Inicio

Diseño y gestión de políticas públicas

hacia un modelo relacional

Emilio GRAGLIA

EDUCC
Editorial Universidad Católica
CORDOBA

Serie PROFIM • 1

DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hacia un modelo relacional

Instituto de Ciencias de la Administración
Universidad Católica de Córdoba

Konrad Adenauer-Stiftung

DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hacia un modelo relacional

EMILIO GRAGLIA

EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Graglia, Emilio
Diseño y gestión de políticas públicas : hacia un modelo relacional. - 1ª ed. - Córdoba : EDUCC, 2004.
146 p. ; 26x18 cm. - (Profim; 1).
ISBN 987-21582-7-4
1. Economía-Políticas Públicas I. Título
CDD 320.6

EDUCC - Serie PROFIM

Colección dirigida por

Emilio Graglia

Volumen I

DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Hacia un modelo relacional

De la presente edición:
Copyright © 2004 by EDUCC - Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Director Editorial: Nelson-Gustavo Specchia.

Está prohibida la reprodución total o parcial de esta obra por cualquier método: fotográfico, fotocopia, mecánico, reprográfico, óptico, magnético, o electrónico, sin la autorización expresa y por escrito de los propietarios del copyright.

IMPRESO EN LA ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*
Todos los derechos reservados - Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723

I.S.B.N.: 987-21582-7-4

Universidad Católica de Córdoba
Ob. Trejo 323. X5000IYG Córdoba. República Argentina
Tel/Fax: +(54-351) 493-8000, int. 122
www.uccor.edu.ar - educc@uccor.edu.ar

Agradecimientos

A la Universidad Católica de Córdoba y a la Fundación Konrad Adenauer.

Dedicatorias

A los estudiantes y docentes del Diplomado en Gestión Pública y la Licenciatura en Ciencia Política.

Índice de gráficos

Gráfico 1: Noción de políticas públicas 19

Gráfico 2: Modelo relacional de diseño y gestión:
doble tendencia a la integración y la descentralización 26

Gráfico 3: Modelo relacional de diseño y gestión:
protagonismo de sectores privados y ciudadanos 27

Gráfico 4 Políticas públicas como proceso de satisfacción social 47

Gráfico 5: Diagnóstico como primera fase primaria 49

Gráfico 6: Decisión como segunda fase primaria 49

Gráfico 7: Dirección como tercera fase primaria 50

Gráfico 8: Difusión como cuarta fase primaria 51

Gráfico 9: Análisis y evaluación de políticas públicas 52

Gráfico 10: Fases secundarias del Diagnóstico 57

Gráfico 11: Fases terciarias de la Identificación
de necesidades y problemas 59

Gráfico 12: Calidad de vida y necesidades a satisfacer 63

Gráfico 13: Necesidades a satisfacer y problemas a resolver 66

Gráfico 14: Fases terciarias de la Formulación
de alternativas posibles 66

Gráfico 15: Alternativas posibles 73

Gráfico 16: Fases secundarias de la Decisión 79

Gráfico 17: Fases terciarias de la Adopción
de alternativas políticas 80

Gráfico 18: Alternativas políticas adoptadas 86

Gráfico 19: Fases terciarias de la Preparación
de proyectos gubernamentales 86

Gráfico 20: Mapa de diseño de políticas y proyectos 90

Gráfico 21: Fases secundarias de la Dirección 99

Gráfico 22: Fases terciarias de la Ejecución
de actividades proyectadas 101

Gráfico 23: Fases terciarias de la Evaluación
de actividades ejecutadas 108

Gráfico 24: Fases secundarias de la Difusión 117

Gráfico 25: Fases terciarias de la Comunicación
de actividades proyectadas o ejecutadas 119

Gráfico 26: Fases terciarias de la Evaluación
de actividades comunicadas 124

Índice de tablas

Tabla N° 1: Supuestos de las políticas públicas como proceso de satisfacción social 36

Tabla N° 2: Fases primarias de las políticas públicas como proceso de satisfacción social 51

Tabla N° 3: Fallas de las políticas públicas como proceso de satisfacción social 54

Tabla N° 4: Cómo diagnosticar políticas públicas 58

Tabla N° 5: Cómo identificar necesidades y problemas 59

Tabla N° 6: Fuentes y mecanismos de consulta 60

Tabla N° 7: Jerarquización de necesidades insatisfechas 63

Tabla N° 8: Priorización de problemas irresueltos 65

Tabla N° 9: Cómo formular alternativas posibles 67

Tabla N° 10: Selección de alternativas posibles 73

Tabla N° 11: Cómo decidir políticas públicas 80

Tabla N° 12: Cómo adoptar alternativas políticas 81

Tabla N° 13: Valoración de alternativas políticas 83

Tabla N° 14: Cómo preparar proyectos gubernamentales 87

Tabla N° 15: Proyección de objetivos 89

Tabla N° 16: Proyección de actividades 93

Tabla N° 17: Cómo dirigir políticas públicas 100

Tabla N° 18: Cómo ejecutar actividades proyectadas 101

Tabla N° 19: Cómo evaluar actividades ejecutadas 108

Tabla N° 20: Cómo difundir políticas públicas 118

Tabla N° 21: Cómo comunicar actividades proyectadas o ejecutadas 119

Tabla N° 22: Cómo evaluar actividades comunicadas 124

PRÓLOGO

Cuando Emilio Graglia, estimado colega y amigo, me pidió que escribiera el Prólogo de su nuevo libro sobre POLÍTICAS PUBLICAS, inmediatamente me vino a la memoria el recuerdo de aquel momento en el que el joven Graglia, a la sazón alumno mío de Teoría Política, publicó su primer libro, precoz anticipo de su fecunda trayectoria académica.

Hoy, años después, madurado en el estudio constante de los temas políticos, templado por duras experiencias de gestión pública, y enriquecido por la confrontación y el intercambio que se suscitan en sus cursos e investigaciones sobre gestión pública local, el Dr. Graglia nos propone su sistematización metodológica de un tema de gran actualidad: las políticas públicas, su diagnóstico, diseño, implementación y comunicación.

Las políticas públicas conocieron un período de gran auge en la época del Estado democrático social, en sus vertientes keynesiana o social-demócrata, como expresión de la intervención activa del Estado en los procesos económico-sociales.

Cuando esa forma de Estado entró en crisis, por el "peso fiscal del bienestar" y la imposibilidad de sostener el crecimiento económico con pleno empleo y sin inflación, el nuevo modelo de Estado, llamado "neoliberal" o "mínimo", sin abandonarlas del todo, debilitó su rol y las limitó en su alcance para dejar el mayor espacio posible a la dinámica del mercado.

Las "fallas del mercado" y los gigantescos procesos de concentración de la riqueza y de marginación social por vía del desempleo estructural, acompañados en muchos casos por la des-industrialización y el neto predominio de la economía financiera por sobre la economía productiva, hicieron entrar rápidamente en crisis al "nuevo" modelo de Estado, que en realidad, y en forma muy previsible, reprodujo al fines del siglo XX fenómenos similares a los ya vividos a fines del siglo XIX.

Así se ha planteado, en nuestros días, la necesidad de buscar una nueva propuesta, sin la ineficiencia burocrática del Estado democrático-social, pero también sin la fría prescindencia humana del Estado neoliberal. No hay todavía un acuerdo pleno sobre las características del nuevo modelo de Estado, pero hay algunas condiciones que seguramente habrá que lograr: eficiencia, flexibilidad, participación ciudadana reforzando la representación política, y presencia activa del Estado en la economía y en la sociedad, para corre-

gir las fallas del mercado, sin intentar reemplazarlo, y para introducir principios de solidaridad en la convivencia política.

Nada de eso es imaginable sin una clase política capaz de captar con lucidez los requerimientos y necesidades sociales, diagnosticar las causas de las situaciones, definir prioridades, diseñar políticas pertinentes, comunicarlas de manera persuasiva y realizarlas con eficiencia.

Esa exigencia creciente, en la actual coyuntura, de una elevada aptitud para la gestión de gobierno, y en particular para la gestión de políticas públicas, es lo que le confiere al libro del Dr. Graglia un especial sentido de oportunidad en su aparición.

Su lectura puede ayudar mucho a quienes tienen responsabilidades políticas o técnicas de gobierno, en cualquier nivel, para comprender con claridad qué son las políticas públicas, cuáles son los factores que operan en su gestión y qué herramientas metodológicas se pueden usar para diseñarlas, comunicarlas y realizarlas mejor.

Estoy seguro de que la lectura de este texto será sumamente provechosa para los actuales y futuros gestores de la "res publica", en nuestras naciones, dolorosamente emergentes.

*Eduardo Jorge Arnoletto**

---

* Eduardo Jorge ARNOLETTO: Licenciado en Ciencia Política; Magíster en Gerencia de Servicios de Salud; profesor titular de grado y postgrado de materias afines; autor de textos sobre Ciencia Política y Gestión de organizaciones; asesor metodológico de tesis de postgrado; coordinador de equipo de investigación en ciencias sociales aplicadas.

INTRODUCCIÓN

ESTUDIOS, DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el enfoque que se presenta a continuación, la insatisfacción social en aumento demuestra que no hay políticas públicas o que éstas fallan[1]. Ahora bien, ¿por qué no hay políticas públicas o por qué éstas fallan? Porque no se diseñan ni gestionan o porque se diseñan y gestionan incorrectamente.

Hoy, gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es *gobernar y administrar por políticas públicas*[2], lo que requiere saber qué son y deben ser y, sobre esa base, cómo estudiarlas, diseñarlas y gestionarlas.

Las políticas públicas pueden ser vistas y consideradas desde dos perspectivas, a saber:

- Como *estudios* de políticas públicas y
- como *diseño y gestión* de políticas públicas.

Al estudiarlas, se describe, interpreta y critica cómo son (o han sido) las políticas existentes (o preexistentes). En cambio, al diseñarlas se planifica cómo serán las nuevas políticas y, sobre esa base, se las gestiona. Esta relación entre estudios, por una parte, y diseño y gestión, por la otra, reenvía a Harold D. Lasswell[3] y la concepción emergente de las ciencias de políticas: el conocimiento *del* y *en el* proceso de la política.

Como bien sintetiza Luis F. Aguilar Villanueva[4], "conocimiento del proceso" (*knowledge of*) alude a la tarea de conocer el

---

[1] Según las conclusiones del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2003), "no hay ningún país que logre sobresalir por su eficiencia en la generación de bienestar para su pueblo". Al respecto, la Declaración de Santiago de Chile de la XXXIII Asamblea General de la OEA sostiene: "Es esencial encarar efectivamente el desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región en apoyo de su gobernabilidad democrática. (...) El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza, la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo".

[2] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 24-36.

[3] LASSWELL, Harold D.: *La concepción emergente de las ciencias de políticas,*en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: obr. cit., p. 105.

[4] AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: obr. cit., pp. 52-53.

proceso de decisión de la política como de hecho sucede, mientras que "conocimiento en el proceso" (*knowledge in*) significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública.

Desde nuestro enfoque, se estudian las políticas existentes (o preexistentes) a los fines de diseñar las nuevas, mientras que se diseñan las nuevas políticas sobre la base de estudiar las existentes (o preexistentes). Luego, se diseña a los fines de la gestión y se gestiona sobre la base del diseño.

Respecto al *análisis de políticas públicas*, se puede pensar en dos sentidos. En sentido amplio, incluye tanto los estudios como el diseño y gestión. En sentido restringido, incluye el diseño y gestión solamente.

Después de examinar el sujeto o responsable principal y el objeto o finalidad principal de las políticas públicas y sus supuestos (en el Capítulo Uno), el inicio, las fases y fallas del proceso (en el Capítulo Dos), se presenta un modelo de diseño y gestión de políticas públicas, al que se ha llamado el *modelo de las cuatro "D"* porque supone *Diagnosticar*, *Decidir*, *Dirigir* y *Difundir* proyectos y actividades, como se verá en los Capítulos Tres, Cuatro, Cinco y Seis, respectivamente.

I

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Desde nuestro enfoque, las políticas públicas son definidas como *proyectos y actividades que un estado*[5] *diseña y gestiona a través de un gobierno*[6] *y una administración*[7] *a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad*[8].

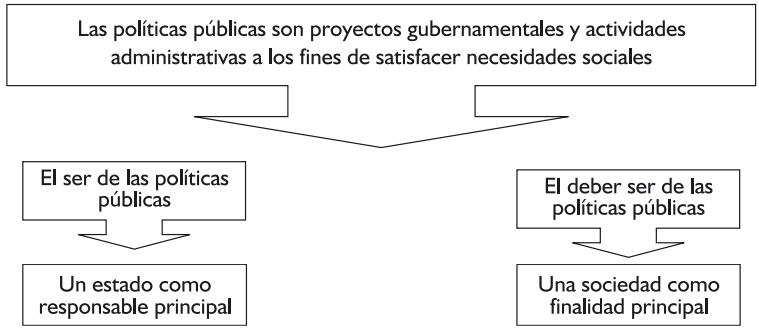


Gráfico 1: Noción de políticas públicas

Esta definición supone dos nociones:

- Una primera noción simplemente descriptiva (dice lo que las políticas públicas son, es decir, "proyectos gubernamentales y actividades administrativas") y
- una segunda noción prescriptiva (dice lo que las políticas públicas deben ser, es decir, "a los fines de satisfacer necesidades sociales").

---

[5] Respecto al concepto de estado, se puede ver GOZZI, Gustavo: *Estado contemporáneo* y SCHIERA, Pierangelo: *Estado moderno,*en Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983, pp. 541-551 y 563-570, respectivamente.

[6] Respecto al concepto de gobierno, se puede ver LEVI, Lucio: *Gobierno,*en Diccionario de Política, obr. cit., pp. 710-712 y LLEIXÁ, Joaquim: *El gobierno,*en Manual de Ciencia Política, Editorial Tecnos, Madrid, 1996, pp. 395-412.

[7] Respecto al concepto de administración, se puede ver PASTORI, Georgio: *Administración pública,* en Diccionario de Política, obra. cit., pp. 12-19 y SANZ, Ana: *La administración pública,*en Manual de Ciencia Política, obr. cit., pp. 412-428.

[8] Respecto al concepto de sociedad, se puede ver BOBBIO, Norberto: *Sociedad civil,* en Diccionario de Política, obr. cit., especialmente la sociedad civil en los iusnaturalistas, en Rousseau, en Hegel, en Marx, en Gramsci y en el lenguaje de hoy, pp. 1519-1524.

I.1 A continuación, se verá cada una de ellas, o sea, el *ser* y el *deber ser* de las políticas públicas, un estado (nacional, provincial o municipal) como sujeto o responsable principal y una sociedad (internacional, nacional o local) como objeto o finalidad principal, respectivamente.

Desde nuestro enfoque, las políticas son públicas por dos razones principalmente:

- Una, porque su sujeto (o responsable) principal es un estado, a través de un gobierno o una administración[9] y
- otra, porque su objeto (o finalidad) principal debe ser una sociedad[10].

Así, lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal. Una zona de encuentro, más grande o más pequeña, según los casos. Por tanto, no todo lo estatal es público ni todo lo social es público. Dicho en otros términos: lo público de las políticas públicas es la intersección de lo estatal y lo social[11].

2 UN ESTADO COMO RESPONSABLE PRINCIPAL

A partir de una visión simplemente descriptiva e institucionalista[12], se afirma que el sujeto (o "responsable") principal de las políticas públicas es un estado y que, en el marco de la globalización, se impone un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca tanto la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos como el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos.

---

[9] Desde este punto de vista simplemente descriptivo, todas las *políticas públicas* son *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)* y todas las *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)* son *políticas públicas,* como se verá más adelante al considerar el *ser* de las políticas públicas.

[10] Desde este punto de vista prescriptivo, no todas las *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)*son *políticas públicas* sino solamente las que tiendan a la sociedad como finalidad principal, como se verá más adelante al considerar el *deber ser* de las políticas públicas.

[11] Al respecto se puede ver GARCÍA DELGADO, Daniel R.: *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural,* Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996, especialmente "Problemas y desafíos de la Modernización de Ruptura", pp. 247-286.

[12] Al respecto se puede ver AGULIAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, particularmente la noción descriptiva de política, p. 22-28.

2.1 *El ser de las políticas públicas* 1.2

Al pensar el *ser* de las políticas públicas, se debe subrayar la conjunción de proyectos y actividades estatales, por una parte, y, por la otra, la diferencia entre políticas gubernamentales o administrativas (estatales) y políticas de estado.

2.1.1 *Los proyectos y las actividades estatales*

Descriptivamente, las políticas públicas son proyectos y actividades estatales y, por tanto, el sujeto o responsable principal es el estado a través de un gobierno y una administración. Desde este punto de vista, no importa que los proyectos y las actividades busquen (o no) satisfacer necesidades sociales sino que sean proyectos y actividades estatales.

Esta noción simplemente descriptiva define las políticas "desde el sujeto", es decir, *desde un estado a través de un gobierno y una administración.* Por tanto, siempre desde este punto de vista, si no hay proyectos gubernamentales[13] y actividades administrativas[14], no hay políticas públicas.

Se dice proyectos "y" actividades, decisiones "y" acciones. No se dice proyectos "o" actividades, decisiones "o" acciones. Se trata de una conjunción y no de una disyunción[15]. Una política pública es una decisión gubernamental accionada por una administración o una acción administrativa decidida por un gobierno.

Las decisiones o los proyectos de los gobiernos, sin actividades no son políticas públicas. Si los planes o programas gubernamentales aseguran la educación pero faltan escuelas o clases, no hay políticas públicas. Hay decisiones o proyectos, solamente. *Las acciones o las actividades de las administraciones, sin proyectos tampoco son políticas públicas.* Si se construyen escuelas o se dictan clases pero no se definen los objetivos generales y particulares de la educación que se busca, no hay políticas públicas. Hay acciones o actividades, solamente.

---

[13] Aquí se define a los proyectos en sentido amplio, o sea, como sinónimo de planes o programas a cargo de gobiernos, si bien en sentido restringido, como se verá más adelante, los proyectos son más específicos que los planes y más genéricos que los programas. Sobre el concepto de proyecto se puede ver OSORIO, Manuel: *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales,* Editorial Ruy Díaz, Buenos Aires, 1995, p. 817.

[14] Aquí se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones a cargo de administraciones. Sobre el concepto de actividad se puede ver OSORIO, Manuel: *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales,* obr. cit., p. 50.

[15] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de las políticas públicas,* obr. cit., pp. 24-25.

I.2 Gobierno y administración van de la mano. No administrar es "desgobernar"[16] y no gobernar es "desadministrar".

Para tener políticas públicas, son imprescindibles tanto los proyectos gubernamentales como las actividades administrativas, las decisiones y acciones estatales[17].

2.1.2 *Las políticas gubernamentales o administrativas y las políticas de estado*

Si, como se dijo, las políticas públicas son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración, entonces, *no todas las políticas son políticas públicas,* por una parte, y, por la otra, *todas las políticas públicas son políticas gubernamentales o administrativas (estatales) y viceversa*[18].

No todas las políticas son políticas públicas. Los sectores privados también diseñan y gestionan políticas, las empresas o las organizaciones no gubernamentales diseñan y gestionan sus proyectos y actividades, con o sin fines de lucro, respectivamente. Las empresas (pequeñas, medianas o grandes) tienen sus políticas de recursos humanos o de marketing, las universidades tienen sus políticas de investigaciones y publicaciones, etc. Pero no son políticas públicas. Son políticas empresariales o políticas asociativas.

Todas las políticas públicas son políticas gubernamentales o administrativas (estatales) y viceversa[19]. Simplemente porque no hay políticas públicas que no sean de un gobierno y una administración que las diseña y gestiona como elementos de un estado, por sí o a través de terceros. La privatización de obras o servicios públicos también es una política gubernamental o administrativa (estatal), porque la diseña y gestiona un gobierno y una administración de un estado a través del sector empresarial o asociativo.

---

[16] Al respecto se puede ver NIETO, Alejandro: *La organización del desgobierno,* Editorial Ariel, Barcelona, 1990, p. 5.

[17] Al respecto se puede ver HELLER, Hermann: *Teoría del Estado,*Fondo de Cultura Económica, México, 1981, especialmente "El Estado como unidad organizada de acción y decisión", pp. 246-256.

[18] Sobre las políticas públicas como un nuevo enfoque en general y, especialmente, sobre crecimiento de los aparatos estatales y del gasto público y multiplicación de las regulaciones y normas gubernamentales, se puede ver FERNÁNDEZ, Antoni: *Las políticas públicas,*en Manual de Ciencia Política, obr. cit., pp. 428-430.

[19] Descriptivamente, todas las *políticas públicas* son *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)*y todas las *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)* son *políticas públicas.* Prescriptivamente no todas las *políticas gubernamentales o administrativas (estatales)*son *políticas públicas* sino solamente las que tiendan a la sociedad como finalidad principal.

Ahora, *si bien todas políticas públicas son políticas gubernamentales o administrativas (estatales) y viceversa, no todas ellas son políticas de estado*[20].

A partir de una consideración apriorística respecto a la importancia de los contenidos, se suele decir, muchas veces, que la atención de salud o de educación, la generación de empleo o de riqueza, por ejemplo, deben ser políticas de estado.

La pregunta, entonces, sería: ¿Cuándo una política, gubernamental o administrativa (estatal) es una política de estado?. Desde un punto de vista descriptivo, cuando trasciende al gobierno y la administración que la diseña y gestiona, es decir, cuando otro gobierno u otra administración, la continúan, tienda o no a satisfacer una o más necesidades sociales[21].

Por ejemplo, en el ámbito nacional o internacional, para la República Argentina, el MERCOSUR se puede considerar una política de estado porque ha sido diseñada y gestionada por una Presidencia (la de Raúl Alfonsín) y continuada por otras (las de Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Néstor Kirchner). En el ámbito provincial o interprovincial, para la Provincia de Córdoba, la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) también se puede considerar una política de estado porque ha sido decidida y dirigida por una Gobernación (la de Ramón Mestre) y continuada por otra (la de José Manuel De la Sota)[22].

---

[20] Como propuestas para el planteamiento de políticas públicas como políticas de estado se puede ver IGLESIAS, Gabriela: *La política de población como política de Estado. Entre la demografía, la economía y el mercado de trabajo,* ELBAUM, Jorge: *Volver al desarrollo. Ciencia, tecnología* e *innovación como elementos imprescindibles para la soberanía económica,* DEL PERCIO, Enrique: *Apuntes para la reforma de las políticas educativas,* CANOSA, Marisa y ULRICH, Stella: *Transformación cultural y sentido de la educación* y GASIÓ, Guillermo: *Seguridad y policía. Apuntes para iniciar una conversación con amigos políticos relacionados con temas de seguridad interior,* en La Reforma política argentina. Aportes para una discusión integral, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002, pp. 213-291.

[21] Prescriptivamente, una política gubernamental o administrativa (estatal) es una política de estado cuando trasciende al gobierno y la administración que la decidieron y accionaron y, además, cuando tiende a la sociedad como finalidad principal. Por ejemplo, respecto al déficit fiscal o al endeudamiento público del estado argentino: desde el punto de vista descriptivo, se puede decir que ha sido una política de estado porque lo continuaron muchos gobiernos y muchas administraciones pero desde el punto de vista prescriptivo, se debe decir que no ha sido una política pública porque no ha tendido a la sociedad como finalidad principal.

[22] Tanto el MERCOSUR como la Región Centro pueden ser ejemplos de políticas de estado tanto descriptiva como prescriptivamente porque han trascendido a los gobiernos y las administraciones que las decidieron y accionaron y, además, porque han tendido a la sociedad como finalidad principal.

I.2 2.2 *Los estados en la globalización*

Visto al estado como sujeto o responsable principal de las políticas públicas y considerando a la globalización como contexto socio político económico, la pregunta sería: ¿Cómo impacta ésta sobre aquél a los fines de diseñar y gestionar proyectos y actividades estatales?

A partir de la revolución industrial y el liberalismo económico nacen los *mercados nacionales*, mientras que a partir de la revolución francesa y el liberalismo político nacen los *estados nacionales*.

El estado nacional atraviesa varias etapas, desde de la monarquía absoluta hasta la crisis actual como poder territorial y soberano que plantea la globalización[23]. Pero siempre en relación con una sociedad y un mercado también nacionales.

- Con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa de los siglos XVII y XVIII, emerge el llamado *estado liberal de derecho*, como organización de representación restringida, sobre la base de los derechos y las garantías individuales y formales, la economía privada de mercado y la presencia de políticas constitutivas.
- Con la crisis del estado liberal de derecho, surgen dos respuestas. Por una parte, los totalitarismos, el estado fascista y el estado comunista, que más allá de las ideologías supervivientes o las extemporáneas reivindicaciones de grupos o partidos, han fracasado. Por la otra, el llamado *estado social de derecho* (o estado de bienestar[24]), como organización de representación ampliada, sobre la base de los derechos y las garantías sociales y reales, la economía social de mercado y la presencia de políticas redistributivas de gastos y recursos públicos[25].
- Con la crisis fiscal y de gobernabilidad del estado social de derecho, emerge el llamado *estado neoliberal de derecho* y otras alternativas políticas como la llamada *tercera vía,* con idas y vueltas según los estados nacionales.

---

[23] Sobre el estado y su evolución, se puede ver BOUZA-BREY, Luis: *El poder y los sistemas políticos,* en Manual de Ciencia Política, obr. cit., pp. 50-56.

[24] Sobre el estado de bienestar, se puede ver SÁNCHEZ, Jordi: *El Estado de Bienestar,* en Manual de Ciencia Política, obr. cit., especialmente los orígenes del concepto, la experimentación (1870-1925: la experiencia de Bismarck y la República de Weimar), la consolidación (el *new deal*y el compromiso histórico de Suecia), la expansión (el consenso alrededor de la ecuación keynesiana y el debate sobre el consenso), la crisis y el debate actual, pp. 236-259.

[25] Respecto a la evolución del estado de derecho y las características tanto del estado liberal como del estado social, se puede ver DIAZ, Elías: *Estado de derecho*

Ahora bien, como se puede ver, las diferencias entre el estado *liberal* de derecho, por un lado, y el estado *social* de derecho, por el otro, han sido y son sus políticas económicas y sociales, más que sus formas políticas de organización y representación. Sin embargo, hoy, la globalización cuestiona la base territorial y soberana de los estados nacionales, más allá de la orientación liberal o social de las políticas públicas, más o menos abiertas o cerradas al mercado o la sociedad.

Como tan claramente ha dicho Buttiglione[26], ahora, las sociedades y los mercados son mundiales pero los estados siguen siendo nacionales.

A partir de esa asimétrica relación entre sociedad y mercado mundiales, por una parte, y estados nacionales, por la otra, las políticas públicas pueden ser más o menos liberales o sociales pero, necesariamente, están insertadas en un mundo globalizado, lo que impone un nuevo modelo de diseño y gestión de políticas públicas al que se adjetiva como "relacional".

2.3 *Hacia un modelo relacional de diseño y gestión*

La primera de las dos grandes derivaciones de la asimétrica relación entre estados nacionales en el marco de sociedades y mercados globales, es la doble tendencia hacia la integración[27] y la descentralización[28] de competencias y recursos y, consecuentemente, el protagonismo de nuevos niveles junto con los estados nacionales.

En el marco de la globalización se observan, pues, dos procesos simultáneamente[29]:

- Un proceso de *integración* de estados nacionales en uniones interestatales o supraestatales, de provincias en orga-

---

y sociedad democrática: Una historia abierta, en Revista de la Universidad de Buenos Aires, UBA, Buenos Aires, abril de 2001, pp. 13-16.

[26] BUTIGLIONE, Rocco: *Identidad y globalización,*en El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 75.

[27] Al respecto se puede ver HELD, David: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita,* Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona, 1995, particularmente los Capítulos 5 y 6 de la Segunda parte ("La democracia, el Estado-nación y el orden global I" y "La democracia, el Estado-nación y el orden global II"), pp. 129-175.

[28] Al respecto se puede ver AROCENA, José: *El desarrollo local frente a la globalización*y NARDACCHIONE, Gabriel: *De aquello que se globaliza y aquello que no. ¿Localización?,* en Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997, pp. 43-58 y 125-151, respectivamente.

[29] Al respecto se puede ver BILBÓ, Rafael y PASTOR, Jaime: *La estructura territorial del Estado,* en Manual de Ciencia Política, obr. cit., p. 464.

I.2

nizaciones interprovinciales y de municipios en asociaciones intermunicipales (todas ellas suelen ser llamadas "integraciones regionales") y

- otro proceso de *descentralización* de competencias y recursos de estados nacionales a provincias u organizaciones interprovinciales y (directa o indirectamente) a municipios o asociaciones intermunicipales.

La reforma de la Constitución Argentina de 1994 recoge claramente ambas tendencias y procesos, es decir, tanto la integración[30] como la descentralización[31].

En un mundo globalizado, se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca la doble tendencia a la integración y descentralización de recursos y competencias (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Modelo relacional de diseño y gestión: doble tendencia a la integración y la descentralización

La segunda de las dos grandes derivaciones de la asimétrica relación entre estados nacionales en el marco de sociedades y mercados globales, es el protagonismo de los sectores privados y ciu-

[30] Respecto al proceso de integración en la reforma constitucional de 1994, se puede ver HERRENDORF, Daniel E.: *Razón teórica y razón práctica de la supremacía constitucional de los tratados internacionales* y SABSAY, Daniel A.: *Los tratados internacionales luego de la reforma constitucional,* en La Constitución reformada, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1996, pp. 57-85 y 85-101, respectivamente.

[31] Respecto al proceso de descentralización en la reforma constitucional de 1994, se puede ver HERNÁNDEZ, Antonio María (H): *La descentralización del poder en el estado argentino,* en Revista Iberoamericana de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, junio de 2001, pp. 65-130.

dadanos y, consecuentemente, la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector público[32].

Como "sectores privados" se considera tanto al sector empresarial, comercial o industrial (privado con fines de lucro) como al sector asociativo, tercer sector o no gubernamental (privado sin fines de lucro), mientras que como "sector ciudadano" se considera a los individuos que no integran el sector público ni los sectores privados (con o sin fines de lucro).

En general, se puede decir que los actores del sector público son los gobernantes[33] y administradores públicos[34] tanto nacionales como provinciales y municipales. Los dirigentes empresariales y sociales son los actores del sector privado con y sin fines de lucro, respectivamente, mientras que los individuos son los actores del sector ciudadano.

Claramente, las políticas públicas no se pueden diseñar ni gestionar sin un estado. Y así debe ser entendido por los sectores privados tanto empresariales como asociativos. Ahora bien, las políticas públicas tampoco se pueden diseñar ni gestionar con un estado a solas. Y así debe ser entendido por el sector público. Los ciudadanos aguardan (paciente o impacientemente) que así sea[35].

En un mundo globalizado, se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos (ver Gráfico 3).

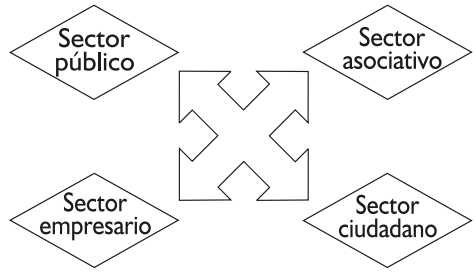


Gráfico 3: Modelo relacional de diseño y gestión: protagonismo de sectores privados y ciudadanos

---

[32] Al respecto se puede ver SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, Roberto: *Políticas de Ocio: Cultura, turismo, deporte y recreación,* Universidad de Deusto, Bilbao, 2000, pp. 29-30.

[33] Ejecutivos (Presidente, Gobernadores e Intendentes) y legisladores (Diputados y Senadores nacionales, Legisladores provinciales y Concejales municipales).

[34] Funcionarios (ministros nacionales o provinciales, secretarios o directores nacionales, provinciales o municipales).

[35] Al respecto se puede ver SÁNCHEZ SORONDO, Marcelo: *¿El ocaso de las naciones?,* ZULETA PUCEIRO, Enrique N.: *¿Hay una globalización en política?,* MASSUH, Víctor:

I.3 3 UNA SOCIEDAD COMO FINALIDAD PRINCIPAL

A partir de una visión prescriptiva y deontológica, se afirma que el objeto (o "finalidad") principal de las políticas públicas *debe ser* una sociedad (internacional, nacional o local), siendo la persona[36] más que la sociedad y la sociedad más que el estado y el mercado[37].

3.1 *El deber ser de las políticas públicas*

Al pensar el *deber ser* de las políticas públicas, se debe subrayar la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común, por una parte, y, por la otra, la diferencia entre necesidades sociales (generales o particulares) y problemas públicos (o estatales).

3.1.1 *La satisfacción social*

Desde una noción simplemente descriptiva, se ha dicho que las políticas públicas *son proyectos y actividades estatales* y, por tanto, que el sujeto o responsable principal es un estado a través de un gobierno y una administración.

Ahora bien, prescriptivamente, se debe decir que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales *a los fines de satisfacer necesidades sociales* y, por tanto, que el objeto o finalidad principal debe ser la sociedad. Desde este punto de vista, sí importa que los proyectos y actividades estatales busquen satisfacer las necesidades sociales, lo logren o no.

Esta noción prescriptiva define las políticas "hacia el objeto", es decir, *hacia la sociedad.* Por tanto, siempre desde este punto de vista, si no se pueden enumerar o identificar las necesidades socia-

---

Globalización y multiculturalismo y GENRO, Tarso: *El mundo globalizado y el estado necesario,* en El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea, obr. cit., pp. 87-95, 103-133, 151-161 y 177-191, respectivamente.

[36] Según Harold D. LASSWELL (1951) y el proyecto original de las ciencias de políticas, "se pone todo el énfasis en las ciencias de políticas de la democracia, cuya meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos". LASSWELL, Harold D.: *La orientación hacia las políticas,* en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas,* obr. cit., pp. 47-49.

[37] Al respecto se puede ver ROSSETTI, Alfredo C.: *Introducción a la realidad estatal,* Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1983, especialmente los Capítulos I y II de la Primera Parte ("El hombre" y "La sociedad"), pp. 13-41 y 41-67, respectivamente, y ROMERO, César Enrique: *Derecho Constitucional,* Víctor de Zavalía Editor, Buenos Aires, 1975, especialmente el Capítulo 2 del Tomo I ("El Estado como comunidad concreta"), pp. 44-49.

les a satisfacer mediante un proyecto y una actividad de un estado, no hay políticas públicas. Así, prescriptivamente, puede haber proyectos y actividades estatales sin haber políticas públicas.

En las reformas constitucionales provinciales o nacionales que han posibilitado las reelecciones de gobernadores o presidentes o han aumentado el número de legisladores, por ejemplo, siempre hubo decisiones y acciones gubernamentales y administrativas pero no siempre hubo necesidades sociales a satisfacer[38].

Las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social como calidad de vida deseada[39] o bien común[40]. De lo contrario, no deben ser definidas como políticas públicas.

Muchos especialistas y también muchos actores adoptan la noción simplemente descriptiva, indudablemente más simple y amplia.

Sin embargo, a partir de sendos conceptos sobre la función social y la justificación del estado[41], desde nuestro enfoque, se adopta una noción descriptiva-prescriptiva, o sea, "desde el sujeto" y, también, "hacia el objeto", a pesar de ser más compleja y restringida, por dos razones principalmente:

- La primera: porque orienta tanto los proyectos como las actividades estatales a la búsqueda de la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común y
- la segunda: porque prestigia los conceptos de política y de estado, por una parte, y de políticas públicas, por la otra.

---

[38] Al respecto se puede ver GATTÁS, Daniel: *La distorsión política de las elecciones. La influencia de los sistemas electorales en el deterioro de las instituciones republicanas,* Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC), Córdoba, 2003.

[39] "Situación que determina el grado de bienestar integral de las personas o de una población; por esta razón la calidad de vida no se expresa sólo en parámetros económicos o materiales sino sociales, psicológicos y ambientales, los que a su vez deben estar en armonía con la historia, tradición y cultura de esa población" (Planificación local participativa, 1999: 202).

[40] Según la Doctrina Social de la Iglesia Católica, por bien común, es preciso entender el conjunto de aquellas condiciones de vida social que permiten a los grupos y a cada uno de sus miembros conseguir más plena y fácilmente su propia perfección (*Guadium el spes,* 26). El bien común comporta tres elementos esenciales. Supone, en primer lugar, el *respeto a la persona* en cuanto tal. En segundo lugar, el bien común exige el *bienestar social* y el *desarrollo* del grupo mismo. El bien común implica, finalmente, la *paz,* es decir, la estabilidad y la seguridad de un orden justo. Según el Preámbulo de la Constitución Argentina, ésta ha sido ordenada, decretada y establecida "con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad". Estos seis valores (unión nacional, justicia, paz interior, defensa común, bienestar general y libertad) sintetizan la noción histórica de bien común de la sociedad argentina.

[41] Al respecto se puede ver HELLER, Hermann: *Teoría del Estado,* obr. cit., especialmente "La función social del Estado" y "La justificación del Estado", pp. 217-246.

I.3 De esa manera, desde nuestro enfoque, no cualquier proyecto o actividad del estado es una política pública sino solamente aquellos que tiendan a la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común, al respeto de la persona, al bienestar o desarrollo y a un orden justo[42].

3.1.2 *Necesidades sociales y problemas públicos*

Las necesidades son carencias de una sociedad (internacional, nacional o local)[43], es decir, lo que ésta requiere o precisa[44] como calidad de vida deseada o bien común.

Por ejemplo, según la Mesa del Diálogo Argentino (Buenos Aires, 11 de julio de 2002) la sociedad argentina requería o precisaba *construir una sociedad más equitativa* (equidad en los costos de la crisis, atención prioritaria y renovada de la emergencia social, la salud como derecho inalienable, la educación como política de Estado y la vivienda digna como ámbito de desarrollo humano), *reconstruir un Estado al servicio de los ciudadanos y fortalecer la democracia* (reforma del sistema político y de representación, la reforma de la justicia, la transformación y mejora del sistema de seguridad, un renovado proyecto de ley de coparticipación federal sustentado en una clara división de funciones y responsabilidades, la reforma del Estado y las finanzas públicas solventes y un nuevo sistema impositivo) *y una economía al servicio de la persona e integrada al mundo* (modelo de crecimiento económico equilibrado y armónico, estabilidad monetaria, fomento del ahorro y reconstrucción del sistema financiero e inserción de la Argentina en el mundo).

Al decir *necesidades sociales a satisfacer* se puede considerarlas *en general o en particular.*

Se las considera *en general* cuando se enumeran o identifican las necesidades de todos los sectores, en todas las materias y en todos los territorios (por ejemplo, las necesidades a satisfacer por el estado provincial de Córdoba).

En cambio, se las considera *en particular* cuando se enumeran o identifican las necesidades:

---

[42] Si lo alcanzan (total o parcialmente), son buenas políticas públicas. Si no lo logran (total o parcialmente), son políticas públicas pero malas o regulares.

[43] Finalidad principal de las políticas públicas, desde un punto de vista prescriptivo.

[44] La satisfacción social de esas carencias puede ser demandada o no. Se diferencian, pues, las *necesidades demandadas* y las *necesidades no demandadas.* Como se verá, puede haber necesidades graves que no son percibidas como urgentes.

- en relación con un *sector* (la niñez, la juventud o la adultez, las mujeres o los varones, los discapacitados, los desempleados o los pobres[45], por ejemplo),
- en relación con una *materia o área* (necesidades a satisfacer en salud, por ejemplo, o más precisamente en atención primaria de salud o en agua y saneamiento ambiental, alimentación y mejor distribución de los productos agrícolas, control de las enfermedades endémicas, educación para la salud, inmunización, medicamentos esenciales, servicios curativos, preventivos y de rehabilitación y servicios materno-infantiles, es decir, "los ocho elementos de la atención primaria de salud" según la Organización Panamericana de la Salud) o
- en relación con un *territorio o zona* (necesidades a satisfacer en el norte, sur, este u oeste de una ciudad, provincia o nación[46], por ejemplo).

Claramente, se pueden combinar dos o tres de esos enfoques particulares (por ejemplo, las necesidades a satisfacer por el estado provincial de Córdoba respecto a la niñez o la ancianidad, en la salud o la educación y en el noroeste o el sureste).

Pero siempre en relación con las carencias de la gente, de los vecinos de un municipio o los habitantes de una provincia o nación, personas de carne y hueso que habitan o cohabitan en un espacio y un tiempo definidos. "El cada hombre", en términos de Rossetti[47].

Ahora bien, desde nuestro enfoque, *las necesidades sociales (generales o particulares) y los problemas públicos no son sinónimos*.

Los problemas son impedimentos que un estado[48], es decir, un gobierno o una administración (nacional, provincial o municipal) debe resolver para satisfacer las necesidades de una sociedad[49]. Por

---

[45] Este enfoque sectorial debe ser especialmente considerado en un país como la Argentina donde los ingresos del 10 % más rico son más de 28 veces superiores a los ingresos del 10 % más pobre, por ejemplo.

[46] Este enfoque territorial también debe ser especialmente considerado en un país como la Argentina, donde la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires concentran un 60 % del Producto Bruto Geográfico y las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza concentran otro 20 % y donde el Índice de Desarrollo Humano de la Ciudad de Buenos Aires (0,867) es más de cinco veces superior al de la Provincia de Formosa (0,156), por ejemplo.

[47] ROSSETTI, Alfredo C.: obr. cit., p. 34.

[48] Responsable principal de las políticas públicas, desde un punto de vista descriptivo.

[49] Sobre esta diferenciación se vuelve al considerar el primer paso de los estudios de determinación de políticas públicas y, también, al considerar la Identificación de necesidades y problemas como primera fase primaria del Diagnóstico.

I.3 ejemplo, la atención de salud o de educación pueden ser necesidades de una sociedad para alcanzar una calidad de vida deseada, mientras que las deficiencias o insuficiencias de hospitales o de escuelas pueden ser problemas que un estado debe solucionar para satisfacerlas. La seguridad puede ser una necesidad insatisfecha mientras que las deficiencias o insuficiencias de la legislación penal, la policía preventiva, la justicia penal o el servicio penitenciario pueden ser sendos problemas irresueltos que impiden satisfacerla y que, por tanto, un estado debe solucionarlos a esos fines.

De esa manera, el estado debe resolver los problemas públicos como medio para satisfacer las necesidades sociales. Si el déficit fiscal o la deuda pública impiden satisfacer las necesidades de la sociedad (salud y educación, seguridad, etc.), el estado debe resolverlos pero no como fin. Consiguientemente, el superávit o el pago nunca pueden ser a costa de la insatisfacción de las necesidades sociales, por ejemplo.

3.2 *La sociedad es más que el estado y que el mercado*

El estado (nacional, provincial o municipal) no puede (ni debe) ser el objeto principal de las políticas públicas, porque el estado es un instrumento de la sociedad a fin de asegurar el orden de convivencia[50].

El mercado (internacional, nacional o local) tampoco puede (ni debe) ser el objeto principal de las políticas públicas, porque el mercado es un instrumento de la sociedad a fin de asegurar un sistema de intercambio de equivalentes[51].

Por tanto, considerar al estado o al mercado como el objeto o la finalidad principal de las políticas públicas es desvirtuar sus naturalezas y finalidades respectivas, corromperlos.

Las políticas públicas no se pueden (ni se deben) orientar a satisfacer los intereses políticos de gobiernos o gobernantes de turno ni las demandas económicas de empresas o empresarios de moda. Las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social, como calidad de vida deseada o bien común, sabiendo que tanto los gobiernos como las empresas forman parte de una sociedad junto con las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos.

---

[50] Al respecto se puede ver VANOSSI, Jorge Reynaldo: *Crisis y transformación del Estado moderno,* en Transformaciones del derecho público, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, p. 43.

[51] Al respecto se puede ver BUTTIGLIONE, Rocco: obr. cit., pp. 70-73.

Obviamente, hay proyectos o actividades estatales que se destinan a gobiernos o a empresas, predominantemente. Por ejemplo, proyectos o actividades de reforma (política o administrativa) de estados o de regulación o desregulación de mercados. Pero, desde nuestro enfoque, para que sean políticas públicas, la orientación de dichos proyectos o actividades debe ser la satisfacción de necesidades sociales por encima de intereses políticos o gubernamentales y de demandas económicas o empresariales.

Si se piensa en la República Argentina de 1983 a 2003, después de 20 años de democracia, en las llamadas políticas de reforma de los estados y de regulación o desregulación de los mercados, por ejemplo, en las necesidades sociales a satisfacer y en las necesidades sociales satisfechas, el balance de costos y beneficios demuestra que se han orientado a intereses políticos o demandas económicas por encima de necesidades sociales. Desde nuestro enfoque, se puede decir, entonces, que no hubo políticas públicas y, por tanto, las necesidades siguieron (y siguen) insatisfechas.

La distinción que se señala parece trascendente. Si los proyectos o actividades estatales se orientan a la satisfacción de intereses políticos o gubernamentales, se cae en el *estatismo* donde lo público mata a lo privado. La sociedad es el estado, sin tiempo ni espacio para la iniciativa privada. Ahora bien, si los proyectos o actividades estatales se orientan a la satisfacción de demandas económicas o empresariales, se cae en el *privatismo* donde lo privado mata a lo público. La sociedad es el mercado, sin tiempo ni espacio para la responsabilidad social.

Si las políticas públicas se restringen a una noción simplemente descriptiva, cualquier proyecto y actividad estatal que privatice una obra o un servicio es una política pública. Pero si las políticas públicas se amplían a una noción descriptiva-prescriptiva, la privatización orientada solamente a las cuentas públicas o las ganancias empresariales por encima de las necesidades sociales, no es una política pública.

3.3 *La persona humana es más que la sociedad*

Como se ha dicho, las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común, por encima de los intereses políticos de gobiernos y las demandas económicas de empresas. Es decir, en términos de Valverde Mucientes[52],

[52] VALVERDE MUCIENTES, Carlos: *Ética y política,* Cuadernos BAC, Madrid, 1979, p. 18. Según Valverde Mucientes: "Hablando en general, se entiende por política el arte de dirigir las sociedades civiles. (...) Efectivamente es así. Pero es claro que

I.3 *"conseguir que todos los miembros de la sociedad civil puedan disfrutar de los derechos que tienen las personas humanas y que puedan desarrollar convenientemente todas sus cualidades".*

Ahora bien, el fin de toda decisión o acción política no es lo colectivo sino el bien de la persona singular. La sociedad tiene como meta servir a la persona y no viceversa. Dicho en otros términos: decir que las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social supone decir que se deben orientar a la satisfacción de las personas singulares como seres independientes, anteriores y superiores a la sociedad.

El individuo busca y acepta vivir en sociedad porque fuera de ella no puede desarrollarse con plenitud. Atento a ello, *el objeto o finalidad principal de las políticas públicas debe ser la sociedad pero siempre a favor y nunca en contra de las personas singulares que la integran*[53]. Lo público no significa la desaparición de los individuos[54].

Los grandilocuentes discursos de los gobernantes y administradores argentinos (especialmente de facto), muchas veces apelaron a la grandeza de la nación o de la patria y, sobre esa base, llamaron al sacrifico de individuos y sectores. La historia argentina muestra, por una parte, que la grandeza nacional fue mentira, lamentablemente, pero que el sacrificio individual o sectorial fue verdad, lamentablemente también[55]. Básicamente porque no respe-

---

cualquier praxis humana debe dirigirse por principios racionales. Lo contrario constituiría un racionalismo ciego o afectivo. De ahí que toda acción política necesite apoyarse en una filosofía política. (...) Insistimos en la importancia de que tales principios sean objetivos, es decir, que expresen la realidad del hombre y de la sociedad, porque es preciso evitar la arbitrariedad, el voluntarismo y el subjetivismo de los gobernantes".

[53] La Doctrina Social de la Iglesia Católica ha elaborado el principio llamado de *subsidiariedad.* Según éste, "una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de un orden inferior, privándoles de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común" (Juan Pablo II, *Centesimus annus,* 48). El principio de subsidiariedad se opone a toda forma de colectivismo. Según el principio de subsidiariedad, ni el estado ni ninguna sociedad más amplia deben suplantar la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de las corporaciones intermedias.

[54] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas,* obr. cit., p. 29. Al decir de Aguilar Villanueva: "(...), lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, (...). Lo público significa lo metaindividual pero no la desaparición de los individuos en alguna entelequia colectivista, (...), a la manera de la visión rousseauiana y de las viejas teorizaciones románticas o a la manera reciente del socialismo antes de 1989. (...) 'lo público' puede y debe diferir de 'lo nacional', cuando la categoría del nacionalismo es usada como soporte de totalitarismos o autoritarismos".

[55] Al respecto se puede ver GREGORICH, Luis: *La República perdida. Crónica ilustrada de medio siglo de desencuentro argentino 1930-1983,* Editorial Sudamericana /

taron esta filosofía política que se sostiene: el objeto o finalidad principal de las políticas públicas es la sociedad pero siempre a favor y nunca en contra de las personas singulares que la integran. Jamás una proclama que prometa grandezas colectivas a costa de sacrificios personales puede ser el sostén de una política pública, por lo menos como aquí se entiende.

4 LOS SUPUESTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde nuestro enfoque, el presupuesto principal de las políticas públicas como proceso de satisfacción social es la democracia, es decir, un estado democrático como sujeto o responsable principal y una sociedad democrática como objeto o finalidad principal[56].

A partir de la democracia (formal y real), los supuestos de las políticas públicas son o deben ser los siguientes:

- Participación sectorial y ciudadana.
- Representatividad, productividad y transparencia gubernamental y administrativa.

Por tanto, las políticas públicas deben ser participativas, representativas, productivas y transparentes.

Si los sectores privados o ciudadanos no participan, si los gobiernos y las administraciones que deciden y accionan no son representativos, productivos y transparentes, ningún estado podrá diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad podrá satisfacer necesidades sociales.

Dicho en otros términos: la falta de participación o las faltas de representación[57], productividad o transparencia son enemigas de las políticas públicas como proceso de satisfacción social.

Planeta, Buenos Aires, 1983, especialmente El primer golpe (pp. 33-37), La "década infame" (pp. 37-45), La "Revolución Libertadora" (pp. 105-111), Vuelven los militares (pp. 117-141), Los años de Onganía (pp. 145-151) y De levingston a Lanusse (pp. 151-177).

[56] Al respecto se puede ver LASWELL, Harold D: *La orientación hacia las políticas,* en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas,* obr. cit., pp. 93-94.

[57] Una investigación del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) especialmente elaborada para Clarín a 20 años del retorno democrático reflejaba, por una parte, que el 87 por ciento de los encuestados se limitaba a votar cada dos años y, por la otra, que sólo el 10,3 por ciento de los encuestados se sentía representado por sus elegidos, lo que manifiesta la crisis de participación y de representatividad como causa y consecuencia, por una parte, de las faltas y fallas de políticas participativas y representativas y, por la otra, de la insatisfacción social.

I.4 Tabla N° 1: Supuestos de las políticas públicas como proceso de satisfacción social

Democracia (formal y real)	
Participación de sectores privados con y sin fines de lucro (empresariales y sociales) y ciudadanos	Representatividad, productividad y transparencia de gobiernos y administraciones

Fuente: Elaboración propia

Así, por ejemplo, a los fines de satisfacer necesidades insatisfechas de atención de salud o de educación o de generación de empleo o de riqueza, cualquier política pública requiere participación sectorial y ciudadana, representatividad, productividad y transparencia, más allá de sus contenidos particulares.

Si estos supuestos no se observan, es necesario diseñar y gestionar políticas especiales tendientes a alcanzarlos, es decir, a fomentar la participación o a mejorar la representatividad, la productividad o la transparencia, siendo ésta una responsabilidad principal del estado que deben asumir los gobernantes y administradores.

4.1 *Participación sectorial y ciudadana*

El concepto de participación se puede descomponer, por una parte, como *participación electoral*, es decir, el derecho-deber que se cumple mediante el ejercicio del voto, y, por la otra, como *participación sectorial y ciudadana*, es decir, el derecho-deber que se refiere a los demás medios de establecer contacto con los gobiernos y gobernantes[58]. Ambas son fuentes de legitimidad de los gobiernos y gobernantes democráticos. La primera (participación electoral) determina su representatividad mientras que la segunda (participación sectorial y ciudadana) condiciona su desempeño[59].

La participación sectorial y ciudadana requiere "cultura cívica" al decir de Gabriel A. Almond y Sydney Verba[60]. Frecuentemente, este presupuesto no se observa en el diseño y gestión de políticas públicas, por uno o dos motivos que condicionan negativamente el proceso de satisfacción social:

---

[58] Al respecto se puede ver GARCÍA ESCUDERO, José: *La crisis del civismo,* Cuadernos BAC, Madrid, 1979, p. 12.

[59] Al respecto se puede BOBBIO, Norberto: *El futuro de la democracia,* Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1991, p. 33.

[60] ALMOND, Gabriel A. y VERBA, Sidney: *La cultura política,* en Diez textos básicos de Ciencia Política, Editorial Ariel, 1992, p. 194.

- Por ignorancia o desinterés de los sectores o ciudadanos[61].
- Por falta de institutos gubernamentales o administrativos[62].

En ambos casos, los gobernantes y administradores del estado deben asumir la responsabilidad principal de diseñar y gestionar políticas especiales tendientes a fomentar la participación de los sectores y ciudadanos, formando o interesando y creando los mecanismos al respecto. La falta de cultura cívica debe ser la motivación para decidirlo y hacerlo y no la inhibición para no decidirlo ni hacerlo.

La Mesa del Diálogo Argentino (Buenos Aires, 11 de julio de 2002), considerando que la inédita crisis argentina era tan grave y de tal naturaleza que la convivencia y la democracia se encontraban seriamente amenazadas, definía como instrumentos de la transición tanto la *institucionalización del diálogo* como la *renovación de las instituciones* (junto con el seguimiento del proceso de reformas y medios de comunicación veraces).

4.2 *Representatividad, productividad y transparencia gubernamental y administrativa*

Junto con la participación sectorial y ciudadana, las políticas públicas como proceso de satisfacción social suponen representatividad, productividad y transparencia de los gobiernos y las administraciones.

La *representatividad* requiere los tres indicadores o atributos que miden el desempeño del *régimen democrático* (democracia formal) según el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat)[63], es decir, elecciones libres, sufragio universal y participación plena[64] (Dimensión I del Índice). Estos tres atributos fueron considerados condiciones de base del IDD-Lat. Por tanto, no se considera democracia a un régimen político donde al menos uno de ellos esté ausente.

---

[61] Al respecto se puede ver BORJA, Jordi: *Participación ciudadana,* en Organización y descentralización municipal, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987, p. 175.

[62] Al respecto se puede ver CASTELLS, Manuel: *Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina,* en Organización y descentralización municipal, obr. cit., p. 172.

[63] Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2003): Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003, pp. 25-26.

[64] En relación con las elecciones libres, el sufragio universal y la competición política, se puede ver NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, particularmente los Capítulos I ("Concepto, importancia y función de las elecciones") y II ("Derecho electoral: requisitos, desarrollo y consecuencias de la extensión del sufragio democrático"), pp. 9-34.

I.4

- *Elecciones libres*: Se considera "libre" una elección cuando existe una razonable competición política y ausencia de fraude electoral.
- *Sufragio universal*: Este derecho no puede ser negado a una minoría y/o sector de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.
- *Participación plena*: No deben presentarse proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos. Se considera la *competición política* que sólo se practica en elecciones libres.

Asimismo, la *productividad* y la *transparencia* requieren los dos indicadores o atributos que miden el desempeño del *sistema democrático* (democracia real) según el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), es decir, respeto a las libertades civiles y los derechos políticos y, sobre esa base, eficiencia política y calidad institucional (Dimensión II[65] y Dimensión III[66] del Índice, respectivamente)[67].

- *Respeto a las libertades civiles y los derechos políticos*: El respeto a las libertades civiles involucra la libertad de expresión, asamblea y asociación, y el respeto a los derechos políticos alcanza también los derechos humanos y de

---

[65] Los indicadores o atributos de respeto de los derechos políticos y libertades civiles del IDD–Lat son:

- Voto de adhesión política.
- Puntaje en el índice de derechos políticos.
- Puntaje en el índice de libertades civiles.
- Género en el gobierno (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

En cuanto al respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la Argentina se encuentra por abajo de Uruguay, Costa Rica, Panamá, Chile, Honduras, México, Nicaragua y El Salvador y por arriba de los demás (ocho).

[66] Los indicadores o atributos de calidad institucional y eficiencia política del IDD–Lat son:

- Puntaje en el índice de percepción de la corrupción.
- Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo.
- Accountability.
- Desestabilización de la democracia.
- Factor de anormalidad democrática.

En cuanto a la calidad institucional y eficiencia política, la Argentina se encuentra por abajo de los demás (16).

[67] Considerando que desde 1980, 81 países han adoptado medidas importantes orientadas a la democracia y 140 de los casi 200 países del mundo celebran actualmente elecciones multipartidistas y que, por primera vez en la historia, existen recursos para satisfacer las necesidades alimentarias del mundo, parece inaceptable e increíble que 1200 millones de personas (las dos terceras partes de ellas son mujeres) vivan en condiciones de extrema pobreza, 1700 millones no tengan acceso al agua potable y 2000 millones carezcan de servicios energéticos.

las personas. Así alienta la competición de la ciudadanía en cuanto defensora del ejercicio de sus derechos civiles en tanto "ciudadanos" y no sólo "electores".

- *Eficiencia política y calidad institucional*: Se establece cuál es el desempeño de las instituciones en cuanto a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia en los actos de la administración y la posibilidad de rendición de cuentas. Importa también evaluar la fortaleza de las instituciones ante las distintas expresiones de preferencias de todos los grupos sociales, incluyendo los más extremos.

En síntesis, junto con la participación sectorial y ciudadana, las políticas públicas como proceso de satisfacción social suponen, representatividad (elecciones libres, sufragio universal y competición política), productividad y transparencia (respeto a las libertades civiles y los derechos políticos y, sobre esa base, eficiencia política y calidad institucional).

Sobre esos supuestos, un estado puede gobernar y administrar por políticas públicas, es decir, generar proyectos y actividades que aseguren equidad social[68] y eficiencia económica[69] como fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia, o sea, "ejercicio de poder efectivo para gobernar", en términos del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (Dimensión IV del Índice), o gobernabilidad democrática[70].

---

[68] Según el IDD–Lat, los indicadores o atributos de capacidad para generar políticas que aseguren equidad social son:

- Desempeño en salud: mortalidad infantil y gasto en salud como porcentaje del PBI.
- Desempeño en educación: matriculación secundario y gasto en educación como porcentaje del PBI.
- Desempleo urbano.
- Hogares bajo la línea de pobreza.

En cuanto a la capacidad para generar políticas que aseguren equidad social, la Argentina se encuentra por abajo de Uruguay, Costa Rica, Chile, México y Brasil y por arriba de los demás (11).

[69] Según el IDD–Lat, los indicadores o atributos de capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica son:

- Puntaje en el índice de libertad económica.
- PBI per cápita.
- Brecha del ingreso (relación del ingreso quintil mayor y menor).
- Inversión (inversión bruta fija sobre PBI).
- Endeudamiento (porcentaje de deuda sobre PBI).

En cuanto a la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica, la Argentina se encuentra por abajo de Uruguay, México, Chile y Costa Rica y por arriba de los demás (12).

[70] Al respecto se puede ver *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina,* Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2003.

I.4 Si los supuestos de representatividad, productividad y transparencia no se observan, es necesario diseñar y gestionar políticas especiales de reforma política y administrativa del estado, tendientes a alcanzarlos, como presupuesto de gobernabilidad democrática.

II

ESTUDIOS, FASES Y FALLAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

II ESTUDIOS, FASES Y FALLAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se dijo en el Prólogo, antes de diseñar las nuevas políticas a gestionar, deben estudiarse las políticas existentes (o preexistentes), describirlas, interpretarlas y criticarlas, siendo ésta una competencia específica de la Ciencia Política aplicada.

Desde nuestro enfoque, los estudios de políticas públicas pueden ser:

- Estudios de determinación.
- Estudios de impacto.

El propósito de los primeros (estudios de determinación) es establecer cuáles son las políticas (proyectos y actividades) diseñadas o gestionadas por las dependencias gubernamentales o administrativas (una o todas) de un estado específico (nacional, provincial o municipal), como sujeto o responsable principal[71], a los fines de satisfacer las necesidades de los sectores (uno o todos), en las materias (una o todas) y en los territorios (uno o todos) de una sociedad específica (internacional, nacional o local), como objeto o finalidad principal[72].

El propósito de los segundos (estudios de impacto) es apreciar o estimar los efectos (deseados y logrados) de las políticas existentes sobre las necesidades sociales a satisfacer.

Desde nuestro enfoque, los estudios de determinación deben servir como bases de los estudios de impacto[73]. A su vez, los estudios de determinación y de impacto deben servir como bases del diseño y gestión de políticas públicas[74], lo que se acerca al enfoque del "*método de comparaciones sucesivas limitadas*" de Charles Lindblom[75]. A esos fines, las fuentes de consulta deben ser los gobernantes y administradores del sector público.

---

[71] Ver "El ser de las políticas públicas" en la segunda parte del Capítulo Uno.

[72] Ver "El deber ser de las políticas públicas" en la tercera parte del Cap. Uno.

[73] No se puede evaluar el impacto de una política sobre una necesidad sin saber, previamente, cuál es esa política y cuál es esa necesidad.

[74] Desde nuestro enfoque, no se pueden diseñar las nuevas políticas a gestionar sin saber cuáles son las políticas existentes y cuáles son los efectos de éstas sobre las necesidades sociales a satisfacer.

[75] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de las políticas:* obr. cit., p. 48.

II.1 Se destaca, también, que las políticas de un gobierno o una administración se pueden examinar o inspeccionar con otros fines (además de servir como bases del diseño de nuevas políticas a gestionar), de investigación histórica o periodística, por ejemplo. En esos casos, las fuentes a consultar pueden ser otras (bibliográficas, por ejemplo).

1.1 *Estudios de determinación*

Para determinar o establecer las políticas existentes a los fines de satisfacer las necesidades sociales, se proponen cuatro pasos, a saber[76]:

1.1.1 *Primer paso: Necesidades y problemas*

Primero, viendo y considerando las dependencias gubernamentales o administrativas (una o todas) de un estado específico (municipal, provincial o nacional), se debe consultar a sus gobernantes y administradores:

- Sobre la calidad de vida deseada: ¿Cuáles son las necesidades a satisfacer[77] respecto a uno o todos los sectores sociales, en una o todas las materias y en uno o todos los territorios? Luego:
- Sobre cada necesidad a satisfacer: ¿Cuáles son los problemas a resolver[78]?

A los fines de la definición de los problemas, los estudios deben diferenciar las "situaciones problemáticas" y los "problemas" como construcciones lógicas[79]. Sobre esa base, deben definir los problemas claramente como una situación no deseada, mediante datos cualitativos y cuantitativos[80].

---

[76] Ésta es una síntesis de la metodología que utiliza el equipo de investigaciones y asistencia del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) a los fines de estudiar políticas comparadas y asesorar municipios argentinos.

[77] Las necesidades son carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere (necesidades demandadas) o precisa (necesidades no demandadas) como calidad de vida deseada o bien común.

[78] Los problemas son impedimentos que un estado, es decir, un gobierno o una administración (nacional, provincial o municipal) debe resolver para satisfacer las necesidades de una sociedad.

[79] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 57-62.

[80] No se puede decir simplemente que el déficit fiscal es un problema a resolver, por ejemplo. Además, se debe definirlo cualitativamente (como la diferencia

Se recomienda la utilización de la técnica del grupo focal.

1.1.2 *Segundo paso: Proyectos existentes*

Segundo, se deben inventariar los proyectos existentes, diseñados o gestionados por las dependencias gubernamentales o administrativas correspondientes. Para ésto se debe requerir a los gobernantes y administradores del sector público que listen, anoten o apunten los proyectos tanto en elaboración como en implementación y los responsables de una u otra.

Se recomienda la utilización de la técnica del cuestionario.

1.1.3 *Tercer paso: Proyectos "sobrantes" y "faltantes"*

En el tercer paso, se deben relacionar las necesidades y los problemas, por una parte, y los proyectos existentes, por la otra, enumerados e inventariados en los pasos primero y segundo, respectivamente. Para ésto se debe demandar a los gobernantes y administradores del sector público que vinculen cada proyecto inventariado con la o las causas del o los problemas que tiende a remover y solucionar. Es decir, visto cada proyecto existente, debe preguntarse: ¿Qué causa de qué problema tiende a remover o solucionar?

Los estudios deben distinguir las causas principales, es decir, los motivos que explican o justifican la presencia de cada uno de los problemas irresueltos, diferenciándolas de otras causas secundarias, por una parte, y de las consecuencias, por la otra[81].

Se recomienda la técnica de entrevistas a informantes claves.

Sobre esa base, en un trabajo de gabinete se representa gráficamente el conjunto de relaciones entre necesidades, problemas y causas, por una parte, y proyectos tendientes a removerlas, solucionarlos y satisfacerlas, por la otra. A esta representación gráfica se la llama "*patrón de planteamiento de problemas y soluciones existentes*". Este patrón va a permitir detectar, si los hubiera, dos defectos probables:

- Proyectos "sobrantes", es decir, proyectos que no tienden a solucionar ningún problema ni a satisfacer ninguna necesidad.

---

entre los ingresos y egresos corrientes, por ejemplo) y cuantitativamente (como un porcentaje sobre el presupuesto aprobado o el producto bruto, por ejemplo).

[81] Las causas principales del déficit fiscal pueden ser, por ejemplo, el aumento de los gastos públicos, por una parte, y la disminución de los recursos propios o de otra jurisdicción, por la otra.

- Proyectos "faltantes": necesidades o problemas que no son atendidos por ningún proyecto existente.

1.1.4 *Cuarto paso: Mapa de estudios de políticas y proyectos existentes*

En el cuarto paso, sobre la base del "patrón de planteamiento de problemas y soluciones", en un trabajo de gabinete, se elabora otra representación gráfica: el "*mapa de políticas y proyectos existentes*", en el que se visualizan los objetivos generales y particulares (satisfacer las necesidades y resolver los problemas) de las políticas, por una parte, y los objetivos de cada proyecto (remover las causas de los problemas), por la otra.

Este mapa se presenta a los gobernantes y administradores públicos como la base de los estudios de impacto.

Se recomienda la utilización de la técnica de grupo focal.

A partir de estudios de determinación puede descubrirse la conveniencia de eliminar proyectos sobrantes, elaborar proyectos faltantes, implementar proyectos en elaboración, definir (o redefinir) necesidades a satisfacer o problemas a resolver.

1.2 *Estudios de impacto*

A través de los estudios de impacto se trata de apreciar o estimar los efectos de las políticas y proyectos existentes sobre las necesidades a satisfacer. Para esto se requiere cotejar el *impacto deseado* y el *impacto logrado*.

Para medir el impacto deseado se requiere consultar a los gobernantes y administradores:

- ¿Cuánto de cada necesidad se busca satisfacer?
- ¿Cuánto de cada problema se busca resolver?
- ¿Cuánto de cada causa se busca remover?

La combinación de las tres respuestas configura el *impacto deseado*, o sea, los efectos que políticas públicas buscan alcanzar en la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas.

Para medir el *impacto logrado* se requiere consultar a los gobernantes y administradores:

- ¿Cuánto de cada necesidad se ha satisfecho?
- ¿Cuánto de cada problema se ha resuelto?
- ¿Cuánto de cada causa se ha removido?

La combinación de las tres respuestas configura el *impacto logrado*, o sea, los efectos que las políticas públicas han

alcanzado en la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas.

Si el *impacto logrado* es menor que el *impacto deseado*, se deben analizar (examinar o inspeccionar) fallas de diseño o de gestión que las expliquen o justifiquen y, sobre esa base, corregirlas. Esto supone diseño (o rediseño) de nuevas políticas a gestionar.

A esos fines, es indispensable conocer las fases y fallas del proceso de diseño y gestión de políticas públicas.

2 FASES PRIMARIAS DEL DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que un estado (como sujeto o responsable principal) pueda diseñar y gestionar proyectos y actividades a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (como objeto o finalidad principal), las políticas públicas deben ser vistas y consideradas como un *proceso* cuyo punto de salida (*input*) es una situación de insatisfacción social y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción social[82]y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano (ver Gráfico 4)[83].

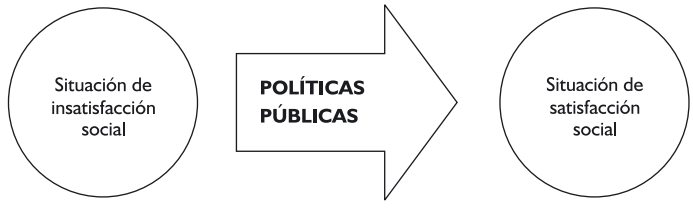


Gráfico 4 Políticas públicas como proceso de satisfacción social

Desde nuestro enfoque, el proceso de políticas públicas se puede clasificar en fases primarias (cuatro), secundarias (ocho) y terciarias (16)[84].

Las *fases primarias* del proceso de políticas públicas son:

- Diagnóstico.

---

[82] Como se dijo en el Capítulo Uno, las políticas públicas se deben orientar a la satisfacción social como calidad de vida deseada o bien común.

[83] Sobre el concepto de situación, se puede ver OSORIO, Alfredo: *Planeamiento estratégico,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Buenos Aires, 2003, pp. 72-74. Desde ese punto de vista, la insatisfacción social es la "situación inicial" mientras que la satisfacción social es la "situación objetivo" de las políticas públicas.

[84] Las fases son períodos o etapas a los fines de diseñar y gestionar políticas públicas. Como se dijo, el inicio del proceso son los estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes.

II.2

- Decisión.
- Dirección.
- Difusión.

A esta clasificación se la llama el *modelo de las cuatro "D"*. Cada una de las fases primarias son subprocesos del proceso de políticas públicas, con sus *inputs* y *outputs*. El diagnóstico y la decisión integran el diseño, mientras que la dirección y la difusión completan la *gestión de políticas públicas*, como partes de un proceso técnico-político-administrativo[85].

May y Wildavsky prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación[86]. El proceso de las políticas públicas adaptado de Jones (1984) y Meny y Thoening (1992) considera cinco fases: identificación del problema, formulación de una solución, toma de la decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados[87].

2.1 *Diseño*

2.1.1 *Diagnóstico*

Según el modelo de las cuatro "D", la primera fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser el *diagnóstico*, antes de la decisión. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad mediante un diseño relacional, lo primero que debe hacerse es *diagnosticar las alternativas posibles sobre la base de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos*. Respecto a los supuestos, en el diagnóstico debe predominar la participación de los sectores y ciudadanos[88]. Se requiere, pues, un *diagnóstico participativo*. El punto de partida (*input*) son *necesidades insatisfechas y problemas irresueltos* y el punto de llegada (*output*) son *alternativas posibles* (ver Gráfico 5).

Visto como proceso, se puede decir que el *diagnóstico* consiste en *convertir necesidades insatisfechas y problemas irresueltos en alternativas posibles*.

---

[85] En sentido amplio, suele identificarse la fase de la decisión con la función de gobierno y la fase de la dirección con la función de administración. Sin embargo, no hay buen gobierno sin decisión y diagnóstico a priori y no hay buena administración sin dirección y difusión a posteriori.

[86] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Problemas públicos y agenda de gobierno,* obr. cit., p. 16.

[87] Al respecto se puede ver FERNÁNDEZ, Antoni: *Las Políticas Públicas,* en Manual de Ciencia Política, obr. cit., p. 437.

[88] Sobre participación política, se puede ver SANI, Giacomo: *Participación política,* en Diccionario de Política, obr. cit., pp. 1137-1140.

Gráfico 5: Diagnóstico como primera fase primaria

Como se ha dicho, el diagnóstico (junto con la decisión) integra el diseño de políticas públicas.

2.1.2 *Decisión*

La segunda fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser la *decisión*, después del diagnóstico y antes de la dirección. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad mediante un diseño relacional, lo segundo que debe hacerse, sobre la base del diagnóstico, es *decidir los proyectos gubernamentales sobre la base de las alternativas posibles*. Respecto a los supuestos, en la decisión debe predominar la representatividad de los gobiernos[89]. Se requiere, pues, una *decisión representativa*. El punto de partida (*input*) de la decisión son *alternativas posibles* (provenientes del diagnóstico) y el punto de llegada (*output*) son *proyectos decididos* (ver Gráfico 6).

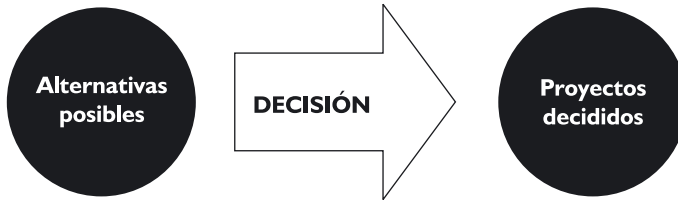


Gráfico 6: Decisión como segunda fase primaria

Vista como proceso, se puede decir que la *decisión* consiste en *convertir alternativas posibles en proyectos decididos*.

Como se ha dicho, la decisión (junto con el diagnóstico) integra el diseño de políticas públicas. Por tanto, *diseñar* supone diagnosticar y decidir alternativas posibles y proyectos gubernamentales.

Diseño de políticas públicas =
Diagnóstico participativo + Decisión representativa

---

[89] Sobre representación política, se puede ver COTTA, Maurizio: *Representación política,* en Diccionario de Política, obr. cit., pp. 1348-1390.

II.2 2.2 *Gestión*

2.2.1 *Dirección*

Según el modelo de las cuatro "D", la tercera fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser la *dirección*, después de la decisión y antes de la difusión. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad mediante una gestión relacional, lo tercero que debe hacerse, sobre las bases del diagnóstico y la decisión, es *dirigir las actividades administrativas sobre la base de los proyectos decididos*. Respecto a los supuestos, en la dirección debe predominar la productividad de las administraciones que dirigen[90]. Se requiere, pues, una *dirección productiva*. El punto de partida (*input*) de la dirección son *proyectos decididos* (provenientes de la decisión) y el punto de llegada (*output*) son *actividades dirigidas* (ver Gráfico 7).

Gráfico 7: Dirección como tercera fase primaria

Vista como proceso, se puede decir que la *dirección* consiste en *convertir los proyectos decididos en actividades dirigidas*.

Como se dijo, la dirección (junto con la difusión) integra la gestión de políticas públicas.

2.2.2 *Difusión*

La cuarta fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser la difusión, después de la dirección. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad mediante una gestión relacional, lo cuarto que debe hacerse, sobre las bases de la decisión y la dirección, es *difundir los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas*. Respecto a los supuestos, en la difusión debe predomi-

[90] Al respecto puede verse KLIKSBERG, Bernardo: *La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual,* MARTNER, Gonzalo: *El papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo* y MOTTA, Pablo: *Administración pública: Bases sustantivas para su reforma e investigación,* en La reforma de la administración pública en América latina, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 19-54, 57-68 y 71-90, respectivamente.

nar la transparencia de las decisiones y acciones[91]. Se requiere, pues, una difusión transparente. El punto de partida (*input*) de la difusión son *proyectos decididos o actividades dirigidas* (provenientes de la decisión o la dirección) y el punto de llegada (*output*) son *actividades difundidas* (ver Gráfico 8).

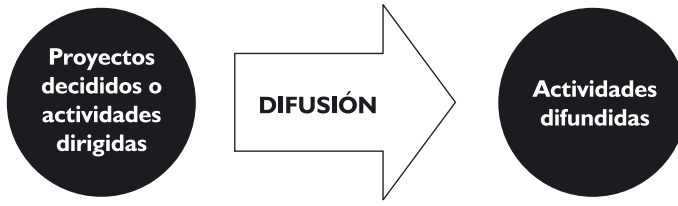


Gráfico 8: Difusión como cuarta fase primaria

Vista como proceso, se puede decir que la *difusión* consiste en *convertir proyectos decididos o actividades dirigidas en proyectos o actividades difundidos*.

Como se dijo, la dirección (junto con la difusión) completa la gestión de políticas públicas. Por tanto, *gestionar* supone dirigir y difundir proyectos gubernamentales y actividades administrativas.

Gestión de políticas públicas =
Dirección productiva + Difusión transparente

La Tabla N° 2 muestra las fases primarias, tanto del diseño como de la gestión de las políticas públicas.

Tabla N° 2: Fases primarias de las políticas públicas como proceso de satisfacción social

Diseño y gestión	Fases primarias
Diseño	Diagnóstico
	Decisión
Gestión	Dirección
	Difusión

Fuente: Elaboración propia

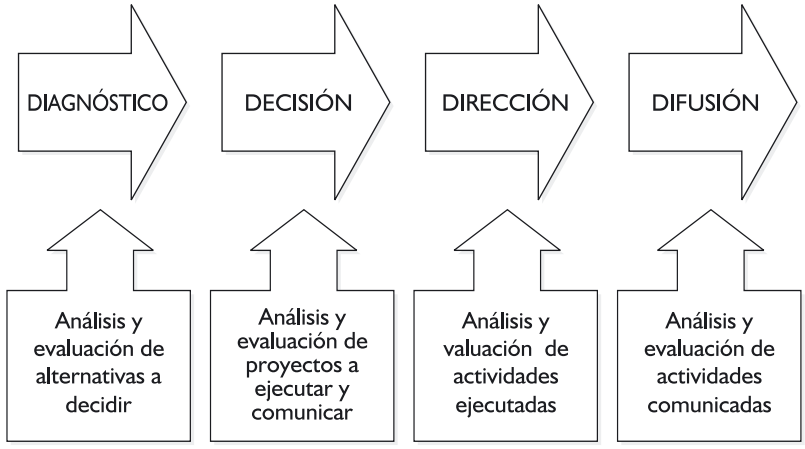
[91] Al respecto puede verse GONZÁLEZ FRAGA, Javier: *Corruptos y corruptores* y MORENO OCAMPO, Luis: *Una propuesta de acción*, en GRONDONA, Mariano: La corrupción, Planeta, Buenos Aires, 1993, pp. 107-118 y 121-148, respectivamente.

II.3 3 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Respecto al análisis y la evaluación de políticas públicas, se considera que éstas atraviesan las cuatro fases primarias.

- En el *diagnóstico* se analizan y evalúan tanto necesidades insatisfechas y problemas irresueltos como alternativas posibles de solución y satisfacción.
- En la *decisión* se analizan y evalúan tanto alternativas políticas como proyectos gubernamentales a gestionar.
- En la *dirección* se analiza y evalúa la ejecución de actividades implantadas y operadas.
- En la *difusión* se analiza y evalúa la comunicación de actividades informadas y divulgadas.

Gráfico 9: Análisis y evaluación de políticas públicas



Se puede decir que el análisis y la evaluación son procesos (o subprocesos) que soportan las cuatro fases primarias, a partir de estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes (o preexistentes)[92].

Héctor Sanín Ángel[93] diferencia la *evaluación para la decisión* (o evaluación *ex ante*) y la *evaluación de resultados* (o evaluación *ex post*). La diferencia vale a los fines de las políticas públicas. De esa manera, las evaluaciones del diagnóstico y la decisión son *ex ante*, mientras que las evaluaciones de la dirección y la difusión son *ex post*.

---

[92] Como se dijo en el Prólogo, respecto al *análisis de políticas públicas*, en sentido amplio, incluye tanto los estudios como el diseño y gestión, mientras que en sentido restringido, incluye el diseño y gestión solamente.

[93] SANÍN ÁNGEL, Héctor: *Manual de Administración en Proyectos de Desarrollo Local*, IULA-CELCADEL, Quito, 1988.

4 FALLAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El modelo de las cuatro "D" es una teoría que trata de sintetizar buenas prácticas a los fines de diseñar y gestionar políticas públicas según una secuencia lógica de fases, sabiendo que éstas, muchas veces, se omiten, se adelantan o se atrasan. Desde nuestro enfoque, si dichas omisiones, adelantos a atrasos, discontinúan el proceso, es decir, lo interrumpen, dificultan o entorpecen, son vistas y consideradas como **fallas**, es decir, errores o defectos de diseño o de gestión que impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consenso sectorial y ciudadano.

Básicamente, se sostiene que las fallas del proceso de políticas públicas pueden ser ocho, a saber:

- Imprevisión o falta de diagnóstico.
- Ceguera o diagnóstico sin estudios.
- Indecisión o falta de decisión.
- Improvisación o decisión sin diagnóstico.
- Inacción o falta de dirección.
- Inercia o dirección sin decisión.
- Secretismo o falta de difusión.
- Demagogia o difusión sin dirección o decisión.

Se considera que las cuatro primeras son fallas de diseño y las cuatro últimas son fallas de gestión de las políticas públicas como proceso de satisfacción social.

La *imprevisión* y la *ceguera* son fallas de diagnóstico. En la primera *no se diagnostica* y en la segunda *se diagnostica sin estudios*.

La *indecisión* y la *improvisación* son fallas de decisión. En la primera, *el gobierno no decide teniendo un diagnóstico* y en la segunda, *el gobierno decide sin tener un diagnóstico*.

La *inacción* y la *inercia* son fallas de dirección. En la primera, *la administración no hace lo que el gobierno ha decidido hacer* y en la segunda, *la administración hace lo que el gobierno no ha decidido hacer.*

El *secretismo* y la *demagogia* son fallas de difusión. En la primera, *no se difunde lo que el gobierno ha decidido o lo que la administración ha hecho* y en la segunda, *se difunde lo que el gobierno no ha decidido o lo que la administración no ha hecho*.

Desde nuestro enfoque, si los gobiernos y las administraciones no diagnostican o diagnostican ciegamente, si no toman decisiones o deciden improvisadamente, si no realizan acciones o accionan inercialmente o si no difunden o difunden demagógicamente, ningún estado podrá diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad podrá satisfacer necesidades sociales. La Tabla N° 3 muestra las fallas, tanto del diseño como de la gestión de las políticas públicas.

II.4 **Tabla N° 3: Fallas de las políticas públicas como proceso de satisfacción social**

Fallas de diseño	Fallas de diagnóstico	Imprevisión o falta de diagnóstico.
		Ceguera o diagnóstico sin estudios.
	Fallas de decisión	Indecisión o falta de decisión
		Improvisación o decisión sin diagnóstico.
Fallas de gestión	Fallas de dirección	Inacción o falta de dirección.
		Inercia o dirección sin decisión.
	Fallas de difusión	Secretismo o falta de difusión.
		Demagogia o difusión sin dirección o decisión.

Fuente: Elaboración propia

Así, la *imprevisión* y la *ceguera* se reparan diagnosticando participativamente sobre la base de estudios de políticas existentes. La *indecisión* y la *improvisación* se superan decidiendo representativamente sobre la base de diagnósticos participativos. La *inacción* y la *inercia* se reparan dirigiendo productivamente sobre la base decisiones representativas. El *secretismo* y la *demagogia* se superan difundiendo transparentemente sobre las bases de decisiones representativas y direcciones productivas.

III

DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DE LAS NECESIDADES Y LOS PROBLEMAS A LAS ALTERNATIVAS POSIBLES

III DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE LAS NECESIDADES Y LOS PROBLEMAS A LAS ALTERNATIVAS POSIBLES

1 FASES SECUNDARIAS DEL DIAGNÓSTICO

Según el *modelo de las cuatro "D",* las **necesidades insatisfechas** y los **problemas irresueltos** son el *input*, mientras que las **alternativas posibles** son el *output* del diagnóstico y, a la vez, el *input* de la fase de decisión (ver Gráfico 5).

Como se ha dicho, se considera que la situación de insatisfacción social es el *input* y la situación de satisfacción social y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano debe ser el *output* del proceso de políticas públicas. Antes del diagnóstico, corresponde hacer estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes, siendo éste el inicio del proceso[94].

El diagnóstico empieza con la **identificación de necesidades insatisfechas y problemas irresueltos** y concluye con la **formulación de alternativas posibles**, siendo éstas sus dos fases secundarias. El *output* de la primera y, a la vez, el *input* de la segunda son *las necesidades y los problemas identificados* (ver Gráfico 10). Dicho en otros términos: *las necesidades y los problemas identificados* son la bisagra del diagnóstico pero no su punto de partida ni su punto de llegada.

Gráfico 10: Fases secundarias del Diagnóstico

En este modelo, el diagnóstico incluye tanto la identificación del problema como la formulación de una solución, en términos del proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoening (1992).

A su vez, cada una de las fases secundarias del diagnóstico se clasifica en dos fases terciarias, como se verá a continuación.

---

[94] Al respecto ver Estudios de políticas públicas, en el Capítulo Dos.

III.1 Las fases terciarias de la *Identificación de necesidades y problemas* son la *Jerarquización de necesidades* y la *Priorización de problemas,* mientras que las fases terciarias de la *Formulación de alternativas posibles* son la *Enumeración de alternativas* y la *Selección de posibles,* como se verá en los puntos (2) y (3) de este Capítulo Tres.

En esta fase primaria, el protagonismo corresponde a los diseñadores[95], principalmente. En principio, los diseñadores son los responsables de identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos, por una parte, y de formular las alternativas posibles, por la otra, según las fuentes y los mecanismos de consulta utilizados.

En este Capítulo Tres, se planteará qué y cómo pueden hacer los diseñadores de políticas públicas al respecto.

Tabla N° 4: Cómo diagnosticar políticas públicas

¿Cómo diagnosticar políticas públicas?	Identificar necesidades y problemas
	Formular alternativas posibles

Fuente: elaboración propia

Visto como proceso, se puede decir que *el diagnóstico consiste en identificar necesidades insatisfechas y problemas irresueltos y, sobre esa base, formular alternativas posibles.*

2 FASES TERCIARIAS DE LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y PROBLEMAS

A los fines de **identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos** (primera fase secundaria del diagnóstico), los diseñadores deben **jerarquizar las necesidades insatisfechas** y luego **priorizar los problemas irresueltos**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 11).

Como se ve, las **necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos** son el *input* o punto de partida del Diagnóstico en general y de la Identificación de necesidades y problemas en particular.

[95] Se entiende a los diseñadores como politólogos especialistas en diagnóstico y en preparación de proyectos gubernamentales en consulta con gobernadores y administradores, dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos.

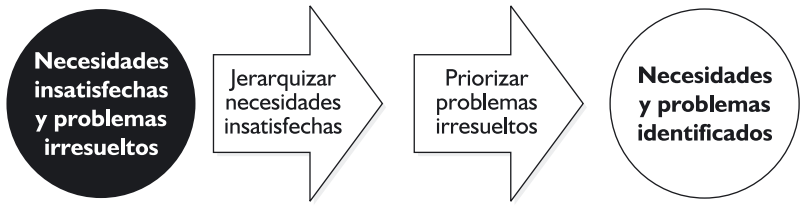


Gráfico 11: Fases terciarias de la Identificación de necesidades y problemas

La Identificación de necesidades y problemas se corresponde con el nivel de planeación normativa de Ozbekhan y a los momentos explicativo y normativo del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus[96].

Tabla N° 5: Cómo identificar necesidades y problemas

¿Cómo identificar necesidades y problemas?	Jerarquizar necesidades insatisfechas
	Priorizar problemas irresueltos

Fuente: Elaboración propia

A los fines de identificar las necesidades y los problemas, los diseñadores deben realizar una investigación acción participativa (IAP)[97], a partir de fuentes y mecanismos de consulta pluralistas e idóneos.

Se destacan, entre las fuentes de consulta, los gobernantes y administradores del sector público, los dirigentes empresariales y sociales y los ciudadanos y, entre los mecanismos de consulta (además de la observación directa de los diseñadores), las entrevistas claves, los grupos focales y las encuestas de opinión, principalmente[98].

---

[96] Sobre este punto, se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., p. 50 y pp. 44-57, respectivamente.

[97] "La investigación acción participativa es una herramienta metodológica, que se plantea avanzar en forma simultánea en la investigación de situaciones que vive la población, la sistematización y producción de conocimiento en torno a ellas integrando elementos del saber popular, la ciencia y la tecnología. El producto del nuevo conocimiento elaborado constituye la base de una acción organizada, que moviliza diversos recursos de la comunidad y técnicos para mejorar las condiciones de vida" (Planificación local participativa, 1999: 202).

[98] En los estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes, los gobernantes y administradores han dicho cuáles son las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y sus causas principales. Ahora, se les consulta sobre la jerarquización de esas necesidades insatisfechas y la priorización de esos problemas irresueltos y, además, se amplía la consulta a los dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos.

III.2 En cuanto a los medios de comunicación social (MECOS), éstos se consideran como *fuentes de comunicación o divulgación* de las actividades proyectadas o ejecutadas, por una parte, y como *fuentes de evaluación o análisis* de las actividades comunicadas, por la otra, como se verá en la fase de difusión de políticas públicas. Como fuentes de consulta a los fines de investigar, jerarquizar las necesidades a satisfacer y priorizar los problemas a resolver, se los incluye dentro del sector privado con fines de lucro o empresarial.

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico la *"Tabla de fuentes y mecanismos de consulta"* con el propósito de ver conjuntamente tanto los sectores como las técnicas de consulta a los fines de una investigación acción participativa de necesidades insatisfechas y problemas irresueltos.

Tabla N° 6: Fuentes y mecanismos de consulta

Fuentes de consulta		**Mecanismos de consulta**		
		Entrevista claves	Grupos focales	Encuestas de opinión
Sector público				
Sectores privados	Con fines de lucro			
	Sin fines de lucro			
Sector ciudadano				

Fuente: Elaboración propia

Se puede decir que para jerarquizar necesidades es imprescindible la consulta a los dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos, mientras que para priorizar los problemas es imprescindible la consulta a los gobernantes y administradores.

2.1 *Jerarquizar las necesidades insatisfechas*

Para **identificar las necesidades y los problemas**, según el modelo que se propone, los diseñadores deben **jerarquizar las necesidades insatisfechas**[99].

[99] Sobre la base de las necesidades establecidas y enumeradas por los gobernantes y administradores en los estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes.

Para ésto, los diseñadores deben analizar la **gravedad** (en el tiempo y el espacio) y la **urgencia** (en la percepción del sector público, los sectores privados y el sector ciudadano) de las necesidades insatisfechas, siendo éstos los *criterios de jerarquización* propuestos.

La gravedad (temporal y espacial) se puede analizar a partir de estadísticas públicas o privadas (censos nacionales, provinciales o municipales, por ejemplo). La urgencia, en cambio, se debe analizar a partir de una investigación acción participativa (IAP) que consulte a los dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos[100] y, también, a los gobernantes y administradores.

Establecidos los criterios, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada una de las necesidades insatisfechas[101] por separado y averigüen:

- ¿Es grave en relación con otros períodos? ¿Es grave en comparación con otros lugares?
- ¿Es percibida como urgente por los dirigentes empresariales y sociales? ¿Es percibida como urgente por los ciudadanos?
- ¿Es percibida como urgente por los gobernantes y administradores?

Obviamente, las respuestas deben provenir de la investigación, las fuentes y mecanismos de consulta utilizados.

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna un puntaje que va de tres a uno:

- Respecto a la *gravedad en el tiempo,* se asigna *tres puntos* si las necesidades insatisfechas aumentaron, *un punto* si las necesidades insatisfechas disminuyeron y *dos puntos* si las necesidades insatisfechas no aumentaron ni disminuyeron en comparación con otro tiempo[102].
- Respecto a la *gravedad en el espacio,* se asigna *tres puntos* si las necesidades son mayores, *un punto* si las necesidades

[100] Una investigación del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP) especialmente elaborada para Clarín a 20 años del retorno democrático reflejaba como "asignaturas pendientes" (necesidades insatisfechas o necesidades a satisfacer) la desocupación (74, 2 por ciento), la corrupción (46, 7 por ciento), la pobreza (46 por ciento) la inseguridad (39, 8 por ciento), la falta de justicia (31 por ciento) y la justicia social (21,5 por ciento).

[101] Metodológicamente, en cuanto a las necesidades sociales, en los estudios de políticas existentes se las ve como necesidades a satisfacer (o sea, en positivo, empleo, nutrición o alfabetismo, por ejemplo). En la jerarquización, en cambio, se las considera como necesidades insatisfechas (o sea, en negativo, desempleo, desnutrición o analfabetismo).

[102] El desempleo en Provincia de Mendoza en 2004 respecto a 2003, por ejemplo: ¿ha subido, ha bajado o es el mismo?

son menores y *dos puntos* si las necesidades no son mayores ni menores en comparación con otro espacio[103].

- En cuanto a la *urgencia en la percepción,* se asigna *tres puntos* si las necesidades insatisfechas son percibidas como muy urgentes, *un punto* si las necesidades insatisfechas son percibidas como poco urgentes y *dos puntos* si las necesidades insatisfechas son percibidas como urgentes por el sector público, los sectores privados (con y sin fines de lucro) y el sector ciudadano, respectivamente.

No se comparan las necesidades insatisfechas entre ellas. Se considera cada una por separado asignándole un puntaje en relación con cada uno de los criterios establecidos. La suma de los puntajes dará el *orden de jerarquización* que se busca.

A los fines de la jerarquización, no deben compararse necesidades a satisfacer por distintos sujetos (por ejemplo, la Provincia de Córdoba versus la Municipalidad de Córdoba). Tampoco deben compararse las necesidades a satisfacer por un sujeto respecto a distintos sectores y en relación con distintas materias o distintos territorios (por ejemplo, la salud de los niños del noroeste versus la educación de los ancianos del sureste).

Mientras más imprecisa sea la delimitación de necesidades sociales insatisfechas, más largo será el listado de problemas irresueltos.

A continuación (pág. 63), se presenta como herramienta de análisis metodológico la *"Tabla de jerarquización de necesidades insatisfechas"*, siendo las necesidades investigadas N1, N2, N3 y N4, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas.

Por tanto, para cada necesidad social, los puntajes van de un máximo de 18 (una necesidad insatisfecha en aumento en relación con otro tiempo, mayor en comparación con otro espacio, percibida como muy urgente por el sector público, los sectores privados y los ciudadanos) a un mínimo de seis (una necesidad en disminución en relación con otro tiempo, inferior en comparación con otro espacio, percibida como poco urgente por el sector público, los sectores privados y los ciudadanos). Indudablemente, una necesidad con más puntaje debería ser jerarquizada por encima de otra u otras con menos puntajes.

Muchas veces, al aplicar esta tabla, dos o más necesidades sociales tienen un mismo puntaje. Entonces, los diseñadores deben determinar cuál es el criterio predominante a los fines de la jerar-

[103] El desempleo en 2004 en Provincia de Mendoza respecto a provincias argentinas, por ejemplo: ¿es mayor, menor o igual?

quización y "desempatar" a favor de la necesidad social con más puntaje según dicho criterio.

Tabla N° 7: Jerarquización de necesidades insatisfechas

Necesidad	Criterios de jerarquización						Total
	Gravedad		Urgencia				
	En relación con otro tiempo	En relación con otro espacio	Del sector público	Del sector con fines de lucro	Del sector sin fines de lucro	Del sector ciudadano	
N1							
N2							
N3							
N4							

Fuente: Elaboración propia

Con esta tabla, se puede obtener un *orden jerarquizado de necesidades sociales* a satisfacer como calidad de vida, que puede ser considerado como la *visión* de una sociedad (objeto o finalidad principal de las políticas públicas), en términos de planeamiento estratégico[104].

A partir de esa visión, *los objetivos generales*[105] *de cualquier política pública son (o deben ser) satisfacer una o más necesidades sociales jerarquizadas*.

Esquemáticamente, siendo N1, N2, N3 y N4 las necesidades a satisfacer respecto a una calidad de vida CV, el Gráfico 12 muestra las dependencias correspondientes:

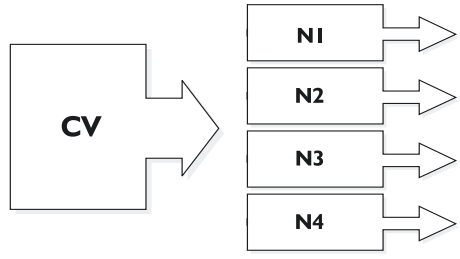


Gráfico 12: Calidad de vida y necesidades a satisfacer

[104] Sobre *visión,* se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., pp. 94-95.

[105] Se entiende que un objetivo es general cuando es más amplio en relación con otros que están subordinados a él.

III.2 Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada, hay que satisfacer cada una de las necesidades identificadas y jerarquizadas.

Para ésto es muy útil que los diseñadores averigüen cuánto de la calidad de vida deseada se alcanza si se satisface cada una de las necesidades sociales.

2.2 *Priorizar los problemas irresueltos*

Después de jerarquizar las necesidades insatisfechas, según el modelo que se propone, los diseñadores deben **priorizar los problemas irresueltos**[106].

Para ésto, los diseñadores deben analizar la **incidencia** de los problemas irresueltos, siendo éste el *criterio de priorización* propuesto.

La incidencia se debe analizar a partir de una investigación acción participativa que consulte a los gobernantes y administradores y, también, a los dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos[107].

Establecido el criterio, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada uno de los problemas irresueltos por separado y averigüen:

- ¿Cuánto incide la solución de cada problema sobre la resolución de cada uno de los demás?.

Obviamente, las respuestas deben provenir de la investigación, las fuentes y mecanismos de consulta utilizados.

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna un puntaje que va de tres a uno. Corresponde asignar *tres puntos* al problema que soluciona más de dos tercios de otro, *dos puntos* al problema que soluciona menos de dos tercios y más de un tercio de otro y *un punto* al problema que soluciona menos de un tercio de otro.

A diferencia de lo que se vio para jerarquizar las necesidades, se comparan los problemas entre ellos. Se considera cada problema irresuelto por separado asignándole un puntaje en relación con cada uno de los problemas irresueltos. La suma de los puntajes dará el *orden de priorización* que se busca.

---

[106] Sobre la base de los problemas establecidos y enumerados por los gobernantes y administradores en los estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes.

[107] Metodológicamente, se consulta, simultáneamente, sobre la urgencia de las necesidades insatisfechas y la incidencia de los problemas irresueltos.

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico la *"Tabla de priorización de problemas irresueltos"*, siendo los problemas P1, P2 y P3, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas.

Tabla N° 8: Priorización de problemas irresueltos

Problemas	Incidencia			Totales
	P1	**P2**	**P3**	
P1		¿Cuánto incide P1 sobre P2?	¿Cuánto incide P1 sobre P3?	
P2	¿Cuánto incide P2 sobre P1?		¿Cuánto incide P2 sobre P3?	
P3	¿Cuánto incide P3 sobre P1?	¿Cuánto incide P3 sobre P2?		

Fuente: Elaboración propia.

A diferencia de la tabla de jerarquización de necesidades insatisfechas, los puntajes no van de un máximo a un mínimo fijos, dependiendo, en cambio, de la cantidad de problemas en análisis. Indudablemente, un problema con más puntaje debería ser priorizado por encima de otro u otros con menos puntajes.

Muchas veces, al aplicar esta tabla, dos o más problemas tienen un mismo puntaje. Entonces, los diseñadores deben realizar una comparación adicional y "desempatar" a favor del problema que más incida.

Con esta tabla, se puede obtener un *orden priorizado de problemas públicos* a resolver, que puede ser considerado como la *misión* de un estado (sujeto o responsable principal de las políticas públicas), en términos de planeamiento estratégico[108].

A partir de esa misión, *los objetivos particulares*[109] de cualquier política pública son (o deben ser) resolver uno o más problemas públicos priorizados.

Desde nuestro enfoque, los objetivos de las políticas públicas (tanto el general como los particulares) son a largo plazo, es decir, más de cuatro años, considerando el mandato cons-

[108] Sobre la *misión,* se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., p. 94-95.

[109] Los objetivos particulares son medios para la consecución de los objetivos generales.

titucional de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

Esquemáticamente, siendo P1.1, P1.2 y P1.3 los problemas respecto a la necesidad N1 y C1.1.1 y C1.1.2 las causas respecto al problema P1.1, el Gráfico 13 muestra las dependencias correspondientes:

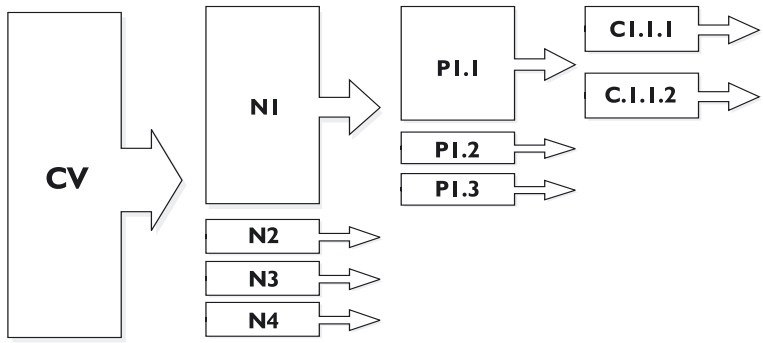


Gráfico 13: Necesidades a satisfacer y problemas a resolver

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada, hay que solucionar cada uno de los problemas priorizados de cada una de las necesidades jerarquizadas.

Para ésto es muy útil que los diseñadores averigüen cuánto de cada problema se resuelve si se remueve cada causa y cuánto de cada necesidad se satisface si se resuelve cada problema.

3 FASES TERCIARIAS DE LA FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS POSIBLES

Para **formular las alternativas posibles** (segunda fase secundaria del diagnóstico), los diseñadores deben **enumerar las alternativas** y luego la **seleccionar las posibles**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 14).

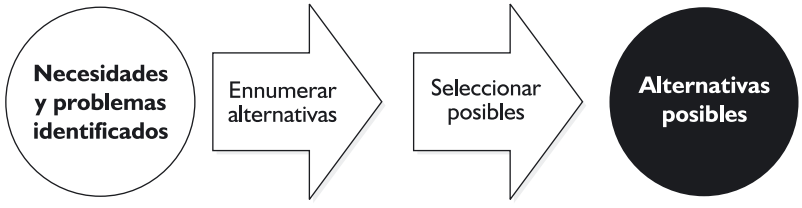


Gráfico 14: Fases terciarias de la Formulación de alternativas posibles

Como se ve, las **alternativas posibles** son el *output* o punto de llegada de la Formulación de alternativas posibles en particular y del diagnóstico en general.

Tabla N° 9: Cómo formular alternativas posibles

¿Cómo formular alternativas posibles?	Enumerar alternativas
	Seleccionar posibles

Fuente: Elaboración propia

La Formulación de alternativas se corresponde con el nivel de planeación estratégica de Ozbekhan y con el momento estratégico del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus[110].

A los fines de formular las alternativas posibles, los diseñadores deben realizar una investigación acción participativa (IAP), a partir de fuentes y mecanismos de consulta pluralistas e idóneos.

3.1 *Enumerar las alternativas*

Para **formular las alternativas posibles**, según el modelo que se propone, los diseñadores deben **enumerar las alternativas**.

Se trata de contar o enunciar los diferentes cursos de decisión y acción para solucionar los problemas priorizados y, de esa manera, satisfacer las necesidades jerarquizadas. Cada alternativa debe desarrollarse en términos generales indicando los recursos financieros y organizacionales, la gestión de recursos y la consecución de objetivos previstas y la factibilidad tanto social como legal.

Es necesario pensar dos o más alternativas *a los fines de remover (total o parcialmente) cada una de las causas principales de cada uno de los problemas priorizados respecto a cada una de las necesidades a satisfacer.* Deben ser por lo menos dos alternativas, a los fines de definir un orden seleccionado de posibles y, sobre esa base, en la decisión, adoptar la alternativa política y preparar el proyecto gubernamental a ejecutar y comunicar. Esta tarea requiere creatividad e innovación.

La enumeración de las alternativas no debe limitarse por las posibilidades o imposibilidades de gestionarlas, ejecutarlas o comunicarlas. Esas limitaciones se consideran después (al seleccionar las posibles).

[110] Sobre el particular se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., p. 51 y pp. 44-57, respectivamente.

III.3 Al enumerar las alternativas, es necesario analizar cada una de las causas principales de cada uno de los problemas priorizados y saber si constituye una debilidad[111] o una amenaza[112], en términos del análisis FODA, es decir, si proviene de la organización o del entorno.

Si las causas de los problemas a solucionar son debilidades, las alternativas enumeradas deben suponer fortalezas[113]. En cambio, si aquellas son amenazas, éstas deben suponer oportunidades[114]. Tratar de solucionar debilidades estatales a partir de oportunidades sociales[115] o tratar de solucionar amenazas sociales a partir de fortalezas estatales[116], es erróneo y peligroso.

Enumerar las alternativas requiere buscar (y encontrar) tanto las fortalezas de la organización como las oportunidades del entorno para superar las debilidades estatales y las amenazas sociales, respectivamente.

Claramente, se trata de un trabajo de prospectiva a través del cual se pretende anticipar las consecuencias eventuales de la ejecución y la comunicación de las diferentes alternativas.

Las alternativas suponen decisiones o acciones incompatibles, por definición. Es decir, entre dos decisiones o acciones, si se toma o realiza una no se toma ni realiza otra y viceversa. Si hubiera "una" alternativa, los diseñadores deben considerar "mantener la situación existente" como "otra" alternativa.

Si para eliminar una o varias causas de uno o más problemas, se pueden o deben realizar varias actividades, éstas son partes de una misma alternativa y así deben ser vistas y consideradas por los diseñadores[117].

---

[111] Las debilidades son fuerzas internas (de la organización estatal, gubernamental o administrativa) que actúan negativamente.

[112] Las amenazas son fuerzas externas (del entorno social) que actúan negativamente.

[113] Las fortalezas son fuerzas internas (de la organización estatal, gubernamental o administrativa) que actúan positivamente.

[114] Las oportunidades son fuerzas externas (del entorno social) que actúan positivamente.

[115] Si el problema es el déficit y la causa es la disminución de la recaudación (debilidad de la organización), es erróneo y peligroso creer que la alternativa de solución es la reactivación de la economía (oportunidad del entorno), por ejemplo.

[116] Si el problema es el déficit y la causa es la recesión de la economía (amenaza del entorno), es erróneo y peligroso creer que la alternativa de solución es el aumento de la recaudación (fortaleza de la organización), por ejemplo.

[117] A los fines de eliminar la insuficiencia de recursos humanos como una de las causas de la deficiente atención del personal (problema), contratar o capacitar no son dos alternativas sino dos actividades de una alternativa (mejorar la atención

La enumeración de alternativas se puede realizar a partir de entrevistas claves y grupos focales a gobernantes y administradores, dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos y, también, mediante consultas a especialistas, de acuerdo con el sector, la materia o el territorio correspondientes.

3.2 *Seleccionar las posibles*

Después de enumerar las alternativas, según el modelo que se propone, los diseñadores deben **seleccionar las posibles**.

A esos fines, metodológicamente, primero, deben establecerse *criterios de selección de alternativas*. L os criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres, a saber:

- Capacidad real de intervención.
- Efectividad.
- Factibilidad política.

La capacidad real de intervención depende de los *recursos financieros y organizacionales* tanto gubernamentales como administrativos.

Dentro de los recursos financieros se incluyen tanto los propios como los provenientes de otras jurisdicciones (como la coparticipación federal a las provincias o la coparticipación provincial a las municipalidades).

Dentro de los recursos organizacionales se incluyen tanto las estructuras orgánicas como las plantas de personal (permanente y contratado).

Capacidad real de intervención =
Recursos financieros + Recursos organizacionales

A la capacidad real de intervención, es conveniente agregar la efectividad como la síntesis de eficiencia y eficacia. Si un proyecto es eficiente y eficaz, se puede decir que es efectivo.

Efectividad = Eficiencia + Eficacia

Siguiendo a Héctor Sanín Angel[118], se puede definir *eficiencia* como "racionalidad y rendimiento en el uso de los recursos para generar productos" y *eficacia* como "grado de impacto social debido

del personal). Una alternativa sería, en cambio, privatizar el servicio: si se privatiza no se contrata ni se capacita al personal y viceversa.

[118] SANÍN ANGEL, Héctor: obr. cit., p. 40.

III.3 al cumplimiento del objetivo social y de generación de los resultados deseados en el medio ambiente". También se puede decir que la *eficacia* es la medida en que se logran o no los objetivos previstos, mientras que la *eficiencia* es la relación entre los resultados y los recursos consumidos para lograrlos, en términos del profesor Eduardo Arnoletto[119].

Así, generalmente, se asocia la eficiencia a la gestión de recursos y la eficacia a consecución de objetivos. Por tanto, una alternativa es más eficiente si gestiona mejor los recursos y más eficaz si consigue mejor los objetivos. Si una alternativa gasta menos recursos y alcanza más objetivos es, a la vez, más eficiente y más eficaz, o sea, más efectiva[120].

Sin dudas la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia o, dicho en otros términos, la gestión debe estar subordinada a los objetivos. Ahora bien, más tarde o más temprano, la ineficiencia causa ineficacia, o sea, la gestión ineficiente de recursos financieros u organizacionales frena la consecución de objetivos.

A la capacidad real de intervención y la efectividad, es conveniente agregar la factibilidad política como la síntesis de viabilidad social y legal. Si un proyecto es factible social y legalmente, se puede decir que es factible políticamente[121].

Factibilidad política =
Factibilidad social + Factibilidad legal

Una alternativa es factible desde lo social si puede ser aceptada por la opinión pública, mientras que es factible desde lo legal si puede ser aprobada por el poder que corresponda[122].

La capacidad real de intervención y la efectividad se pueden analizar a partir de entrevistas claves y grupos focales a administradores, principalmente a los responsables de las direcciones, secretarías o ministerios competentes, y, también, mediante consultas a especialistas, de acuerdo con el sector, la materia o el territorio

[119] ARNOLETTO, Eduardo Jorge. *Funciones ejecutivas*, ICDA, Cba. 2001, p. 23.

[120] Aquí los diseñadores deben anticipar genéricamente la fase de operación, es decir, cómo se operaría cada una de las alternativas que se analizan. Ver Dirección de políticas públicas, en el Capítulo Cinco.

[121] Respecto a la consideración de la factibilidad política, se puede ver FERNÁNDEZ, Antoni: obr. cit., p. 441.

[122] Aquí los diseñadores deben anticipar genéricamente la fase de implantación tanto social (o legitimación) como legal (o legalización), es decir, cómo se legitimarían y legalizarían cada una de las alternativas que se analizan. Ver Dirección de políticas públicas, en el Capítulo Cinco.

correspondientes. En cambio, la factibilidad social se debe analizar a partir de entrevistas claves y grupos focales a dirigentes (empresariales y sociales) y, sobre todo, de encuestas de opinión a ciudadanos, mientras que la factibilidad legal se debe analizar a partir de entrevistas claves y grupos focales a gobernantes tanto ejecutivos como legisladores del gobierno y de la oposición.

La selección es simple si las alternativas son realizables y, además, efectivas y factibles. Pero es compleja si son irrealizables financiera u organizacionalmente, ineficientes o ineficaces, inviables social o legalmente.

Establecidos los criterios, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada una de las alternativas por separado y averigüen:

- ¿Es realizable financieramente?. ¿Es realizable organizacionalmente?
- ¿Es eficiente? ¿Es eficaz?
- ¿Es factible socialmente? ¿Es factible legalmente?

Obviamente, las respuestas deben provenir de la investigación, las fuentes y mecanismos de consulta utilizados.

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna un puntaje que va de tres a uno.

- Respecto a la *capacidad financiera de intervención,* corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas con recursos financieros suficientes, *dos puntos* a las alternativas con recursos financieros insuficientes y *un punto* a las alternativas sin recursos financieros.
- En cuanto a la *capacidad organizacional de intervención,* corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas con recursos organizacionales suficientes, *dos puntos* a las alternativas con recursos organizacionales insuficientes y *un punto* a las alternativas sin recursos organizacionales.
- Respecto a la eficiencia, corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas que gastan menos de un tercio de los recursos, *dos puntos* a las alternativas que gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos y *un punto* a las alternativas que gastan más de dos tercios de los recursos disponibles.
- En cuanto a la *eficacia,* corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas que alcanzan más de dos tercios del objetivo, *dos puntos* a las alternativas que alcanzan menos de dos tercios y más de un tercio del objetivo y *un punto* a las alternativas que alcanzan menos de un tercio del objetivo.

III.3

- Respecto a la *factibilidad social,* corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas aceptadas por más de dos tercios de la opinión pública, *dos puntos* a las alternativas aceptadas por menos de dos tercios y más de un tercio de la opinión pública y *un punto* a las alternativas aceptadas por menos de un tercio de la opinión pública.
- En cuanto a la *factibilidad legal,* corresponde asignar *tres puntos* a las alternativas que deben ser aprobadas por decreto del ejecutivo, *dos puntos* a las alternativas que deben ser aprobadas por ley u ordenanza con apoyo de los legisladores del gobierno y *un punto* a las alternativas que deben aprobadas por ley u ordenanza con apoyo de los legisladores del gobierno y la oposición.

A semejanza de la jerarquización de necesidades y a diferencia de la priorización de problemas, no se comparan las alternativas entre ellas. Se considera cada alternativa por separado asignándole un puntaje en relación con cada uno de los criterios establecidos. La suma de los puntajes dará el *orden de selección* que se busca.

A continuación (pág. 73), se presenta como herramienta de análisis metodológico, la *"Tabla de selección de alternativas posibles"*, siendo las alternativas posibles A1 y A2, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas.

También a semejanza de la jerarquización de necesidades y a diferencia de la priorización de problemas, aquí los puntajes van de un máximo de 18[123] a un mínimo de seis[124].

Indudablemente, una alternativa con más puntaje debería ser seleccionada por encima de otra u otras con menos puntajes.

Muchas veces, al aplicar la tabla, dos o más alternativas tienen el mismo puntaje. Entonces, los diseñadores deben determinar cuál es el criterio predominante a los fines de la selección y "desempatar" a favor de la alternativa con más puntaje según dicho criterio.

---

[123] Una alternativa con recursos financieros y organizacionales suficientes, que gasta menos de un tercio de los recursos disponibles, que alcanza más de dos tercios del objetivo, aceptada por más de dos tercios de la opinión pública y que debe ser aprobada por decreto del poder ejecutivo.

[124] Una alternativa sin recursos financieros ni organizacionales suficientes, que gasta más de dos tercios de los recursos disponibles, que alcanza menos de un tercio del objetivo, aceptada por menos de un tercio de la opinión pública y que debe ser aprobada por ordenanza o ley con apoyo de los legisladores del gobierno y la oposición.

Con esta tabla, se puede obtener un *orden seleccionado de alternativas posibles.*

Tabla N° 10: Selección de alternativas posibles

Alterna-tivas en evaluación	Criterios de selección						Puntajes de las alterna-tivas
	Capacidad de intervención		Efectividad		Factibilidad política		
	Financiera	Organiza-cional	Eficiencia en los recursos	Eficacia en los objetivos	Factibilidad social	Factibilidad legal	
A1							
A2							

Fuente: Elaboración propia

Esquemáticamente, siendo A1.1.1.1 y A1.1.1.2, por una parte, A1.1.2.1 y A1.1.2..2, por la otra, las alternativas posibles respecto a las causas C1.1.1 y C1.1.2, respectivamente, del problema P1.1 de la necesidad N1, el Gráfico 15 muestra las dependencias correspondientes:

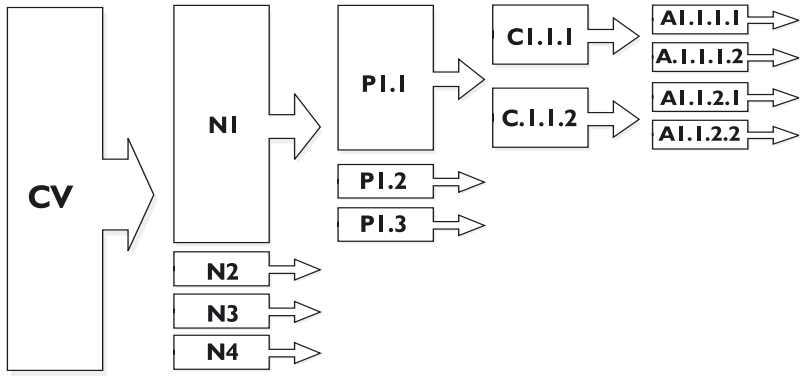


Gráfico 15: Alternativas posibles

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada, hay que remover (total o parcialmente) cada una de las causas principales de cada uno de los problemas priorizados de cada una de las necesidades jerarquizadas.

Para ésto es muy útil que los diseñadores averigüen cuánto de cada causa se remueve si se adopta cada alternativa.

III.4 4 FALLAS DE DIAGNÓSTICO

Dos de las principales fallas del proceso de diseño de políticas públicas pueden ser **fallas de Diagnóstico**.

Tanto la **imprevisión** como la **ceguera** son fallas del proceso de diagnóstico. En la primera *no se diagnostica* mientras que en la segunda *se diagnostica sin estudios*. Ambas fallas impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano.

4.1 *Imprevisión o falta de diagnóstico*

Puede suceder que se estudien los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas existentes (o preexistentes) pero que no se diagnostiquen las necesidades a satisfacer o los problemas a resolver o las alternativas posibles al respecto. A esta falla se la llama **imprevisión**.

En el diseño de políticas públicas, las necesidades sociales insatisfechas y los problemas públicos irresueltos deben ser identificados[125] y, sobre esa base, las alternativas posibles deben ser formuladas[126]. De lo contrario, el proceso no continúa, fracasa el diagnóstico y las necesidades siguen insatisfechas. Así, la **falta de Diagnóstico** es enemiga de la satisfacción social.

La **imprevisión** puede obedecer a dos errores o defectos al interior del proceso de Diagnóstico, a saber:

- Falta de identificación de necesidades sociales o de problemas públicos[127].
- Falta de formulación de alternativas posibles[128].

A su vez, la falta de identificación de necesidades y problemas, puede darse por:

– Falta de jerarquización de necesidades o
– Falta de priorización de problemas.

Muchas políticas fracasan porque no se sabe cuáles son las necesidades a satisfacer o los problemas a resolver. Se debate sobre alternativas de solución o de satisfacción sin saber respecto a qué problema o a qué necesidad.

---

[125] Éste debe ser el punto de llegada de la primera fase secundaria del Diagnóstico.

[126] Éste debe ser el punto de llegada de la segunda fase secundaria en particular y del Diagnóstico en general.

[127] Ver la **Identificación de necesidades y problemas** como primera fase secundaria del Diagnóstico de políticas públicas.

[128] Ver la **Formulación de alternativas posibles** como segunda fase secundaria del Diagnóstico de políticas públicas.

Por su parte, la falta de formulación de alternativas, puede darse por:

– Falta de enumeración de alternativas o
– Falta de selección de posibles.

Muchas políticas fracasan porque no se buscan "verdaderas" alternativas o se encuentran "falsas" alternativas, o porque se eligen imposibles (sin recursos financieros u organizacionales suficientes, ineficientes o ineficaces, sin probabilidades de legitimación o legalización).

Si las necesidades y los problemas no se identifican o si las alternativas no se formulan, el proceso no continúa y las necesidades siguen insatisfechas.

4.2 *Ceguera o diagnóstico sin estudios*

Asimismo, las necesidades seguirán insatisfechas, si se diagnostica sin estudios (de determinación y de impacto) de políticas existentes. A esta falla se la llama **ceguera o diagnóstico sin estudios**.

Muchas veces se identifican las necesidades sociales y los problemas públicos y se formulan las alternativas posibles pero sin saber cuáles son los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas existentes ni sus efectos (deseados y logrados), o sea, sin previos estudios de políticas existentes. Se diagnostica a ciegas.

Gobernar y administrar por políticas públicas exige diagnosticar sin cegueras. Más allá de las modas, **diagnosticar estratégicamente** es diagnosticar participativamente a partir de estudios de políticas existentes. Ni más ni menos.

IV

DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:

DE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES A LOS PROYECTOS DECIDIDOS

IV DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES A LOS PROYECTOS DECIDIDOS

1 FASES SECUNDARIAS DE LA DECISIÓN

Según el *modelo de las cuatro "D"*, las **alternativas posibles**[129] son el *input*, mientras que los **proyectos decididos** son el *output* de la decisión y, a la vez, el *input* de la fase de dirección (ver Gráfico 6).

La decisión comienza con la **adopción de alternativas políticas** y culmina con la **preparación de proyectos gubernamentales**, siendo éstas sus dos fases secundarias. El *output* de la primera y, a la vez, el *input* de la segunda son *las alternativas políticas adoptadas* (ver Gráfico 16). Dicho en otros términos: *las alternativas políticas adoptadas* son la bisagra de la decisión. Los proyectos decididos, en cambio, son las alternativas políticas adoptadas y, también, preparadas como proyectos gubernamentales.

Gráfico 16: Fases secundarias de la Decisión

En este modelo se preserva la toma de la decisión como fase autónoma de las políticas públicas, en términos del proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoening (1992).

A su vez, cada una de las fases secundarias de la decisión se clasifica en dos fases terciarias, como se verá a continuación.

Las fases terciarias de la *Adopción de alternativas políticas* son la *Valoración de alternativas políticas* y la *Determinación de alternativas políticas*, mientras que las fases terciarias de la *Preparación de proyectos gubernamentales* son la *Proyección de objetivos* y la *Proyec-*

[129] Como se vio, las alternativas posibles son el *output* del Diagnóstico.

ción de actividades, como se verá en los puntos 2) y 3) de este Capítulo Cuatro.

En esta fase primaria, el protagonismo corresponde, por una parte, a los gobernantes y administradores y, por la otra, a los diseñadores, principalmente. En principio, los primeros son los responsables de valorar y determinar las alternativas políticas a preparar, mientras que los segundos son los responsables de preparar los proyectos gubernamentales a gestionar.

En este Capítulo Cuatro, se planteará qué y cómo pueden hacer los gobernantes y administradores y los diseñadores al respecto.

Tabla N° 11: Cómo decidir políticas públicas

¿Cómo decidir políticas públicas?	Adoptar alternativas políticas
	Preparar proyectos gubernamentales

Fuente: Elaboración propia

Visto como proceso, se puede decir que *la decisión consiste en adoptar alternativas políticas y, sobre esa base, preparar proyectos gubernamentales.*

2 FASES TERCIARIAS DE LA ADOPCIÓN DE ALTERNATIVAS POLÍTICAS

A los fines de **adoptar las alternativas políticas** (primera fase secundaria de la decisión), los gobernantes y administradores deben **valorar** y luego **determinar las alternativas políticamente**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 17).

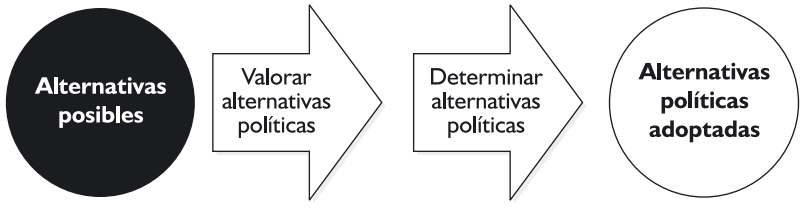


Gráfico 17: Fases terciarias de la Adopción de alternativas políticas

Como se ve, las **alternativas posibles** son el *input* o punto de partida de la Decisión en general y de la Adopción de alternativas políticas en particular.

Tabla N° 12: Cómo adoptar alternativas políticas

¿Cómo adoptar alternativas políticas?	Valorar alternativas políticamente
	Determinar alternativas políticamente

Fuente: Elaboración propia

La adopción de alternativas políticas corresponde a los gobernantes y administradores, a diferencia de la preparación de proyectos gubernamentales que corresponde a los diseñadores. Son los gobernantes quienes deben valorar y luego determinar las alternativas políticamente. La adopción es de naturaleza política pero supone una perspectiva técnica de los gobernantes respecto a las políticas públicas.

Desde nuestro enfoque, la adopción política corresponde a los ejecutivos y funcionarios (Presidente, Gobernador o Intendente, ministros, secretarios o directores nacionales, provinciales o municipales), en sentido restringido, y también a los legisladores del o los partidos del gobierno (Diputados y Senadores nacionales, legisladores provinciales y Concejales municipales), en sentido amplio.

A los fines de estudiar y analizar la *adopción de alternativas políticas* son útiles, por una parte, el concepto de *formación de la agenda* de Cobb y Elder[130] y, por la otra, los conceptos de *análisis racional* de Quade y de *análisis incremental* de Lindblom como las dos corrientes del análisis de políticas[131].

2.1 *Valorar las alternativas políticas*

Para **adoptar las alternativas políticas**, según el modelo que se propone, los gobernantes y administradores deben **valorar las alternativas**, es decir, apreciarlas o estimarlas **políticamente**.

El diagnóstico ha dicho cuáles son las alternativas posibles, sobre la base de tres criterios de selección, a saber:

- Capacidad real de intervención:
  - Recursos financieros.
  - Recursos organizacionales.

[130] COBB, Roger W. y Elder, Charles D.: *Formación de la agenda,* en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: Problemas Públicos y agenda de gobierno, obr. cit., pp. 77-104.

[131] En relación con el racionalismo y el incrementalismo como las dos corrientes del análisis de políticas, se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de la políticas,* obr. cit., pp. 42-55.

IV.2

- Efectividad:
  - Eficiencia.
  - Eficacia.
- Factibilidad política:
  - Factibilidad social.
  - Factibilidad legal.

Ahora bien, según el diagnóstico, todos los criterios de selección valen igual. Sin embargo, la decisión en general y la adopción de alternativas políticas en particular suponen apreciar o estimar políticamente los criterios de selección y, de esa manera, las alternativas posibles. Dicha apreciación o estimación corresponde a los gobernantes y administradores y no a los diseñadores.

Según los tiempos y espacios de cada gobierno, los criterios de selección pueden valer desigualmente. Para unos puede valer más la capacidad real, financiera u organizacional, para otros la efectividad, eficiencia o eficacia, y para otros la factibilidad política, social o legal.

Unos gobernantes pueden decir: "si no tenemos recursos financieros y organizacionales, poco o nada importan la efectividad o la factibilidad política". Otros: "si no tenemos eficiencia y eficacia, poco o nada valen la capacidad real o la factibilidad política" y otros: "si no tenemos factibilidad social y legal, poco o nada valen la capacidad real o la efectividad".

Por tanto, se propone que los gobernantes y administradores valoren políticamente cada uno de los criterios de selección y, de esa manera, cada una de las alternativas posibles. O sea, desde *su* punto de vista político, sobre un total de 100 puntos disponibles:

- ¿Cuánto vale la capacidad financiera?
- ¿Cuánto vale la capacidad organizacional?
- ¿Cuánto vale la eficiencia?
- ¿Cuánto vale la eficacia?
- ¿Cuánto vale la factibilidad social?.
- ¿Cuánto vale la factibilidad legal?

Sobre esa base, se propone que los diseñadores ajusten la Tabla de selección de alternativas posibles[132] del diagnóstico. ¿Cómo?

- Primero, multiplicando los *puntajes de cada alternativa posible* por los *valores de cada criterio de selección*. De esa manera, se obtienen *nuevos puntajes de cada alternativa según cada criterio*.

[132] Ver Tabla N° 10.

- Segundo, sumando los nuevos puntajes de cada alternativa según cada criterio. De esa manera, se obtienen los *puntajes de las alternativas políticas*.

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico, la *"Tabla de valoración de alternativas políticas"*, siendo las alternativas posibles A1 y A2.

Tabla N° 13: Valoración de alternativas políticas

Puntajes de las Alternativas posibles	Valoración política de los criterios de selección de alternativas posibles = 100						Puntajes de las Alternativas políticas
	Capacidad financiera	Capacidad organizacional	Eficiencia en los recursos	Eficacia en los objetivos	Factibilidad social	Factibilidad legal	
A1							
A2							

Fuente: Elaboración propia

Por ejemplo, considerando dos alternativas (A1 y A2), ambas gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos disponibles (2 puntos de eficiencia) y alcanzan menos de dos tercios y más de un tercio del objetivo (2 puntos de eficacia), A1 es una alternativa con recursos financieros suficientes (3 puntos de capacidad financiera) y con recursos organizacionales suficientes (3 puntos de capacidad organizacional) pero es aceptada por menos de un tercio de la opinión pública (1 punto de factibilidad social) y debe ser aprobada por ley con apoyo de los legisladores del gobierno y la oposición (1 punto de factibilidad legal), mientras que A2 es aceptada por más de dos tercios de la opinión pública (3 puntos de factibilidad social) y debe ser aprobada por decreto del ejecutivo (3 puntos de factibilidad legal) pero es una alternativa sin recursos financieros suficientes (1 punto de capacidad financiera) y sin recursos organizacionales suficientes (1 puntos de capacidad organizacional). Ambas suman 10 puntos, es decir, son igualmente posibles según el diagnóstico. Si un gobernante aprecia o estima que la capacidad financiera y la capacidad organizacional valen 30 puntos cada una y que la eficiencia, la eficacia, la factibilidad social y la factibilidad legal valen 10 puntos cada una, políticamente, A1 sumaría 240 puntos[133] y A2 160

[133] 90 de la capacidad financiera (3 puntos del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 90 puntos de la capacidad organizacional (3 puntos del

puntos[134]. Si otro gobernante aprecia o estima que la factibilidad social y la factibilidad legal valen 30 puntos cada una y que la capacidad financiera, la capacidad organizacional, la eficiencia y la eficacia, valen 10 puntos cada una, políticamente, A1 sumaría 160 puntos[135] y A2 240 puntos[136]. Porque el primero privilegia la capacidad real de intervención sobre la factibilidad política, mientras que el segundo privilegia la factibilidad política sobre la capacidad real de intervención.

2.2 *Determinar las alternativas políticas*

Después de valorar las alternativas políticas, según el modelo que se propone, los gobernantes y administradores deben **determinarlas,** es decir, establecerlas e instituirlas **políticamente**.

En el diagnóstico, los diseñadores han dicho cuáles son los criterios de selección y, por tanto, cuáles son las alternativas posibles. Luego, en la valoración de alternativas políticas los gobernan-

---

diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 20 de la eficiencia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficacia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 10 de la factibilidad social (1 punto del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 10 de la factibilidad legal (1 punto del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política).

[134] 30 de la capacidad financiera (1 punto del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 30 puntos de la capacidad organizacional (1 punto del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 20 de la eficiencia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficacia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 30 de la factibilidad social (3 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 30 de la factibilidad legal (3 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política).

[135] 30 de la capacidad financiera (3 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 30 puntos de la capacidad organizacional (3 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficiencia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficacia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 30 de la factibilidad social (1 punto del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 30 de la factibilidad legal (1 punto del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política).

[136] 10 de la capacidad financiera (1 punto del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 10 puntos de la capacidad organizacional (1 punto del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficiencia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 20 de la eficacia (2 puntos del diagnóstico por 10 puntos de la valoración política) más 90 de la factibilidad social (3 puntos del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política) más 90 de la factibilidad legal (3 puntos del diagnóstico por 30 puntos de la valoración política).

tes y administradores han dicho cuánto vale cada criterio de selección y, por tanto, cuánto vale cada alternativa posible, políticamente.

Pero siguen siendo alternativas, cursos de decisión y acción incompatibles, por definición, a los fines de remover (total o parcialmente) cada una de las causas principales de cada uno de los problemas priorizados. Ahora, los gobernantes y administradores deben determinar cuál es la alternativa a preparar como proyecto y, consiguientemente, desechar la o las otras, incluyéndola, de esa manera, en la *agenda política*.

Desde nuestro enfoque, *la agenda política es el conjunto de alternativas adoptadas por los gobernantes y administradores para remover (en todo o en parte) las causas de los problemas que impiden satisfacer las necesidades*. Su origen son las alternativas posibles seleccionadas por los diseñadores (en la segunda fase secundaria del diagnóstico) y su destino son los proyectos gubernamentales a preparar también por los diseñadores (en la segunda fase secundaria de la decisión).

En la adopción (valoración y determinación) de las alternativas políticas, se ven cara a cara las dos corrientes del análisis de políticas: el racionalismo y el incrementalismo.

De la mano de Quade, los diseñadores seleccionan las alternativas posibles más racional e imparcialmente y de la mano de Lindblom, los gobernantes y administradores adoptan las alternativas políticas más incremental y partidariamente, buscando "salir del paso", lo que no supone irracionalidad o arbitrariedad. Irracional o arbitrario sería adoptar alternativas imposibles, financiera y organizacionalmente insuficientes, ineficientes e ineficaces, ilegítimas e ilegales. Pero, entre las alternativas posibles, deciden los gobernantes y administradores, razonablemente, según sus valoraciones y determinaciones políticas.

Obviamente, la adopción de las alternativas políticas no es inocua, tiene corolarios y éstos también corresponden a los gobernantes y administradores. Por ejemplo, si privilegian la capacidad real de intervención por encima de la factibilidad política, no pueden sorprenderse si el proyecto no es aceptado por la opinión pública o no es aprobado por el poder legislativo. En cambio, si privilegian la factibilidad política por encima de la capacidad real de intervención, no pueden sorprenderse si el proyecto no cuenta con los recursos financieros y organizacionales suficientes. En cuanto a los diseñadores, luego, en la preparación de los proyectos gubernamentales, deben planear cómo aprovechar las fortalezas y superar las debilidades de la alternativa política adoptada por los gobernantes y administradores.

IV.2 Esquemáticamente, siendo A1.1.1.1, por una parte, y A1.1.2.2, por la otra, las alternativas adoptadas respecto a las causas C1.1.1 y C1.1.2, respectivamente, del problema P1 de la necesidad N1, el Gráfico 18 muestra las dependencias correspondientes.

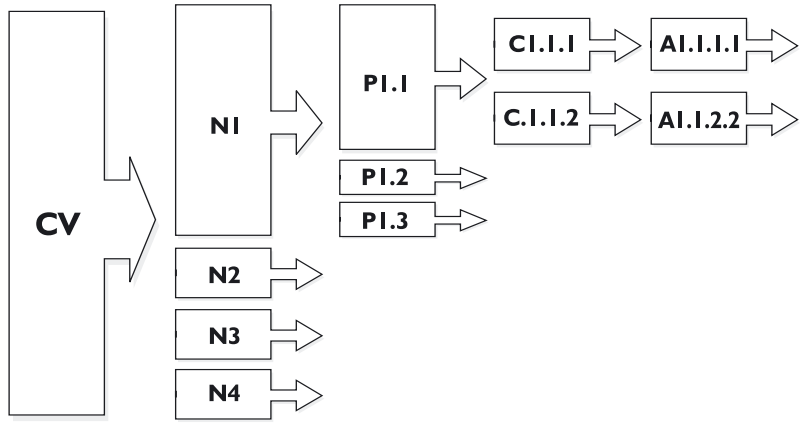


Gráfico 18: Alternativas políticas adoptadas

Es muy importante destacar que para remover cada una de las causas de cada uno de los problemas, se requiere una alternativa política adoptada (hipótesis uno). Ahora bien, también puede ser que una alternativa política adoptada tienda a remover (total o parcialmente) una causa de varios problemas (hipótesis dos) o varias causas de un problema (hipótesis tres) o de varios problemas (hipótesis cuatro).

3 FASES TERCIARIAS DE LA PREPARACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES

Para **preparar los proyectos gubernamentales** (segunda fase secundaria de la decisión), los diseñadores deben **proyectar** (o planear) **los objetivos** y luego **las actividades**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 19).

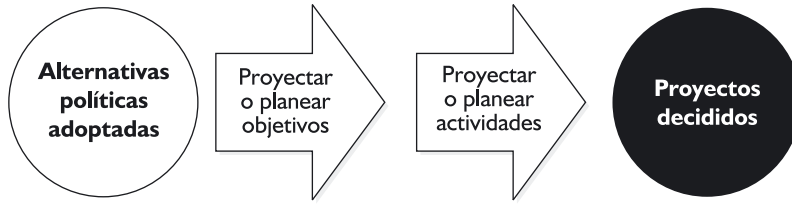


Gráfico 19: Fases terciarias de la Preparación de proyectos gubernamentales

Como se ve, los **proyectos decididos** son el *output* o punto de llegada de la Preparación de proyectos gubernamentales en particular y de la decisión en general.

Tabla N° 14: Cómo preparar proyectos gubernamentales

¿Cómo preparar proyectos gubernamentales?	Proyectar objetivos
	Proyectar actividades

Fuente: Elaboración propia

La preparación de proyectos corresponde a los diseñadores, a diferencia de la adopción que corresponde a los gobernantes y los administrativos. Son los diseñadores quienes deben proyectar los objetivos y las actividades, a partir de entrevistas claves y grupos focales a gobernantes y administradores, dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos y, también, mediante consultas a especialistas, de acuerdo con el sector, la materia o el territorio correspondientes.

La preparación es de naturaleza técnica pero supone una perspectiva política de los diseñadores respecto a las políticas públicas.

La preparación de proyectos gubernamentales se corresponde con el nivel de planeación operativa de Ozbekham y con el momento táctico del planeamiento estratégico situacional de Carlos Matus[137], supone "escribir el escenario" en términos de Bardach[138], diseñar la *argumentación postdecisional,* según Majone[139], "que después de la decisión ofrece a la política su base doctrinal, busca aumentar el consenso, responde a las críticas, mejora su congruencia con otras políticas", y la *hipótesis causal,* según Pressmann y Wildavsky[140], "que contiene condiciones iniciales[141] y consecuencias previstas[142]".

---

[137] Sobre el particular, se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., p. 51 y pp. 44-57, respectivamente.

[138] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La implementacion de las políticas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 74-75.

[139] MAJONE, Giandomenico: *Los usos del análisis de políticas,* en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: La hechura de las políticas, obr. cit., pp. 57-58.

[140] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La implementacion de las políticas*, obr. cit., p. 58.

[141] Ver Implantación como primera fase secundaria de la Ejecución de políticas públicas

[142] Ver Operación como segunda fase secundaria de la Ejecución de políticas públicas.

IV.3 3.1 *Proyectar los objetivos*

Para **preparar los proyectos gubernamentales,** según el modelo que se propone, los diseñadores deben **proyectar** (o planear) **los objetivos**[143].

Es decir, proyectar o planear las "consecuencias previstas", al decir de Pressmann y Wildavsky.

Entre las alternativas del diagnóstico, los gobernantes y administradores han adoptado una y desechado otra u otras según *sus* valoraciones y determinaciones políticas. Esa alternativa adoptada políticamente debe ser preparada como proyecto. Ésta es una responsabilidad preponderantemente de los diseñadores que deben planear los objetivos generales y particulares de los proyectos, en el marco de los objetivos generales y particulares de las políticas, junto con los factores externos, indicadores y verificadores correspondientes.

Como se dijo, los objetivos generales[144] y particulares[145] de cualquier política pública son (o deben ser) satisfacer las necesidades sociales jerarquizadas y resolver los problemas públicos priorizados, respectivamente. Sobre esa base, los objetivos de los proyectos son (o deben ser) remover, en todo o en parte, las causas principales de los problemas priorizados.

Por tanto, los objetivos de los proyectos son a mediano plazo (más de un año y menos de cuatro años) y corto plazo (menos de un año), mientras que los objetivos de las políticas son a largo plazo (más de cuatro años), como se dijo, considerando el mandato constitucional de los gobiernos nacionales, provinciales y municipales.

Junto con los objetivos generales y particulares de los proyectos, los diseñadores deben prever tanto los indicadores y verificadores como los factores externos.

Los indicadores son las guías o señales para el control de la ejecución y la comunicación de los proyectos. Es decir, para saber si se ejecuta lo que se ha proyectado, por una parte, y si se comunica lo que se ha proyectado y ejecutado, por la otra. Sin indicadores no se puede analizar ni corregir la ejecución[146] ni la comunica-

---

[143] Muchos especialistas consideran que se planifica a partir del diagnóstico. Otros opinan que el planeamiento integra o completa el diagnóstico. Desde nuestro enfoque, se sostiene que se planea sobre la base de la adopción política de una o más alternativas diagnosticadas como posibles.

[144] Ver Jerarquización de necesidades insatisfechas.

[145] Ver Priorización de problemas irresueltos.

[146] Sobre este punto se vuelve al ver la Evaluación de las actividades ejecutadas como segunda fase secundaria de la Dirección.

ción[147]. Los indicadores deben ser verificables. Por tanto, los diseñadores también deben prever cómo (monitoreo y supervisión, encuestas de opinión, reportes de oficinas de información administrativa o de medios de comunicación social, etc.), quiénes (jefaturas, direcciones, secretarías, ministerios, etc.) y cuándo (bimestral, trimestral, cuatrimestral, semestral, etc.) se van a comprobar los indicadores[148].

Tabla N° 15: Proyección de objetivos

Objetivos proyectados	Indicadores, verificadores y factores externos		
	Indicadores	Verificadores	Factores externos
Objetivo general de la política Pol 1 (a largo plazo):			
Objetivos particulares de la política Pol1	1		
	2		
	3		
Objetivo general del proyecto Pro 1 (a corto plazo o a mediano plazo):			
Objetivos particulares del proyecto Pro1	1		
	2		
	3		
Objetivo general del proyecto Pro 2 (a corto plazo o a mediano plazo):			
Objetivos particulares del proyecto Pro 2	1		
	2		
	3		

Fuente: Elaboración propia

Los factores externos son las condiciones necesarias y suficientes para la ejecución y la comunicación de los proyectos. Sin ellas, los proyectos no se pueden ejecutar o comunicar. Son suposiciones, hechos o circunstancias que deben darse para que el o los proyectos puedan ser ejecutados y comunicados según lo que se

[147] Sobre este punto se vuelve al ver la Evaluación de las actividades comunicadas como segunda fase secundaria de la Difusión.

[148] No se puede decir simplemente que la disminución de los gastos públicos es un objetivo, por ejemplo. Además, se deben definir los indicadores de ejecución (un 15 % en seis meses y otro 15 % en 12 meses respecto al presupuesto aprobado, por ejemplo) y los verificadores (monitoreo bimestral a cargo de la Dirección de Presupuesto y supervisión semestral a cargo de la Secretaría de Economía y Finanzas, por ejemplo).

IV.3 proyecta, pero escapan a las decisiones y acciones de sus decisores y gestores, no dependen de ellos[149].

En la página anterior (tabla Nº 15), se presenta como herramienta de análisis metodológico, la *"Tabla de proyección de objetivos"*, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas, siendo Pro1 y Pro2 los proyectos de la política Pol1.

Al definir los objetivos de las políticas y los proyectos, se puede construir un mapa de proyectos y políticas. Este es un *mapa de diseño* que incluye políticas y proyectos a gestionar, ejecutar y comunicar, a diferencia del mapa de estudios que incluía políticas y proyectos existentes[150].

Esquemáticamente, los objetivos generales de las políticas Pol1, Pol2, Pol3 y Pol4 van a ser satisfacer las necesidades N1, N2, N3 y N4, respectivamente. Los objetivos particulares de la política Pol1 van a ser solucionar los problemas P1.1, P1.2 y P1.3 de la necesidad N1. En el marco de la política Pol1, los objetivos de los proyectos Pro1 y Pro2 van a ser remover (total o parcialmente) las causas C1.1.1 y C1.1.2 (mediante las alternativas adoptadas). Al respecto, ver Gráfico 18.

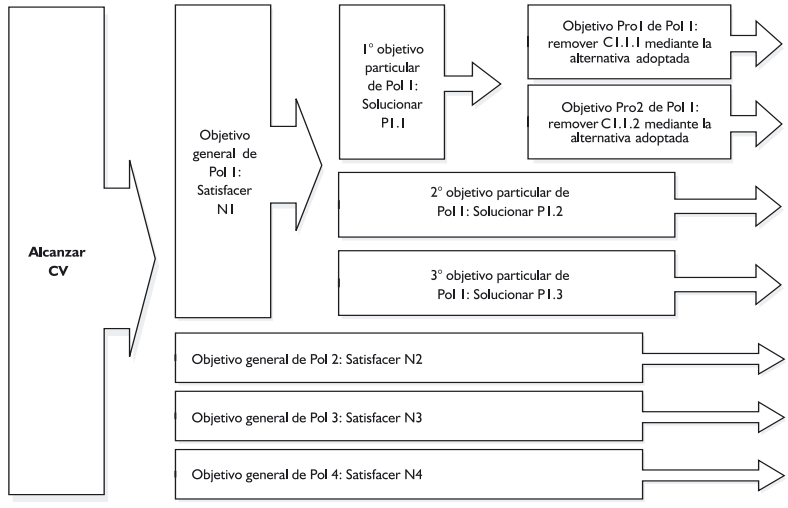


Gráfico 20: Mapa de diseño de políticas y proyectos

De esa manera, el diseño supone proyectar los objetivos generales y particulares de las políticas y los proyectos en función

[149] Las políticas de otras jurisdicciones pueden ser vistas y consideradas como factores externos, por ejemplo.

[150] Ver Estudios de determinación (particularmente el cuarto paso).

de las necesidades, problemas, causas, alternativas posibles y políticas analizadas.

3.2 *Proyectar las actividades*

Después de proyectar los objetivos, según el modelo que se propone, los diseñadores deben **proyectar las actividades**.

Es decir, proyectar o planear las "condiciones iniciales" tanto para la puesta en marcha como para seguir adelante, al decir de Pressmann y Wildavsky.

Las actividades definen *cómo* se va a llevar a cabo el proyecto, es decir, cómo se va a ejecutar y comunicar y cómo se va a evaluar la ejecución y la comunicación. Proyectar o planear las actividades requiere:

- Listarlas.
- Ordenarlas.
- Programarlas.
- Presupuestarlas.

Listar las actividades consiste en hacer una inventario completo de las acciones que implica la realización del proyecto. Considerando que la gestión de cualquier política pública supone, básicamente, ejecución, comunicación y evaluación de actividades ejecutadas y comunicadas, los diseñadores deben listar tres tipos de actividades, principalmente, a saber:

• **Actividades de ejecución**[151]: Dentro de éstas deben ser diferenciadas, por una parte, las actividades de implantación y, por la otra, las de operación:	
Actividades de implantación: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes implantarán socialmente y legalmente las actividades proyectadas.
Actividades de operación: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes operarán administrativamente las actividades proyectadas.
• **Actividades de comunicación**[152]: Dentro de éstas deben ser diferenciadas, por una parte, las actividades de información y, por la otra, las de divulgación:	

[151] Ver Ejecución de actividades proyectadas como primera fase secundaria de la Dirección de políticas públicas.

[152] Ver Comunicación de actividades proyectadas y ejecutadas como primera fase secundaria de la Difusión de políticas públicas.

IV.3

Actividades de información: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes informarán las actividades proyectadas o ejecutadas a través de las oficinas de información administrativa (OIA).
Actividades de divulgación: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes divulgarán las actividades proyectadas o ejecutadas a través de los medios de comunicación social (MECOS).
• **Actividades de evaluación**: Dentro de éstas deben ser diferenciadas, por una parte, las actividades de evaluación de actividades ejecutadas y, por la otra, las de evaluación de actividades comunicadas:	
Actividades de evaluación de la ejecución[153]: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes analizarán y corregirán las actividades ejecutadas respecto a las proyectadas.
Actividades de evaluación de la comunicación[154]: El diseño debe proyectar:	Cómo y quiénes analizarán y corregirán las actividades comunicadas respecto a las proyectadas o ejecutadas.

Después de listar las actividades, debe establecerse un orden lógico para cada una de ellas, e decir:

- Qué otra u otras actividades deben ser ejecutadas, comunicadas o evaluadas con anterioridad o posterioridad.
- Qué otra u otras actividades pueden ser ejecutadas, comunicadas o evaluadas simultáneamente.

Después de listar y ordenar las actividades según una secuencia lógica, los diseñadores deben programarlas. Para programar es necesario establecer la duración (apreciada o estimada) de cada una de las actividades.

Como se ha dicho, la programación de los proyectos puede ser a corto plazo (12 meses como máximo) o a mediano plazo (12 cuatrimestres como máximo).

A continuación (pág. 93), se presenta como herramienta de análisis metodológico, la *"Tabla de proyección de actividades"*, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas.

Finalmente, con las actividades listadas, ordenadas y programadas, los diseñadores deben presupuestarlas, es decir, pre-

[153] Ver Evaluación de actividades ejecutadas como segunda fase secundaria de la Dirección de políticas públicas.

[154] Ver Evaluación de actividades comunicadas como segunda fase secundaria de la Difusión de políticas públicas.

cisar todos los recursos necesarios y suficientes para la realización de las actividades del proyecto, tanto los financieros como los organizacionales (estructuras orgánicas y plantas de personal).

Tabla N° 16: Proyección de actividades

Actividades	Meses, bimestres, trimestres o cuatrimestres											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Implantación												
Operación												
Información												
Divulgación												
Evaluación de ejecución												
Evaluación de comunicación												

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, para preparar el proyecto, se debe anticipar cómo será su gestión, desde la ejecución y la comunicación hasta la evaluación de las actividades ejecutadas y comunicadas.

4 FALLAS DE DECISIÓN

Otras dos de las principales fallas del proceso de diseño de políticas públicas pueden ser **fallas de Decisión**.

Tanto la **indecisión** como la **improvisación** son fallas del proceso de Decisión gubernamental. En la primera el gobierno *no decide teniendo un diagnóstico*, mientras que en la segunda el *gobierno decide no teniendo un diagnóstico*. Ambas fallas impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano.

4.1 *Indecisión o falta de decisión*

Puede suceder que se identifiquen las necesidades sociales insatisfechas y los problemas públicos irresueltos y que se formulen las alternativas posibles pero no se tomen las decisiones correspondientes, predominando la irresolución, la vacilación o el titubeo del gobierno. A esta falla se la llama **indecisión**.

IV.4 En el diseño de políticas públicas, se deben adoptar las alternativas políticas[155] y se deben preparar los proyectos gubernamentales[156]. De lo contrario, el proceso no continúa, fracasa la decisión y las necesidades siguen insatisfechas. Así, la **falta de Decisión** gubernamental es enemiga de la satisfacción social.

La **indecisión** puede obedecer a dos errores o defectos al interior del proceso de Decisión, a saber:

- Falta de adopción de alternativas políticas[157].
- Falta de preparación de proyectos gubernamentales[158].

A su vez, la falta de adopción de alternativas políticas puede darse por:

– Falta de valoración política o
– Falta de determinación política.

Muchas políticas fracasan porque los gobernantes no valoran los criterios de selección y las alternativas posibles del diagnóstico o no determinan las alternativas políticas a preparar como proyectos gubernamentales.

Por su parte, la falta de preparación de proyectos gubernamentales puede darse por:

– Falta de proyección de objetivos o
– Falta de proyección de actividades.

Muchas políticas fracasan porque los diseñadores no definen claramente los objetivos (generales y particulares) o porque las actividades no se programan ni presupuestan, como si no tuvieran tiempos y costos.

Si las alternativas políticas no se adoptan o si los proyectos gubernamentales no se preparan, el proceso no continúa y las necesidades siguen insatisfechas.

4.2 *Improvisación o decisión sin diagnóstico*

Asimismo, las necesidades seguirán insatisfechas, si los gobiernos toman decisiones que no se han diagnosticado. A esta falla se la llama **improvisación o decisión sin diagnóstico.**

---

[155] Éste debe ser el punto de llegada de la primera fase secundaria de la Decisión.

[156] Éste debe ser el punto de llegada de la segunda fase secundaria en particular y de la Decisión en general.

[157] Ver la **Adopción de alternativas políticas** como primera fase secundaria de la Decisión de políticas públicas.

[158] Ver la **Preparación de proyectos gubernamentales** como segunda fase secundaria de la Decisión de políticas públicas.

IV.4

Muchas veces se adoptan alternativas políticas y se preparan proyectos gubernamentales pero sin saber cuáles son las necesidades sociales a satisfacer o los problemas públicos a resolver ni las alternativas posibles al respecto, o sea, sin previo diagnóstico. Se decide improvisadamente.

Gobernar por políticas públicas exige decidir sin improvisaciones. Más allá de las modas, **decidir estratégicamente** es decidir representativamente a partir de diagnósticos participativos. Ni más ni menos.

V

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS A LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS

V DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS A LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS

1 FASES SECUNDARIAS DE LA DIRECCIÓN

Según el *modelo de las cuatro "D",* los **proyectos decididos**[159] son el *input*, mientras que las **actividades dirigidas** son el *output* de la dirección y, a la vez, el *input* de la fase de difusión (ver Gráfico 7).

La dirección inicia con la **ejecución de actividades proyectadas** y termina con la **evaluación de actividades ejecutadas**, siendo éstas sus fases secundarias. El *output* de la primera y, a la vez, el *input* de la segunda son *las actividades ejecutadas* (ver Gráfico 21). Dicho en otros términos: *las actividades ejecutadas* son la bisagra de la dirección. Las actividades dirigidas, en cambio, son las actividades ejecutadas y, también, evaluadas.

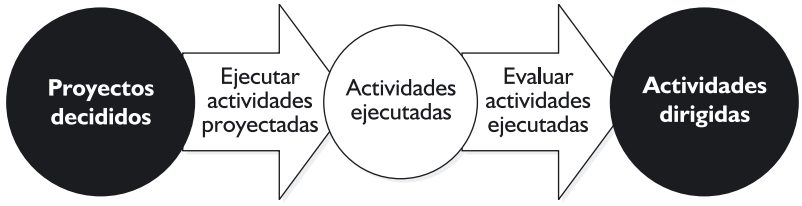


Gráfico 21: Fases secundarias de la Dirección

En este modelo, la dirección incluye tanto la aplicación de la acción como la evaluación de los resultados, en términos del proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoening (1992).

A su vez, cada una de las fases secundarias de la dirección se clasifica en dos fases terciarias, como se verá a continuación.

La *Implantación* y la *Operación* son las fases terciarias de la *Ejecución de actividades proyectadas,* mientras que el *Análisis* y la *Corrección* son las fases terciarias de la *Evaluación de actividades ejecutadas,* como se verá en los puntos (2) y (3) de este Capítulo Cinco.

[159] Como se vio, los proyectos decididos son el *output* de la Decisión.

V.1 En esta fase primaria de la dirección, el protagonismo corresponde a los gobernantes y administradores, responsables principales de ejecutar las actividades proyectadas y de evaluar las actividades ejecutadas. En principio, los gobernantes son responsables de implantar y los administradores de operar las actividades proyectadas, mientras que los segundos son responsables analizar y los primeros de corregir las actividades ejecutadas.

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben definir cómo y quiénes van a ejecutar las actividades proyectadas, por una parte, y cómo y quiénes van a evaluar las actividades ejecutadas, por la otra, en el proceso de dirección[160].

En este Capítulo Cinco, se planteará qué y cómo pueden hacer los gestores de políticas públicas para ejecutar las actividades proyectadas y para evaluar las actividades ejecutadas.

Tabla N° 17: Cómo dirigir políticas públicas

¿Cómo dirigir políticas públicas?	Ejecutar actividades proyectadas
	Evaluar actividades ejecutadas

Fuente: Elaboración propia

Vista como proceso, se puede decir que *la dirección consiste en ejecutar actividades proyectadas y, sobre esa base, evaluar actividades ejecutadas.*

2 FASES TERCIARIAS DE LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES PROYECTADAS

A los fines de **ejecutar las actividades proyectadas** (primera fase secundaria de la dirección), los gobernantes deben **implantar social y legalmente** y luego los administradores deben **operar administrativamente** las actividades proyectadas, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 22)[161].

---

[160] Ver Preparación de proyectos gubernamentales como segunda fase secundaria de la Decisión.

[161] En relación con la ejecución de políticas públicas y la reforma de la administración pública en América Latina, se puede ver GALLEGO G., Humberto: *Administración Pública versus Administración Privada. Aspectos de eficiencia,* KLIKSBERG, Bernardo: *Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina,* DROR, Yehezkel: *Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo,* PÉREZ SALGADO, Ignacio*: La cooperación técnica de las Naciones Unidas en*

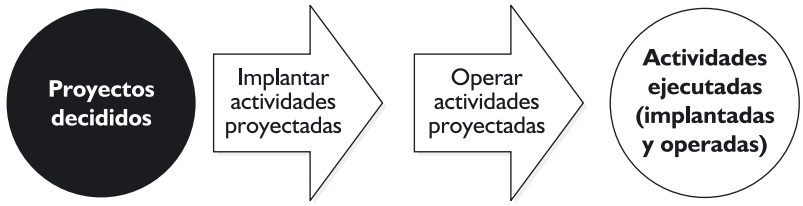


Gráfico 22: Fases terciarias de la Ejecución de actividades proyectadas

Como se ve, los **proyectos decididos** son el *input* o punto de partida de la Dirección en general y de la Ejecución de actividades proyectadas en particular.

Tabla N° 18: Cómo ejecutar actividades proyectadas

¿Cómo ejecutar actividades proyectadas?	Implantar actividades proyectadas
	Operar actividades proyectadas

Fuente: Elaboración propia

La implantación es una gestión más política, mientras que la operación es una gestión más administrativa. Por tanto, los gobernantes son responsables de implantar y los administradores de operar las actividades proyectadas.

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben definir cómo y quiénes van a ejecutar las actividades proyectadas[162], o sea:

- Cómo y quiénes van a implantarlas social y legalmente.
- Cómo y quiénes van a operarlas administrativamente en el proceso de Dirección.

A los fines de estudiar y analizar la *implantación social y legal,* son útiles, por una parte, el concepto de *ajustes mutuos partidarios* (*mutual partisan ajustment*) de Lindblom[163] y, por la otra, el concepto *de análisis como proceso social* de Wildavsky[164].

---

reforma administrativa e investigación en Administración Pública en América Latina y OSZLAK, Oscar: *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio,*en La reforma de la administración pública en América Latina, obr. cit., pp. 95-107, 111-154, 157-165, 169-198 y 201-245, respectivamente.

[162] Ver Tabla N° 16.

[163] LINDBLOM, Charles: *Todavía tratando de salir del paso,*en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La hechura de las políticas,* obr. cit., pp. 246-249.

[164] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La implementación de las políticas,* obr. cit., pp. 57-81.

V.2 Respecto a los estudios y análisis de la *operación administrativa,* son útiles, por una parte, el concepto de *complejidad de la acción conjunta* de Pressmann y Wildavsky y el concepto de *juegos de la implementación* de Bardach[165] y, por la otra, el concepto de *implementación desde abajo* como *perfomance not conformance* de Williams, *backward mapping* de Elmore, *adaptative implementacion* de Berman y *bottom-up* de Lipsky[166].

2.1 *Implantar las actividades proyectadas*

Para **ejecutar las actividades proyectadas**, según el modelo que se propone, los gobernantes deben **implantarlas social y legalmente**.

Se llama implantación social a la *legitimación* e implantación legal a la *legalización* de los proyectos gubernamentales. Al formular las alternativas posibles y al preparar los proyectos gubernamentales, los diseñadores han anticipado ambos procesos[167].

Se puede decir que un proyecto ha sido legitimado si ha sido aceptado por la opinión pública. Para **legitimar las actividades proyectadas**, los gobernantes deben **negociarlas socialmente**[168].

Muchas veces, los gobernantes descuidan la implantación social de proyectos. Sin embargo, negociarlos socialmente es tan importante como adoptar las alternativas políticas.

Entre las alternativas posibles del diagnóstico, los gobernantes adoptan una alternativa política y desechan la o las otras. Sobre esa base, los diseñadores la preparan como proyecto gubernamental (objetivos y actividades). Pero se trata de un proyecto gubernamental que, por tanto, debe ganarse la aceptación de la opinión pública. ¿Cómo?. Mediante negociaciones con dirigentes (empresariales y sociales) de sectores privados con fines de lucro (comercial o industrial) y sin fines de lucro (asociativo o voluntario), según los objetivos de cada proyecto, es decir, de las asociaciones de intereses[169].

---

[165] Al respecto se pede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La implementación de las políticas,* obr. cit., pp. 40-61 y 61-78, respectivamente.

[166] Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *La implementación de las políticas,*obr. cit., pp. 78-91.

[167] Factibilidad social y legal, respectivamente.

[168] En relación con los procesos de legitimación de políticas públicas, se puede ver DAHL, Robert A.: *La poliarquía*, LIPSET, Seymour Martín: *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política* y OLSON, Mancur: *La lógica de la acción colectiva,* en Diez textos básicos de Ciencia Política, obr. cit., pp. 77-92, 113-150 y 203-220, respectivamente.

[169] Al respecto se puede ver JORDANA, Jacint: *La acción colectiva y las asociaciones de intereses,* en Manual de Ciencia Política, obr. cit., especialmente los mode-

La *legitimidad* supone un grado de consenso social que asegure la obediencia a las decisiones y acciones gubernamentales y administrativas sin que sea necesaria la fuerza. Por tanto, todos los proyectos y actividades estatales tratan de ganarse el consenso social, transformando la obediencia en adhesión[170].

El consenso social —como resultante de la satisfacción social— es visto como *output* del proceso de diseño y gestión de políticas públicas[171]. Pero también es considerado como requisito. De ahí la exigencia de un *diagnóstico participativo* y de una *negociación social,* antes y después de la decisión gubernamental, respectivamente.

Ahora bien, un proyecto puede ser legítimo, pero, siendo gubernamental, en un estado de derecho, también debe ser legal, sin excusas ni pretextos. Se puede decir que un proyecto ha sido legalizado si ha sido aprobado por el poder ejecutivo o el poder legislativo, según corresponda. Para **legalizar las actividades proyectadas,** los gobernantes deben **acordarlas institucionalmente,** sobre todo si los proyectos gubernamentales requieren aprobación legislativa[172].

La *legalidad* supone que el gobierno y la administración obren de acuerdo con las leyes vigentes. De esa manera, lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario[173]. Si bien todo estado produce normas jurídicas y se sirve de ellas, un estado de derecho implica, además, sometimiento del gobierno y la administración a los contenidos y procedimientos legales vigentes según la organización política e institucional[174].

En cuanto a los acuerdos institucionales, se deben diferenciar los procedimientos formales e informales. Respecto a los *procedi-*

---

los de asociación de intereses como el modelo de Hirschman (salida, voz y lealtad) y el modelo de OLSON (egoísmo e incentivos), pp. 288-315.

[170] Respecto al concepto de legitimidad, se puede ver LEVI, Lucio: *Legitimidad,* en Diccionario de Política, obr. cit., p. 862.

[171] Ver Una sociedad como finalidad principal, en el Capítulo Uno, y Fases primarias del diseño y gestión de políticas públicas, en el Capítulo Dos.

[172] En relación con los procesos de legalización de políticas públicas, se puede ver DUVERGER, Maurice: *Influencia de los sistemas electorales en la vida política,* DOWNS, Anthony: *Teoría económica de la acción política en una democracia* y LIPSET, Seymour Martín y ROKKAN, Stein: *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales,* en Diez textos básicos de Ciencia Política, obr. cit., pp. 37-76, 93-112 y 231-265, respectivamente.

[173] Respecto al concepto de legalidad, se puede ver BOBBIO, Norberto: *Legalidad,*en Diccionario de política, obr. cit., pp. 858-859.

[174] Respecto al estado de derecho como un modelo organizativo y valores imprescindibles, se puede ver DÍAZ, Elías: obr. cit., p. 8.

V.2 *mientos formales,* éstos se diferencian según correspondan al ejecutivo (decreto) o al legislativo (ley nacional o provincial u ordenanza municipal) y a las formas de gobierno nacional (parlamentarismo o presidencialismo), provincial (legislaturas unicamerales o bicamerales) o municipal (Concejo Deliberante-Departamento Ejecutivo o Comisión). Claramente, las decisiones individuales (decretos) no plantean ningún inconveniente de reglas decisionales. Pero, cuando el poder decisional se otorga a un grupo, se hace necesario establecer reglas (mayoría, unanimidad o proporcionalismo) para agregar las decisiones individuales en una decisión colectiva (ordenanzas o leyes)[175].

En cuanto a los *procedimientos informales,* los diseñadores y gestores políticos deben entender las modalidades del gobierno por partidos[176], sobre todo si los proyectos gubernamentales requieren aprobación legislativa.

En sentido restringido, el gobierno (nacional, provincial o municipal) es el ejecutivo (Presidente, Gobernador o Intendente) pero en sentido amplio, el gobierno es el ejecutivo y los legisladores del partido o la alianza que gobierna (legisladores, Diputados o Senadores provinciales o nacionales y Concejales municipales, respectivamente). Desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes ejecutivo-legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio gobierno-oposición. Así, la función política de los legisladores del partido o la alianza que gobierna no es controlar sino gobernar porque integran el gobierno que encabeza el ejecutivo, independientemente de las formas presidencialistas o parlamentaristas[177].

Por tanto, a los fines de la legalización, el ejecutivo debe acordar institucionalmente los proyectos *hacia adentro* y *hacia fuera.* Es decir, con los legisladores del gobierno y de la oposición. Se supone que la primera gestión política ha sido hecha con motivo de la adopción de las alternativas políticas y que la segunda se hace aquí y ahora, si fuera necesaria.

---

[175] Al respecto se puede ver D'ALIMONTE, Roberto: *Teoría de las decisiones colectivas,* en Diccionario de Política, obr. cit., especialmente la regla de la mayoría y el teorema de la imposibilidad general y la unanimidad y el proporcionalismo, p. 426.

[176] Respecto a los partidos políticos, se puede ver LEIRAS, Marcelo*: Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente* y HENTSCHEL, Hartmut: *¿Quién salva a los partidos?. Problemas de participación e integración de los jóvenes. Causas, efectos y medidas,* en Contribuciones 1/2002, Fundación Konrad Adenauer, 2002, pp. 7-56 y 57-96, respectivamente.

[177] Al respecto se puede ver LLEIXÁ, Joaquim: *El gobierno,*en Manual de Ciencia Política, obr. cit., especialmente el impacto de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en la forma de gobierno, el gobierno mediante partidos como un nuevo concepto y las modalidades del gobierno por partidos, p. 409.

Dichos acuerdos institucionales también legitiman al proyecto, a semejanza de las negociaciones con las asociaciones de intereses que se vio antes. Pero, a diferencia de ellas, el propósito no es que el proyecto sea aceptado por la opinión pública sino que sea aprobado por el poder legislativo.

A los fines de negociar socialmente y acordar institucionalmente el proyecto, es útil el aporte instrumental del enfoque estratégico, como el mapa político, la red de eslabonamiento estratégico o la mejor alternativa a un acuerdo negociado (MAAN).

Desde nuestro enfoque, sólo es representativo un proyecto legítimo y legal, es decir, negociado y acordado social e institucionalmente, aceptado por la opinión pública y aprobado por el poder ejecutivo o el poder legislativo, según corresponda.

2.2 Operar las actividades proyectadas

Después de implantar las actividades proyectadas, según el modelo que se propone, los administradores deben **operarlas administrativamente**.

A esos fines, los administradores deben adecuar los presupuestos financieros y las estructuras orgánicas y plantas burocráticas de acuerdo con los objetivos proyectados[178], suponiendo que éstos son posibles (de hecho y de derecho, son los objetivos del o los proyectos decididos entre las alternativas posibles).

Muchas veces, erróneamente, se observa el proceso inverso. Los objetivos proyectados se ajustan a los presupuestos financieros y las estructuras orgánicas o plantas burocráticas preexistentes. Sin embargo, tanto los primeros como las segundas deben adecuarse a los objetivos generales y particulares de las políticas, genéricamente, y de los proyectos, específicamente. Por tanto, el juicio a favor o en contra del déficit o el superávit de los presupuestos y del tamaño de la organización política y administrativa o de las plantas de personal, por ejemplo, depende de los objetivos de las políticas públicas que se diseñen y gestionen. Sin embargo, gobiernos y administraciones con déficit permanente y grandes organizaciones y plantas, por una parte, y políticas públicas mínimas, por la otra, es, claramente, una desproporción a corregir a través de reformas políticas y administrativas[179].

---

[178] Con motivo de la descentralización de servicios de la Provincia a las Municipalidades, los gobiernos y las administraciones municipales deben prever nuevos ingresos y egresos, nuevas estructuras políticas y administrativas y nuevos regímenes de personal, por ejemplo.

[179] Al respecto se puede ver *Plan Nacional de Modernización del Estado,* Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2000, p. 39.

V.2 La adecuación de estructuras orgánicas, por una parte, supone revisar los puestos de trabajo y las relaciones de autoridad tanto de las estructuras políticas (ley u ordenanza de ministerios o secretarías) como de los mandos medios (manual de misiones y funciones de jefaturas de departamento, división y sección)[180]. Por la otra, la adecuación de plantas burocráticas supone revisar los regímenes de ingreso y egreso, los sistemas de promoción, capacitación y evaluación, el régimen de remuneraciones, los agrupamientos y categorías en uso.

Hay proyectos en los que dicha adecuación orgánica y burocrática es el objetivo general (por ejemplo los proyectos de modernización del estado nacional, provincial o municipal). Sin embargo, desde nuestro enfoque se toman como requisitos de cualquier política pública.

En la práctica, si bien la operación de actividades proyectadas no depende de los organigramas, de la ley de ministerios o los manuales de misiones y funciones ni de los estatutos o escalafones de personal, éstos constituyen una variable que se debe adecuar necesariamente.

Para operar administrativamente las actividades proyectadas, a veces, también deben construirse obras públicas, o sea, la instalación física de los proyectos en términos de Héctor Sanín Angel[181]. A semejanza de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas, éstas son *actividades de activación* que deben ser listadas, ordenadas, programadas y presupuestadas al diseñar los proyectos, entre las actividades de operación.

Sobre las bases de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas y la instalación física de los proyectos, las claves de la operación de actividades proyectadas son las siguientes:

- Coordinación.
- Consulta.
- Comunicación.

Cualquier operación de actividades proyectadas requiere coordinación, consulta y comunicación, tanto intraadministrativas como intergubernamentales, horizontal y verticalmente.

Por *coordinación intraadministrativa horizontal,* se entiende la que se establece entre unidades administrativas de igual jerarquía, es decir, entre ministerios de un gobierno (provincial o nacional),

---

[180] Vale señalar que los organigramas constituyen la representación gráfica de la estructura orgánica de cualquier administración.

[181] SANÍN ANGEL, Héctor: obr. cit., p. 36. Para ampliar la cobertura en salud o educación, se deben construir hospitales o escuelas, por ejemplo.

entre secretarías de uno o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones, por ejemplo. Por *coordinación intraadministrativa vertical,* se concibe la que se instituye entre unidades de distinta jerarquía, es decir, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes, por ejemplo. La coordinación intraadministrativa (tanto horizontal como vertical) supone, como hipótesis mínima, *coherencia* y, como hipótesis máxima, *colaboración.*

Consultar antes y comunicar después son reglas de oro a los fines de operar coordinadamente las actividades proyectadas.

Difícilmente se pueda coordinar sin consultar y comunicar las decisiones y acciones. En la consulta se pregunta antes de decidir y en la comunicación se responde después de accionar, tanto a los pares como a los superiores e inferiores, es decir, un secretario a otros secretarios, al ministro o los directores correspondientes, por ejemplo, superando las barreras debidas a la estructura de la organización y a la resistencia a cualquier cambio, entre otras.

En síntesis, en la operación de las actividades proyectadas, la productividad depende de la coordinación y ésta, a su vez, de la consulta y la comunicación.

También es importante la coordinación, consulta y comunicación intergubernamentales, tanto horizontal como vertical, principalmente en el contexto de la globalización y la doble tendencia a la integración y la descentralización que se vio como una de las dos grandes derivaciones, en el Capítulo Uno.

Por *coordinación intergubernamental horizontal,* se entiende la que se establece entre los gobiernos provinciales o entre los gobiernos municipales de una o varias provincias, mientras que por *coordinación intergubernamental vertical,* se entiende la que se establece, entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y entre éstos y los gobiernos municipales, por ejemplo[182]. También la coordinación intergubernamental (tanto horizontal como vertical) requiere consulta y comunicación, especialmente en el ejercicio de competencias concurrentes y también delegadas, sobre todo en el marco de un sistema federal como el argentino.

Muchos proyectos de desconcentración administrativa o de descentralización política han fracasado por falta de coordinación, consulta o comunicación intraadministrativa o intergubernamental.

---

[182] Respecto a la coordinación, consulta y comunicación intergubernamental, se puede ver OSZLAK, Oscar: *El Estado transversal: Centralización y descentralización,* en Revista de la Universidad de Buenos Aires, obr. cit., pp. 30-41.

V.2 Con la operación de actividades proyectadas, se inicia la prestación del servicio público[183] a los fines de solucionar el problema público irresuelto y, de esa manera, satisfacer la necesidad social insatisfecha.

3 FASES TERCIARIAS DE LA EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES EJECUTADAS

Para **evaluar las actividades ejecutadas** (segunda fase secundaria de la dirección), los administradores y gobernantes deben **analizar** y luego **corregir la ejecución**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 23).

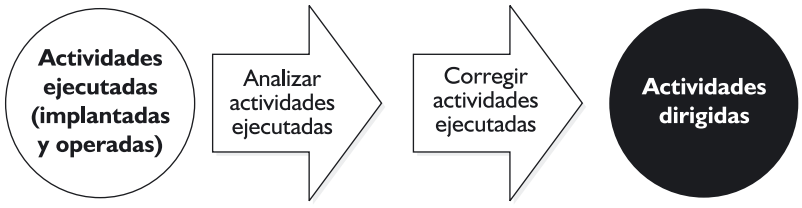


Gráfico 23: Fases terciarias de la Evaluación de actividades ejecutadas

Como se ve, las **actividades dirigidas** son el *output* o punto de llegada de la Evaluación de actividades ejecutadas en particular y de la dirección en general.

Tabla N° 19: Cómo evaluar actividades ejecutadas

¿Cómo evaluar actividades ejecutadas?	Analizar actividades ejecutadas
	Corregir actividades ejecutadas

Fuente: Elaboración propia

El análisis es una gestión más administrativa, mientras que la corrección es una gestión más política. Por tanto, los administradores son responsables de analizar y los gobernantes de corregir las actividades ejecutadas.

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben

[183] Respecto al servicio público, se puede ver GROISMAN, Enrique I.: *Un concepto polémico: servicio público*, en Revista de la Universidad de Bs. As., obr. cit., pp. 50-57.

definir cómo y quiénes van a evaluar las actividades ejecutadas[184], o sea:

- Cómo y quiénes van a analizarlas.
- Cómo y quiénes van a corregirlas en el proceso de Dirección.

3.1 *Analizar las actividades ejecutadas*

Para **evaluar las actividades ejecutadas**, según el modelo que se propone, los administradores públicos deben **analizar la ejecución**.

La dirección de políticas públicas no concluye con la ejecución de actividades proyectadas. Como se vio, es indispensable evaluar las actividades ejecutadas. Dirigir es más que ejecutar. Dirigir es ejecutar y evaluar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario.

Se incluye la evaluación de actividades ejecutadas como parte integrante de la dirección y no como fase autónoma posterior, porque si la evaluación de las actividades ejecutadas resultase negativa, se vuelve a las fases (secundarias y terciarias) de la dirección, no del diagnóstico ni de la decisión.

Concretamente, la evaluación de actividades ejecutadas significa que los administradores analicen comparativamente, por una parte, *las actividades ejecutadas (o en ejecución)* y, por la otra, las *actividades proyectadas*.

La pregunta guía sería: ¿Las actividades ejecutadas coinciden con las actividades proyectadas? Dicho en otros términos:

¿Se ha ejecutado lo que se ha proyectado?

Ahora bien: ¿Cómo pueden saber los administradores si se ha ejecutado lo que se ha proyectado? Controlando. ¿Cómo? Mediante el *monitoreo* y la *supervisión* de las actividades ejecutadas o en ejecución. Tanto el monitoreo como la supervisión sirven a los efectos de verificar los indicadores de ejecución del proyecto. Por tanto, deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como *actividades de evaluación de la ejecución* al preparar los proyectos[185].

Actividades de evaluación de la ejecución = Monitoreo + Supervisión

[184] Ver Tabla N° 16.

[185] Respecto al monitoreo y la supervisión como actividades de control, se puede ver *Planificación local participativa,* obr. cit., pp. 146-150.

V.3 Se puede definir al monitoreo y la supervisión como un conjunto de actividades diseñadas para seguir la ejecución de los proyectos. Tanto el primero como la segunda tratan de controlar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la ejecución proyectada. Monitorear o supervisar supone "chequear" el progreso o el retroceso respecto al cumplimiento de los objetivos generales y particulares de los proyectos, a partir de los indicadores de ejecución diseñados en su preparación.

En definitiva, el monitoreo y la supervisión de las actividades ejecutadas permiten a los administradores saber si se ha ejecutado lo que se ha proyectado. De ahí la importancia de que los proyectos prevean cómo y quiénes van a analizar las actividades ejecutadas, es decir, cómo y quiénes van a monitorearlas y supervisarlas. Al respecto, los controles deben ser comprensibles, apropiados, flexibles y económicos.

El monitoreo suele hacerse por personal de la unidad ejecutora, mientras que la supervisión suele hacerse por terceros de la misma administración o de empresas privadas u organizaciones no gubernamentales contratadas a esos fines.

Los informes de monitoreo o supervisión deben ser analizados por los administradores, siendo este análisis el punto de partida para la corrección a cargo de los gobernantes.

3.2 *Corregir las actividades ejecutadas*

Después de analizar las actividades ejecutadas, según el modelo que se propone, los gobernantes deben **corregir la ejecución**, si fuera necesario.

Si el análisis de actividades ejecutadas ha descubierto que no se ha ejecutado lo que se ha proyectado, los gobernantes deben corregir la implantación (social o legal) o la operación (administrativa):

- Los gobernantes deben corregir la implantación[186] cuando el análisis de lo ejecutado haya descubierto que:
  - Las actividades proyectadas no se legitimaron, es decir, no se negociaron socialmente y, por tanto, no fueron aceptadas por la opinión pública, o se hizo incorrectamente.
  - Las actividades proyectadas no se legalizaron, es decir, no se acordaron institucionalmente y, por tanto, no

[186] Primera fase terciaria de la Ejecución de políticas públicas.

fueron aprobadas por el poder legislativo, o se hizo incorrectamente.

- Los gobernantes deben corregir la operación[187] cuando el análisis de lo ejecutado haya descubierto que:
  - No se adecuaron los presupuestos, las estructuras o plantas a los objetivos proyectados o no se realizaron las obras, o se hizo incorrectamente.
  - Las actividades proyectadas no se coordinaron, consultaron o comunicaron intraadministrativa o intergubernamentalmente, horizontal o verticalmente, o se hizo incorrectamente.

Como se ve, aquí, los gobernantes corrigen la ejecución como primera fase secundaria de la dirección y no las fases del diagnóstico ni la decisión.

En el análisis de actividades ejecutadas, los administradores compararon *actividades ejecutadas versus actividades proyectadas,* es decir, no analizaron si el proyecto había solucionado el problema o había satisfecho la necesidad.

Por tanto, si se ha ejecutado lo que se ha proyectado pero el problema sigue irresuelto o la necesidad sigue insatisfecha, entonces, las fallas no son de ejecución y, por tanto, los gobernantes deben revisar el diagnóstico (tal vez las necesidades, los problemas o las alternativas no han sido diagnosticadas o han sido mal diagnosticadas[188]) y la decisión (tal vez los proyectos no han sido decididos o han sido mal decididos[189]) y corregirlos si fuera necesario.

Para saber si un proyecto ha satisfecho una necesidad o ha resuelto un problema se requieren estudios de determinación y de impacto de políticas existentes[190] y, sobre esa base, individualizar la o las fallas a corregir en el diagnóstico o la decisión.

En síntesis, se trata de ajustar lo que se ha ejecutado a lo que se ha proyectado, suponiendo que se ha proyectado correctamente, o de revisar lo que se ha proyectado si se concluye que la ejecución ha sido correcta.

---

[187] Segunda fase terciaria de la Ejecución de políticas públicas.

[188] Ver la imprevisión y la ceguera como fallas de Diagnóstico, en el Capítulo Tres.

[189] Ver la indecisión y la improvisación como fallas de Decisión, en el Capítulo Cuatro.

[190] Ver Estudios de políticas públicas, en el Capítulo Dos.

V.4 4 FALLAS DE DIRECCIÓN

Dos de las principales fallas del proceso de gestión de políticas públicas pueden ser **fallas de Dirección**.

Tanto la **inacción** como la **inercia** son fallas del proceso de Dirección administrativa. En la primera *la administración no hace lo que el gobierno ha decidido hacer*, mientras que en la segunda *la administración hace lo que el gobierno no ha decidido hacer.* Ambas fallas impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano.

4.1 *Inacción o falta de dirección*

Puede ocurrir que se adopten las alternativas políticas y que se preparen los proyectos gubernamentales pero no se realicen las actividades administrativas correspondientes, predominando la inactividad, la inmovilidad o la pasividad de la administración. A esta falla se la llama **inacción**.

En la gestión de políticas públicas, las actividades proyectadas deben ser ejecutadas[191] y las actividades ejecutadas deben ser evaluadas[192]. De lo contrario, el proceso no continúa, fracasa la dirección y las necesidades siguen insatisfechas. Así, la **falta de Dirección** administrativa es enemiga de la satisfacción social.

La **inacción** puede obedecer a dos errores o defectos al interior del proceso de Dirección, a saber:

- Falta de ejecución de actividades proyectadas[193].
- Falta de evaluación de actividades ejecutadas[194].

A su vez, la falta de ejecución de actividades proyectadas puede darse por:

– Falta de implantación social o legal o
– Falta de operación administrativa.

Muchas políticas fracasan por falta o fallas de ejecución. Unas veces, porque las actividades proyectadas no se legitimaron (es decir, no se negociaron socialmente y, por tanto, fueron rechazadas por la opinión pública) o porque no se legalizaron (es decir, no se

---

[191] Éste debe ser el punto de llegada de la primera fase secundaria de la Dirección.

[192] Éste debe ser el punto de llegada de la segunda fase secundaria en particular y de la Dirección en general.

[193] Ver la **Ejecución de actividades proyectadas** como primera fase secundaria de la Dirección de políticas públicas.

[194] Ver la **Evaluación de actividades ejecutadas** como segunda fase secundaria de la Dirección de políticas públicas.

acordaron institucionalmente y, por tanto, fueron reprobadas por el poder legislativo), o se hizo incorrectamente. Otras veces, porque no se adecuaron los presupuestos, las estructuras y plantas a los objetivos proyectados o porque las actividades proyectadas no se coordinaron, consultaron o comunicaron, o se hizo incorrectamente.

Por su parte, la falta de evaluación de actividades ejecutadas puede darse por:

– Falta de análisis de la ejecución o
– Falta de corrección.

Muchas políticas fracasan por falta o fallas de evaluación de la ejecución, porque no se analiza lo ejecutado, porque se analiza pero no se corrigen las "desviaciones" o porque se corrigen pero sin análisis previo.

Si las actividades proyectadas no se ejecutan o si las actividades ejecutadas no se evalúan, el proceso no continúa y las necesidades siguen insatisfechas.

4.2 *Inercia o dirección sin decisión*

Asimismo, las necesidades seguirán insatisfechas, si las administraciones realizan acciones que los gobiernos no han decidido. A esta falla se llama **inercia o dirección sin decisión**.

Muchas veces se ejecutan y se evalúan actividades de la administración pero sin saber cuáles son las alternativas políticas o los proyectos gubernamentales al respecto, o sea, sin previa decisión. Se acciona inercialmente.

Administrar por políticas públicas exige accionar sin inercias. Más allá de las modas, **accionar estratégicamente** es accionar productivamente a partir de decisiones representativas. Ni más ni menos.

VI

DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS Y LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LAS ACTIVIDADES DIFUNDIDAS

VI DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS Y LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LAS ACTIVIDADES DIFUNDIDAS

1 FASES SECUNDARIAS DE LA DIFUSIÓN

Según el *modelo de las cuatro "D",* los **proyectos decididos** y las **actividades dirigidas**[195] son el *input*, mientras que **las actividades difundidas** son el *output* de la fase de la difusión (ver Gráfico 8).

La difusión principia con la **comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas** y acaba con la **evaluación de actividades comunicadas**, siendo éstas sus fases secundarias. El *output* de la primera y, a la vez, el *input* de la segunda son *las actividades comunicadas* (ver Gráfico 24). Dicho en otros términos: *las actividades comunicadas* son la bisagra de la difusión. Las actividades difundidas, en cambio, son las actividades comunicadas y, también, evaluadas.

Gráfico 24: Fases secundarias de la Difusión

En este modelo se agrega la difusión como fase autónoma de las políticas públicas, en términos del proceso de políticas públicas adaptado de Jones (1984) y de Meny y Thoening (1992).

A su vez, cada una de las fases secundarias de la difusión se clasifica en dos fases terciarias, como se verá a continuación.

La *Información administrativa* y la *Divulgación masiva* son las fases terciarias de la *Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas*, mientras que el *Análisis* y la *Corrección* son las fases terciaras de la *Evaluación de actividades comunicadas,* como se verá en los puntos (2) y (3) de este Capítulo Seis.

---

[195] Como se vio, los proyectos decididos y las actividades dirigidas son los *outputs* de la Decisión y la Dirección, respectivamente. También pueden ser *inputs* de la difusión las alternativas posibles del Diagnóstico.

VI.1 En esta fase primaria de la difusión, el protagonismo corresponde a los gobernantes y administradores, responsables principales de comunicar las actividades proyectadas y ejecutadas y de evaluar las actividades comunicadas. En principio, los administradores son responsables de informar y los gobernantes de divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas, mientras que los primeros son responsables de analizar y los segundos de corregir las actividades comunicadas.

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben definir cómo y quiénes van a comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas, por una parte, y cómo y quiénes van a evaluar las actividades comunicadas, por la otra, en el proceso de difusión[196].

En este Capítulo Seis, se planteará qué y cómo pueden hacer los gestores de políticas públicas para comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas y para evaluar las actividades comunicadas.

Tabla Nº 20: Cómo difundir políticas públicas

¿Cómo difundir políticas públicas?	Comunicar actividades proyectadas o ejecutadas
	Evaluar actividades comunicadas

Fuente: Elaboración propia

Vista como proceso, se puede decir que *la difusión consiste en comunicar actividades proyectadas o ejecutadas y, sobre esa base, evaluar actividades comunicadas*.

La difusión no se agota en el marketing público de las actividades proyectadas o ejecutadas. El propósito de la difusión no es promocionar la imagen de un gobierno o administración ni de un gobernante o administrador. El marketing público puede ser una herramienta de transparencia o, contrariamente, un instrumento de engaño. Claramente, aquí se trata de una opción moral.

2 FASES TERCIARIAS DE LA COMUNICACIÓN DE ACTIVIDADES PROYECTADAS O EJECUTADAS

A los fines de **comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas** (primera fase secundaria de la difusión), los administra-

[196] Ver Preparación de proyectos gubernamentales como segunda fase secundaria de la Decisión.

dores deben **informarlas administrativamente** y los gobernantes deben **divulgarlas masivamente**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 25).

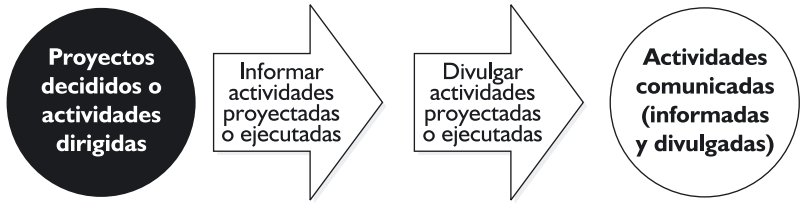


Gráfico 25: Fases terciarias de la Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas

Como se ve, los **proyectos decididos** y las **actividades dirigidas** son el *input* o punto de partida de la Difusión en general y de la Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas en particular.

Tabla N° 21: Cómo comunicar actividades proyectadas o ejecutadas

¿Cómo comunicar actividades proyectadas o ejecutadas?	Informarlas administrativamente
	Divulgarlas masivamente

Fuente: Elaboración propia

La información es una gestión más administrativa, mientras que la divulgación es una gestión más política. Por tanto, los administradores públicos son responsables de informar y los gobernantes de divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas.

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben definir cómo y quiénes van a comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas[197], o sea:

- Cómo y quiénes van a informarlas administrativamente.
- Cómo y quiénes van a divulgarlas masivamente en el proceso de Difusión.

2.1 *Informar las actividades proyectadas o ejecutadas*

Para **comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas**, según el modelo que se propone, los administradores deben **informarlas a través de la administración**.

[197] Ver Tabla N° 16.

VI.2 Sin información administrativa no hay comunicación y sin comunicación no hay difusión. Sin difusión no hay transparencia y sin transparencia no hay satisfacción ni consenso social. Si se busca satisfacer necesidades sociales, la administración del estado debe *informar* los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas.

Se llama información administrativa a la difusión personalizada hecha a través de la administración a los sectores y ciudadanos[198]. Va más allá de las mesas de entradas y salidas de expedientes. Apunta a la transparencia de las decisiones y acciones gubernamentales y administrativas.

La información administrativa se integra dentro de la apertura de la administración pública a la sociedad civil. El derecho a la información administrativa supone que los sectores y ciudadanos puedan conocer y, de esa manera, controlar los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas, en general, y, en particular, el derecho a ser escuchados y a recibir una respuesta[199], siendo éstos sendos deberes y no gracias del estado.

Un medio a los fines de hacer realidad ese derecho sectorial y ciudadano es la organización y la puesta en marcha de las llamadas *Oficinas de Información Administrativa* (OIA)[200].

En cuanto a las competencias, las oficinas de información administrativa se deben ocupar de:

- Recoger las reclamaciones o quejas y las peticiones pero también las iniciativas que los sectores y ciudadanos dirijan a la administración como consultas o demandas, en general y en particular (información vertical ascendente).
- Notificarlas a las dependencias gubernamentales o administrativas correspondientes, es decir, a las jefaturas, direcciones, secretarías o ministerios responsables de solucionar los problemas o satisfacer las necesidades y, además, requerirles respuestas reales y efectivas en tiempo y forma (información horizontal).
- Informar a los sectores y ciudadanos (información vertical descendente):
  - Las respuestas correspondientes a las peticiones pero también a las reclamaciones o quejas.

---

[198] Al respecto se puede ver MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel: *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1987, pp. 48-49, 66 y 167.

[199] Al respecto se puede ver *Carta Compromiso con el Ciudadano,* Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2000, p. 5.

[200] Sobre el rol de las oficinas de información administrativa, se puede ver MARTÍNEZ BARGUEÑO, Manuel: obr. cit., particularmente el Capítulo 9, pp. 175-199.

– Los trámites y procedimientos administrativos a seguir, según la organización y el funcionamiento de la administración.
– Las políticas y proyectos existentes al respecto.

Respecto al marco organizativo y de relaciones, las oficinas de información administrativa pueden ser:

- Oficinas de primer grado: en las sedes centrales de los organismos descentralizados, ministerios y secretarías.
- Oficinas de segundo grado: en las direcciones y jefaturas.
- Oficinas de tercer grado: en las unidades administrativas especializadas por el sector, la materia o el territorio.

Además de estas oficinas "presenciales", los administradores pueden apelar a oficinas "virtuales" a través del soporte de Internet, por ejemplo.

Aquí, pues, se ve a las oficinas de información administrativa como fuentes de comunicación de la administración a los sectores y ciudadanos. En cambio, al considerar la evaluación o análisis de actividades comunicadas, se las verá como fuentes de comunicación de los sectores y ciudadanos a la administración[201].

2.2 *Divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas*

Para comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas, según el modelo que se propone, los gobernantes deben **divulgarlas a través de los medios de comunicación**.

Sin divulgación masiva no hay comunicación y sin comunicación no hay difusión. Sin difusión no hay transparencia y sin transparencia no hay satisfacción ni consenso social. Si se busca satisfacer necesidades sociales, el gobierno del estado debe *divulgar* los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas.

Se llama divulgación a la difusión masiva hecha a través de los medios de comunicación (prensa, radio y televisión)[202]. Va más allá de la propaganda o la publicidad oficial. Apunta a la transparencia de las decisiones y actividades gubernamentales y administrativas.

A los fines de no sobreestimarlos ni subestimarlos, los gobernantes deben conocer los efectos de los medios de comunicación

---

[201] Ver Evaluación de actividades comunicadas como segunda fase secundaria de la Difusión.

[202] Sobre el rol de los medios de comunicación, se puede ver FERRARI WOLFENSON, Gustavo y MAZZINA, Constanza: *La democracia mediática y las bases del sistema republicano* y WAIBORD, Silvio: *El buen periodismo: Las contradicciones irresueltas del periodismo de investigación,* en Contribuciones 2/2001, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001, p. 7-17 y 105-116, respectivamente.

VI.2 sobre la opinión pública[203], sobre todo en el marco de "la sociedad teledirigida" en términos de Sartori[204]. Sobre esa base, pueden utilizarlos con el propósito de divulgar masivamente los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas y, de esa manera, transparentar las políticas públicas, siendo ésto vital en el marco de "la sociedad mediática"[205] o la "mediocracia"[206] que se vive.

Los sectores y ciudadanos demandan satisfacciones y soluciones a los gobiernos y las administraciones del estado a través de los medios de comunicación. Esta primera realidad ha sido vista por la llamada *teoría o enfoque de los usos y gratificaciones*[207]. Luego, a partir de intereses propios (empresariales y también políticos) los medios de comunicación publican o publicitan dichas demandas de satisfacción y solución fijando jerarquías y prioridades. Esta segunda realidad ha sido considerada por la llamada *teoría o enfoque de la fijación de la agenda*[208].

Ahora bien, si el gobierno del estado simplemente reacciona a las "demandas publicadas o publicitadas" por los medios de comunicación, renuncia como sujeto o responsable principal del diseño y gestión de políticas públicas. Pero si no reacciona, puede perder legitimidad de desempeño, sobre todo si los medios de comunicación transmiten necesidades y problemas reales y efectivos.

---

[203] Al respecto se puede ver MONZÓN, Cándido: *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público,* Tecnos, Madrid, 1996, p. 161.

[204] SARTORI, Giaovanni: *Homo videns. La sociedad teledirigida,* Taurus, Buenos Aires, 1998, pp. 65-99.

[205] Al respecto se puede ver JARREM, Otfried: *La sociedad mediática y sus riesgos para la comunicación política,*en Relación entre política y medios, obr. cit., p. 13 y ss.

[206] Al respecto se puede ver MEYER, Thomas: *Mediocracia: ¿rumbo a una democracia diferente?,* en Relación entre política y medios, obr. cit., p. 33 y ss.

[207] Cándido Monzón sintetiza este primer enfoque de la siguiente manera: "El enfoque de los 'usos y gratificaciones' supone una reacción frente a las teorías de la 'incitación', que entendían al receptor como un sujeto dependiente de los medios de comunicación y ante cuyos mensajes debía dar una respuesta. Ahora se reconocerá mayor actividad y protagonismo a la audiencia, al aceptar que ésta utiliza los medios según sus intereses, necesidades y motivaciones. El estudio de los medios de comunicación no se debe hacer (sólo) desde las características de comunicante y medio, sino (también) desde los usos y gratificaciones del receptor, convirtiendo el proceso de comunicación en un proceso transaccional de dos carriles", obr. cit., pp. 262-263.

[208] Cándido Monzón sintetiza este segundo enfoque de la siguiente manera: "Con esta expresión (*agenda setting*) se quiere explicar el importante papel que desempeñan los medios de comunicación en la difusión, selección y ocultamiento de noticias —el orden de importancia que reciben los temas en los medios— y la significación que dan a su vez los públicos a estos temas. Los medios, por el simple hecho de prestar más atención a unos temas y de silenciar otros, canalizan la atención del público influyendo en el clima de opinión y la opinión pública. La fijación

¿Se puede reconvertir este dilema de hierro? Sí. ¿Cómo? Diagnosticando participativamente, decidiendo representativamente, dirigiendo productivamente y difundiendo transparentemente proyectos y actividades estatales que tiendan a la sociedad como finalidad principal. Es decir, diseñando y gestionando políticas públicas.

La divulgación masiva de políticas públicas a través de los medios de comunicación requiere proyectos gubernamentales y actividades administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Dicho en otros términos: más allá de los intereses empresariales o políticos, los medios de comunicación van a divulgar masivamente proyectos o actividades de interés social (sectorial o ciudadano) y no de interés gubernamental o administrativo. Ésta es la salida del esquema "reactivo" que viene *atrás* de los medios y la entrada al esquema "proactivo" que va *adelante* de los medios.

Distinta es la situación de la publicidad oficial donde se garantiza la fidelidad en la emisión pero a costa de la credibilidad en la recepción. Se sabe que cualquier propaganda de gobierno es menos creíble que cualquier información de prensa.

Aquí, pues, se ve a los medios como fuentes de comunicación del gobierno a los sectores y ciudadanos. En cambio, al considerar la evaluación o análisis de actividades comunicadas, se los verá como fuentes de comunicación de los sectores y ciudadanos al gobierno[209].

3 FASES TERCIARIAS DE LA EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES COMUNICADAS

Para **evaluar las actividades comunicadas** (segunda fase secundaria de la difusión), los administradores y gobernantes deben **analizar** y luego **corregir la comunicación**, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 26).

Como se ve, las **actividades difundidas** son el *output* o punto de llegada de la Evaluación de actividades comunicadas en particular y de la difusión en general.

---

de la agenda es posible porque en uno de los lados del continuo (del proceso de comunicación) tenemos a los medios que difunden (con sus características propias) gran cantidad de información y, en el otro, a los públicos que buscan orientación", obr. cit., p. 249.

[209] Ver Evaluación de actividades comunicadas como segunda fase secundaria de la Difusión.

VI.3

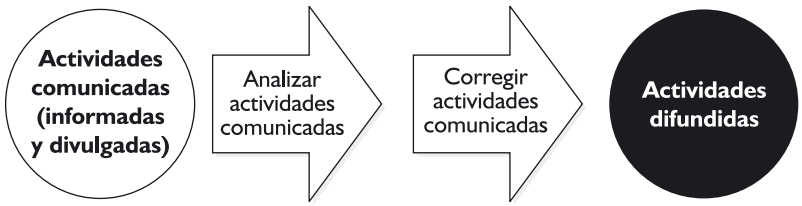


Gráfico 26: Fases terciarias de la Evaluación de actividades comunicadas

El análisis es una gestión más administrativa, mientras que la corrección es una gestión más política. Por tanto, los administradores son responsables de analizar y los gobernantes de corregir las actividades comunicadas.

Tabla N° 22: Cómo evaluar actividades comunicadas

¿Cómo evaluar actividades comunicadas?	Analizar actividades comunicadas
	Corregir actividades comunicadas

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos gubernamentales), los diseñadores deben definir cómo y quiénes van a evaluar las actividades comunicadas[210], o sea:

- Cómo y quiénes van a analizarlas.
- Cómo y quiénes van a corregirlas en el proceso de Difusión.

3.1 *Analizar las actividades comunicadas*

Para **evaluar las actividades comunicadas,** según el modelo que se propone, los administradores públicos deben **analizar la comunicación**.

La difusión de políticas públicas no concluye con la comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas. Como se vio, es necesario evaluar las actividades comunicadas. Difundir es más que comunicar. Difundir es comunicar y evaluar lo comunicado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario.

Se incluye la evaluación de actividades comunicadas como parte integrante de la difusión y no como fase autónoma posterior, porque si la evaluación de las actividades comunicadas resultase

[210] Ver Tabla N° 16.

negativa, se vuelve a las fases (secundarias y terciarias) de la difusión, no del diseño ni de la dirección.

Concretamente, la evaluación de actividades comunicadas significa que los administradores analicen comparativamente, por una parte, *los actividades comunicadas (o en comunicación)* y, por la otra, las *actividades proyectadas o ejecutadas*.

La pregunta guía sería: ¿Las actividades comunicadas coinciden con las actividades proyectadas o ejecutadas?. Dicho en otros términos:

¿Se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado?

Ahora bien: ¿Cómo pueden saber los administradores si se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado? Controlando. ¿Cómo? Mediante *encuestas de opinión* y *reportes de oficinas de información administrativa y medios de comunicación social*. Tanto las encuestas como los reportes sirven a los efectos de verificar los indicadores de comunicación del proyecto. Por tanto, deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como *actividades de evaluación de la comunicación* al preparar los proyectos[211].

Actividades de evaluación de la comunicación = Encuestas + Reportes

Las encuestas y los reportes son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la comunicación de los proyectos, tratando de controlar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la comunicación proyectada, es decir, "chequear" el progreso o el retroceso respecto al cumplimiento de los objetivos generales y particulares, a partir de los indicadores de comunicación diseñados en su preparación.

De esa manera, las encuestas y los reportes sirven a los fines de saber si lo que se comunica a través de las oficinas de información administrativa y los medios de comunicación coincide con lo que se ha proyectado o ejecutado. De ahí la importancia de que los diseñadores prevean cómo y quiénes van a analizar las actividades comunicadas, es decir, cómo y quiénes van a realizar las encuestas y los reportes.

[211] Sobre el rol de las encuestas, se puede ver HENTSCHEL, Hartmut: *Encuestas y opinión pública. Aspectos metodológicos. Un manual para políticos y periodistas,* Edivern, Buenos Aires, 2002, pp. 27-38.

VI.3 Respecto a las encuestas de opinión, éstas pueden ser hechas a través de muestras aleatorias, probabilísticas o al azar (muestreo aleatorio simple, muestreo aleatorio sistemático, muestreo aleatorio estratificado o muestreo por aglomerados) o muestras no probabilísticas o empíricas (muestreo periodístico, muestreo por cuotas o muestreo por teléfono)[212], dirigidas a ciudadanos en general o a beneficiarios de políticas o proyectos en particular.

En cuanto a los reportes de las oficinas de información administrativa y los medios de comunicación, es indispensable distinguir, por una parte, los *emisores* y los *receptores* de los mensajes y, por la otra, en relación con éstos, *qué* se dice (o sea, el nivel semántico o denotativo) y *cómo* se dicen (o sea, el nivel estético o connotativo), como dice Monzón siguiendo a A. Moldes[213], diferenciando, además, apoyos y demandas en términos de Easton[214].

Las encuestas y los reportes deben ser analizados por los administradores, siendo este análisis el punto de partida para la corrección a cargo de los gobernantes.

3.2 *Corregir las actividades comunicadas*

Después de analizar las actividades comunicadas, según el modelo que se propone, los gobernantes deben **corregir la comunicación**, si fuera necesario.

Si el análisis de actividades comunicadas ha descubierto que no se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado, los gobernantes deben corregir la información (administrativa) o la divulgación (masiva):

• Los gobernantes deben corregir la información administrativa[215] cuando el análisis de lo comunicado haya descubierto que las actividades proyectadas o ejecutadas no se informaron a través de las oficinas de información administrativa o se hizo incorrectamente.

• Los gobernantes deben corregir la divulgación masiva[216] cuando el análisis de lo comunicado haya descubierto que las actividades proyectadas o ejecutadas no se divulgaron a través de los medios de comunicación o se hizo incorrectamente.

---

[212] Al respecto se puede ver MONZÓN, Cándido: obr. cit., pp. 353-363.

[213] MONZÓN, Cándido: obr. cit., pp. 370-371.

[214] EASTON, David: *Categorías para el análisis sistémico de la política,* en Diez textos básicos de Ciencia Política, obr. cit., pp. 227-229.

[215] Primera fase terciaria de la Comunicación de políticas públicas.

[216] Segunda fase terciaria de la Comunicación de políticas públicas.

Como se ve, aquí, los gobernantes corrigen la comunicación como primera fase secundaria de la difusión y no las fases del diseño ni la dirección.

En el análisis de actividades comunicadas, los administradores públicos compararon *actividades comunicadas versus actividades proyectadas o ejecutadas,* es decir, no analizaron si el proyecto había solucionado el problema o había satisfecho la necesidad ni compararon actividades ejecutadas versus actividades proyectadas.

Por tanto, si se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado pero el problema sigue irresuelto y la necesidad sigue insatisfecha, entonces, las fallas no son de comunicación y, por tanto, los gobernantes deben revisar el diseño (tal vez no se ha diagnosticado o se ha diagnosticado mal, no se ha decidido o se ha decidido mal) o la dirección (tal vez las actividades no han sido dirigidas o han sido mal dirigidas[217]) y corregirlos si fuera necesario.

Para saber si un proyecto ha satisfecho una necesidad o ha resuelto un problema se requieren estudios de determinación y de impacto de políticas existentes[218] y, sobre esa base, individualizar la o las fallas a corregir en el diseño o la dirección.

En síntesis, se trata de ajustar lo que se ha comunicado a lo que se ha proyectado o ejecutado, suponiendo que se ha proyectado o ejecutado correctamente, o de revisar lo que se ha proyectado o ejecutado si se concluye que la comunicación ha sido correcta.

4 FALLAS DE DIFUSIÓN

Otras dos de las principales fallas del proceso de gestión de políticas públicas pueden ser **fallas de Difusión**.

Tanto el **secretismo** como la **demagogia** son fallas del proceso de Difusión. En la primera *no se difunde lo que el gobierno ha decidido o lo que la administración ha hecho*, mientras que en la segunda, *se difunde lo que el gobierno no ha decidido o lo que la administración no ha hecho*. Ambas fallas impiden la satisfacción social, alejan la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano.

4.1 *Secretismo o falta de difusión*

Puede suceder que se decidan los proyectos gubernamentales y que se realicen las actividades administrativas pero no se difun-

[217] Ver la inacción y la inercia como fallas de la Dirección, en el Capítulo Cinco.

[218] Ver Estudios de políticas públicas, en el Capítulo Dos.

VI.4 dan. De esa manera, sin difusión, las necesidades seguirán insatisfechas. A esta falla se la llama **secretismo** como antónimo de transparencia.

En la gestión de políticas públicas, las actividades proyectadas y ejecutadas deben ser comunicadas[219] y las actividades comunicadas deben ser evaluadas[220]. De lo contrario, el proceso no continúa, fracasa la difusión y las necesidades siguen insatisfechas. Así, la **falta de Difusión** es enemiga de la satisfacción social.

El **secretismo** puede obedecer a dos errores o defectos al interior del proceso de Difusión, a saber:

- Falta de comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas[221].
- Falta de evaluación de actividades comunicadas[222].

A su vez, la falta de comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas puede darse por:

– Falta de información administrativa o
– Falta de divulgación masiva.

Muchas políticas fracasan por falta o fallas de comunicación, porque las actividades proyectadas o ejecutadas no se informaron a través de las oficinas de información administrativa, porque no se divulgaron a través de los medios de comunicación social o porque se hizo incorrectamente, es decir, lo que se ha comunicado no coincide con lo que se ha proyectado o ejecutado.

Por su parte, la falta de evaluación de actividades comunicadas puede darse por:

– Falta de análisis de la comunicación o
– Falta de corrección.

Muchas políticas fracasan por falta o fallas de evaluación de la comunicación, porque no se analiza lo comunicado, porque se analiza pero no se corrigen las "desviaciones" o porque se corrigen pero sin análisis previo.

Si las actividades proyectadas o ejecutadas no se comunican o si las actividades comunicadas no se evalúan, el proceso no continúa y las necesidades siguen insatisfechas.

---

[219] Éste debe ser el punto de llegada de la primera fase secundaria de la Difusión.

[220] Éste debe ser el punto de llegada de la segunda fase secundaria en particular y de la Difusión en general.

[221] Ver la **Comunicación de las actividades proyectadas o ejecutadas** como primera fase secundaria de la Difusión de políticas públicas.

[222] Ver la **Evaluación de actividades comunicadas** como segunda fase secundaria de la Difusión de políticas públicas.

4.2 *Demagogia o difusión sin dirección* VI.4

Asimismo, las necesidades también seguirán insatisfechas si se difunden proyectos que el gobierno no ha decidido o actividades que la administración no ha accionado. A esta falla se la llama **demagogia o difusión sin decisión o dirección** como sinónimo de engaño o argucia.

Muchas veces se informan o divulgan alternativas políticas que no han sido adoptadas, proyectos gubernamentales que no han sido preparados o actividades que no han sido ejecutadas o evaluadas.

Gobernar y administrar por políticas públicas exige difundir sin demagogias. Más allá de las modas, **difundir estratégicamente** es difundir transparentemente a partir de decisiones representativas y acciones productivas, tomadas y realizadas real y efectivamente. Ni más ni menos.

Conclusiones

1. Gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es *gobernar y administrar por políticas públicas,* lo que requiere saber qué son y deben ser y, sobre esa base, cómo estudiarlas, diseñarlas y gestionarlas. Al estudiarlas, se describe, interpreta y critica cómo son (o han sido) las políticas existentes (o preexistentes). Al diseñarlas, se planifica cómo serán las nuevas políticas y, sobre esa base, se las gestiona.
2. Las políticas públicas son proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad. Las políticas son públicas porque su responsable principal *es* un estado (nacional, provincial o municipal) y porque su finalidad principal *debe ser* una sociedad (internacional, nacional o local). Lo público de las políticas públicas es una noción en tránsito de lo estatal a lo social y de lo social a lo estatal.
3. El responsable principal de las políticas públicas *es* un estado y, en el marco de la globalización, se impone un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca tanto la doble tendencia hacia la integración y la descentralización de competencias y recursos como el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos.
4. La finalidad principal de las políticas públicas *debe ser* una sociedad (internacional, nacional o local), siendo la persona más que la sociedad y la sociedad más que el estado y el mercado.
5. El presupuesto principal de las políticas públicas es (o debe ser) la democracia, es decir, un estado democrático como responsable principal y una sociedad democrática como finalidad principal. A partir de la democracia (formal y real), los supuestos de las políticas públicas son (o deben ser) la participación sectorial y ciudadana, la representatividad, productividad y transparencia gubernamental y administrativa. Por tanto, las políticas públicas deben ser participativas, representativas, productivas y transparentes. Si los sectores privados o ciudadanos no participan, si los gobiernos y las administraciones que deciden y accionan no son representativos, productivos y transparentes, ningún estado puede diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad puede satisfacer necesidades sociales.

6. Para que un estado (como responsable principal) pueda diseñar y gestionar proyectos y actividades que tiendan a satisfacer necesidades de una sociedad (como finalidad principal), las políticas públicas deben ser vistas como un *proceso de satisfacción social*.

7. Las fases primarias del proceso de políticas públicas son: Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión. A esta clasificación se la llama *el modelo de las cuatro "D"*. El diagnóstico y la decisión integran el *diseño*, mientras que la dirección y la difusión completan la *gestión*. Las políticas públicas son un proceso técnico-político-administrativo. Antes de diseñar las nuevas políticas a gestionar, deben estudiarse las políticas existentes (o preexistentes).

8. Las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos son el *input*, mientras que las alternativas posibles son el *output* del *Diagnóstico*. Sus fases secundarias son la *Identificación de necesidades y problemas* y la *Formulación de alternativas posibles*. Las fases terciarias de la primera son la *Jerarquización de necesidades insatisfechas* y la *Priorización de problemas irresueltos*, mientras que las fases terciarias de la segunda son la *Enumeración de alternativas* y la *Selección de posibles*. Visto como proceso, *el Diagnóstico consiste en convertir necesidades y problemas en alternativas posibles*. Es decir: *identificar necesidades insatisfechas y problemas irresueltos y, sobre esa base, formular alternativas posibles*.

9. En el Diagnóstico, los diseñadores son responsables de identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos y de formular las alternativas posibles, a partir de una investigación acción participativa.

10. Si las necesidades, los problemas y las alternativas no se diagnostican o se diagnostican sin previos estudios de políticas existentes, el proceso de diseño no continúa y las necesidades siguen insatisfechas (Fallas de Diagnóstico).

11. Las alternativas posibles son el *input*, mientras que los proyectos decididos son el *output* de la *Decisión*. Sus fases secundarias son la *Adopción de alternativas políticas* y la *Preparación de proyectos gubernamentales*. Las fases terciarias de la primera son la *Valoración de alternativas políticas* y la *Determinación de alternativas políticas*, mientras que las fases terciarias de la segunda son la *Proyección de objetivos* y la *Proyección de actividades*. Vista como proceso, *la Decisión consiste en convertir alternativas posibles en proyectos decididos*. Es decir, *adoptar alternativas políticas y, sobre esa base, preparar proyectos gubernamentales*.

12. En la Decisión, los gobernantes son responsables de adoptar las alternativas políticas y los diseñadores de preparar los proyectos gubernamentales.

13. Si los proyectos gubernamentales no se deciden o si se deciden sin diagnóstico previo, el proceso de diseño no continúa y las necesidades siguen insatisfechas (Fallas de Decisión).

14. Los proyectos decididos son el *input*, mientras que las actividades dirigidas son el *output* de la *Dirección*. Sus fases secundarias son la *Ejecución de actividades proyectadas* y la *Evaluación de actividades ejecutadas*. Las fases terciarias de la primera son la *Implantación de actividades proyectadas* y la *Operación de actividades proyectadas*, mientras que las fases terciarias de la segunda son el *Análisis de actividades ejecutadas* y la *Corrección de actividades ejecutadas*. Vista como proceso, *la Dirección consiste en convertir los proyectos decididos en actividades dirigidas*. Es decir, *ejecutar las actividades proyectadas y, sobre esa base, evaluar las actividades ejecutadas*.

15. En la Dirección, los gobernantes son responsables de implantar las actividades proyectadas y de corregir las actividades ejecutadas, mientras que a los administradores corresponde operar las actividades proyectadas y analizar las actividades ejecutadas.

16. Si las actividades administrativas no se accionan o si se accionan sin decisión previa, el proceso de gestión no continúa y las necesidades siguen insatisfechas (Fallas de Dirección).

17. Los proyectos decididos y las actividades dirigidas son el *input*, mientras que las actividades difundidas son el *output* de la fase de la Difusión. Sus fases secundarias son la *Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas* y la *Evaluación de actividades comunicadas*. Las fases terciarias de la primera son la *Información de actividades proyectadas o ejecutadas* y la *Divulgación de actividades proyectadas o ejecutadas*, mientras que las fases terciarias de la segunda son el *Análisis de actividades comunicadas* y la *Corrección de actividades comunicadas*. Vista como proceso, *la Difusión consiste en convertir proyectos decididas a actividades dirigidas en actividades difundidas*. Es decir, *comunicar actividades proyectadas o ejecutadas y, sobre esa base, evaluar actividades comunicadas*.

18. En la Difusión, los administradores públicos son responsables de informar las actividades proyectadas o ejecutadas y de analizar las actividades comunicadas, mientras que a los gobernantes corresponde divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas y corregir las actividades comunicadas.

19. Si los proyectos gubernamentales o las actividades administrativas no se difunden o si se difunden sin decisiones y acciones previas, el proceso no continúa y las necesidades siguen insatisfechas (Fallas de Difusión).

20. Desde nuestro enfoque, si los gobiernos y las administraciones no diagnostican o diagnostican ciegamente, si no toman decisiones o deciden improvisadamente, si no realizan acciones o accionan inercialmente, si no difunden o difunden demagógicamente, ningún estado podrá diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad podrá satisfacer necesidades sociales, alejándose la calidad de vida deseada y el consiguiente consenso social.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. *La hechura de las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. *La implementacion de las políticas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Almond, Gabriel A. y Verba, Sidney. "La cultura política" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

Arnoletto, Eduardo Jorge. *Funciones ejecutivas,* ICDA, Córdoba, Argentina, 2001.

Arocena, José. "El desarrollo local frente a la globalización" en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997.

Bardach, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas" en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Bencini, Fabricio. "Burocratización" en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

Berman, Paul. "El estudio de la macro y microimplementación" en *La implementacion de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Bernal - Meza, Raúl. "Los procesos de globalización. perspectivas y riesgos para América Latina" en *Contribuciones* 3/1998 (El desafío de la globalización), Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1998.

Bilbó, Rafael y Pastor, Jaime. "La estructura territorial del Estado" en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia,* Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1991.

———. "Legalidad" en *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

———. "Sociedad civil" en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

Borja, Jordi. "Participación ciudadana" en *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

Boron, Atilio Alberto. "La insoportable levedad de las instituciones. Democracia y Estado en tiempos de crisis" en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Buenos Aires, abril de 2001.

Bouza - Brey, Luis. "El poder y los sistemas políticos" en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Tecnos, 1996.

Butiglione, Rocco. "Identidad y globalización" en *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

CANOSA, Marisa y ULRICH Stella. "Transformación cultural y sentido de la educación" en *La Reforma Política Argentina. Aportes para una discusión integral*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

CASTELLS, Manuel. "Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina" en *Organización y descentralización municipal*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

COBB, Roger W. y ELDER, Charles D. "Formación de la agenda. El caso de la políta de ancianos" en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

COTTA, Maurizio. "Representación política" en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

DAHL, Robert A. "La poliarquía" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

D'ALIMONTE, Roberto. "Teoría de las decisiones colectivas" en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

DE LA VEGA, Julio César. *Diccionario Consultor Político,* Buenos Aires, Editorial Librex, 1984.

DEL PERCIO, Enrique. "Apuntes para la reforma de las políticas educativas" en *La Reforma Política Argentina. Aportes para una discusión integral*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

DIAZ, Elías. "Estado de derecho y sociedad democrática. Una historia abierta" en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Buenos Aires, abril de 2001.

DOWNS, Anthony. "Teoría económica de la acción política en una democracia" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

DROR, Yehezkel. "Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo" en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

DUVERGER, Maurice. "Influencia de los sistemas electorales en la vida política" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

EASTON, David. "Categorías para el análisis sistémico de la política" en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

ELBAUM, Jorge. "Volver al desarrollo. Ciencia, tecnología e innovación como elementos imprescindibles para la soberanía económica" en *La Reforma Política Argentina. Aportes para una discusión integral*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

ELMORE, Richard F. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementacion de programas sociales" en *La implementacion de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

ELMORE, Richard F. "Diseño retrospectivo. la investigación de la implementación y las decisiones políticas" en *La implementacion de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

FERRARI WOLFENSON, Gustavo y MAZZINA, Constanza. "La democracia mediática y las bases del sistema republicano" en *Contribuciones* 2/2001, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

FERNÁNDEZ, Antoni. "Las políticas públicas" en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

GALLEGO G., Humberto. "Administración pública vs. Administración privada. Aspectos de Eficiencia" en *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

GARCÍA DELGADO, Daniel R. *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural,* Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996.

GARCÍA ESCUDERO, José. *La crisis del civismo,* Cuadernos BAC, Madrid, 1979.

GASIÓ, Guillermo. "Seguridad y policía. Apuntes para iniciar una conversación con amigos políticos relacionados con temas de seguridad interior" en *La Reforma Política Argentina. Aportes para una discusión integral*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

GATTÁS, Daniel. *La distorsión política de las elecciones. La influencia de los sistemas electorales en el deterioro de las instituciones republicanas,* Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC), Córdoba, 2003.

GENRO, Tarso. "El mundo globalizado y el Estado necesario", en *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

GOZZI, Gustavo. "Estado contemporáneo", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

GREGORICH, Luis. *La República perdida. Crónica ilustrada de medio siglo de desencuentro argentino 1930 - 1983,* Editorial Sudamericana / Planeta, Buenos Aires, 1983.

GROISMAN, Enrique I. "Un concepto polémico. servicio público", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Buenos Aires, abril de 2001.

HECLO, Hugh. "Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo", en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

HENTSCHEL, Hartmut. *Encuestas y opinión pública. Aspectos metodológicos. Un manual para políticos y periodistas,* Edivern, Buenos Aires, 2002.

———. "¿Quién salva a los partidos? Problemas de participación e integración de los jóvenes. Casas, efectos y medidas", en *Contribuciones* 1/2002, Fundación Konrad Adenauer, 2002.

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita,* Ediciones Piados Ibérica, 1995.

HELLER, Hermann. *Teoría del Estado,* Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

HERNÁNDEZ, Antonio María (H). "La descentralización del poder en el Estado argentino", en *Revista Iberoamericana de Administración Pública* (RIAP 6 Enero-Junio 2001), Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001.

HERRENDORF, Daniel E. "Razón teórica y razón práctica de la supremacía constitucional de los tratados internacionales", en *La Constitución reformada*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1996.

IGLESIAS, Gabriela. "La política de población como política de Estado. Entre la demografía, la economía y el mercado de trabajo", en *La Reforma Política Argentina. Aportes para una discusión integral*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

JARREM, Otfried. "La sociedad mediática y sus riesgos para la comunicación política", en *Relación entre política y medios*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2002.

JORDANA, Jacint. "La acción colectiva y las asociaciones de intereses", en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

———. "Reflexiones sobre problemas estratégicos en el adiestramiento y la formación de recursos humanos para la gestión pública en América Latina", en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

KRAUSE, Martí. "Globalización y crisis", en *Contribuciones* 3/1998 (El desafío de la globalización), Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1998.

LASSWELL, Harold D. "La orientación hacia las políticas", en *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. *La concepción emergente de las ciencias de políticas,* en El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

LEIRAS, Marcelo. "Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina. Una revisión de la literatura reciente", en *Contribuciones* 1/2002, Fundación Konrad Adenauer, 2002.

LEVI, Lucio. "Gobierno", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

———. "Legitimidad", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

LINDBLOM, Charles. "La ciencia de 'salir del paso'", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. "Todavía tratando de salir del paso", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

LIPSET, Seymour Martín. "Algunos requisitos sociales de la democracia. desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

LIPSET, Seymour Martín y ROKKAN, Stein. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

LLEIXÁ, Joaquim. "El gobierno", en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

MAY, Peter J. "Claves para diseñar opciones de políticas", en *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

MAJONE, Giandomenico. "Los usos del análisis de políticas", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

———. "La factibilidad de las políticas sociales", en *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

MARTÍNEZ BARGUEÑO. *Teoría y práctica de la información administrativa al ciudadano,* Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1987.

MASSUH, víctor. "Globalización y multiculturalismo", en *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

MARTNER, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia del desarrollo", en *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

MEYER, Thomas. "Mediocracia. ¿rumbo a una democracia diferente?", en *Relación entre política y medios*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2002.

MONZÓN, Cándido. *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público,* Tecnos, Madrid, 1996.

MOTTA, Pablo. "Administración pública. Bases sustantivas para su reforma e investigación", en *La reforma de la administración pública en América latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

NARDACCHIONE, Gabriel. "De aquello que se globaliza y aquello que no. ¿localización?", en *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Oficina de Publicaciones del CBC, Buenos Aires, 1997.

NIETO, Alejandro. *La organización del desgobierno,* Editorial Ariel, Barcelona, 1990.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos,* Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

OSZLAK, Oscar. "El Estado transversal. Centralización y descentralización", en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, UBA, Buenos Aires, abril de 2001.

———. "Formación histórica del Estado en América Latina. elementos teórico-metodológicos para su estudio", en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

OLSON, Mancur. "La lógica de la acción colectiva", en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, 1992.

OSORIO, Alfredo. *Planeamiento estratégico,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Buenos Aires, 2003.

OSORIO, Hugo. "La información. un derecho individual de bien público", en *Contribuciones* 2/1998 (Medios de comunicación. normatividad y reformas), Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1998.

———. "Medios de comunicación y conflicto social", en *Contribuciones* 2/2002 (Comunicación y confianza. el diálogo roto entre gobernantes y gobernados), Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

OSORIO, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales,* Editorial Ruy Díaz, Buenos Aires, 1995.

PANEBIANCO, Ángelo. "Comunicación política", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

PASTORI, Georgio. "Administración pública", en *Diccionario de Política*, en Diccionario de Política, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

PÉREZ SALGADO, Ignacio. "La cooperación técnica de las naciones Unidas en reforma administrativa e investigación en Administración Pública en América Latina", en *La reforma de la administración pública en América Latina*, Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.

PRIESS, Frank. "Comunicación política en tiempos de crisis. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada", en *Relación entre política y medios*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2002.

ROSSETTI, Alfredo C. *Introducción a la realidad estatal,* Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1983.

SABSAY, Daniel A. "Los tratados internacionales luego de la reforma constitucional", en *La Constitución reformada*, Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1996.

SÁNCHEZ, Jordi. "El Estado ce Bienestar", en *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1996.

SÁNCHEZ SORONDO, Marcelo. "¿El ocaso de las naciones?", en *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

SANI, Giacomo. "Participación política", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

SANÍN ANGEL, Héctor. *Manual de Administración en Proyectos de Desarrollo Local,* Quito, IULA - CELCADEL, 1988.

SAN SALVADOR DEL VALLE DOISTUA, Roberto. *Políticas de Ocio. Cultura, turismo, deporte y recreación,* Bilbao, Universidad de Deusto, 2000.

SANZ, Ana. "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 1996.

SARTORI, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Buenos Aires, 1998.

SCHIERA, Pierangelo. "Estado moderno", en *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983.

VANOSSI, Jorge Reynaldo. "Crisis y transformación del Estado moderno", en *Transformaciones del derecho público*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.

VALVERDE MUCIENTES, Carlos. *Ética y política,* Cuadernos BAC, Madrid, 1979.

WAISBORD, Silvio. "El buen periodismo. Las contradicciones irresueltas del periodismo de investigación", en *Contribuciones* 2/2001, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2001.

ZULETA PUCEIRO, Enrique N. "¿Hay una globalización en política?", en *El Estado en la aldea global. Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea*, Buenos Aires, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

Carta Compromiso con el Ciudadano, Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2000.

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2003), Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003.

La administración, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales (FESO), Quito, 1989.

Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2003.

Planificación local participativa, Organización Panamericana de la Salud, Canadá, 1999.

Plan Nacional de Modernización del Estado, Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2000.

ÍNDICE

Agradecimientos 5
Dedicatorias 7
Índice de gráficos 9
Índice de tablas 11
Prólogo 13
Introducción 15

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1 ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? 19

2 UN ESTADO COMO RESPONSABLE PRINCIPAL 20
2.1 El ser de las políticas públicas 21
2.1.1 Los proyectos y las actividades estatales 21
2.1.2 Las políticas gubernamentales o administrativas y las políticas de estado 22
2.2 Los estados en la globalización 24
2.3 Hacia un modelo relacional de diseño y gestión 25

3 UNA SOCIEDAD COMO FINALIDAD PRINCIPAL 28
3.1 El deber ser de las políticas públicas 28
3.1.1 La satisfacción social 28
3.1.2 Necesidades sociales y problemas públicos 30
3.2 La sociedad es más que el estado y que el mercado 32
3.3 La persona humana es más que la sociedad 33

4 LOS SUPUESTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 35
4.1 Participación sectorial y ciudadana 36
4.2 Representatividad, productividad y transparencia gubernamental y administrativa 37

II. ESTUDIOS, FASES Y FALLAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1 ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS 43
1.1 Estudios de determinación 44
1.1.1 Primer paso: Necesidades y problemas 44
1.1.2 Segundo paso: Proyectos existentes 45
1.1.3 Tercer paso: Proyectos “sobrantes” y “faltantes” 45
1.1.4 Cuarto paso: Mapa de estudios de políticas y proyectos existentes 46
1.2 Estudios de impacto 46

2 FASES PRIMARIAS DEL DISEÑO Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 47
2.1 Diseño 48
2.1.1 Diagnóstico 48

2.1.2 Decisión 49
2.2 Gestión 50
2.2.1 Dirección 50
2.2.2 Difusión 50

3 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 52

4 FALLAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 53

III. DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
DE LAS NECESIDADES Y LOS PROBLEMAS A LAS ALTERNATIVAS POSIBLES 55

1 FASES SECUNDARIAS DEL DIAGNÓSTICO 57

2 FASES TERCIARIAS DE LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y PROBLEMAS 58

2.1 Jerarquizar las necesidades insatisfechas 60
2.2 Priorizar los problemas irresueltos 64

3 FASES TERCIARIAS DE LA FORMULACIÓN DE ALTERNATIVAS POSIBLES 66

3.1 Enumerar las alternativas 67
3.2 Seleccionar las posibles 69

4 FALLAS DE DIAGNÓSTICO 74

4.1 Imprevisión o falta de diagnóstico 74
4.2 Ceguera o diagnóstico sin estudios 75

IV. DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
DE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES A LOS PROYECTOS DECIDIDOS 77

1 FASES SECUNDARIAS DE LA DECISIÓN 79

2 FASES TERCIARIAS DE LA ADOPCIÓN DE ALTERNATIVAS POLÍTICAS 80

2.1 Valorar las alternativas políticas 81
2.2 Determinar las alternativas políticas 84

3 FASES TERCIARIAS DE LA PREPARACIÓN DE PROYECTOS GUBERNAMENTALES 86

3.1 Proyectar los objetivos 88
3.2 Proyectar las actividades 91

4 FALLAS DE DECISIÓN 93

4.1 Indecisión o falta de decisión 93
4.2 Improvisación o decisión sin diagnóstico 94

V. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS A LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS 97

1 FASES SECUNDARIAS DE LA DIRECCIÓN 99

2 FASES TERCIARIAS DE LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES PROYECTADAS 100
2.1 Implantar las actividades proyectadas 102
2.2 Operar las actividades proyectadas 105
3 FASES TERCIARIAS DE LA EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES EJECUTADAS 108
3.1 Analizar las actividades ejecutadas 109
3.2 Corregir las actividades ejecutadas 110
4 FALLAS DE DIRECCIÓN 112
4.1 Inacción o falta de dirección 112
4.2 Inercia o dirección sin decisión 113

VI. DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE LOS PROYECTOS DECIDIDOS Y LAS ACTIVIDADES DIRIGIDAS A LAS ACTIVIDADES DIFUNDIDAS 115
1 FASES SECUNDARIAS DE LA DIFUSIÓN 117
2 FASES TERCIARIAS DE LA COMUNICACIÓN DE ACTIVIDADES PROYECTADAS O EJECUTADAS 118
2.1 Informar las actividades proyectadas o ejecutadas 119
2.2 Divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas 121
3 FASES TERCIARIAS DE LA EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES COMUNICADAS 123
3.1 Analizar las actividades comunicadas 124
3.2 Corregir las actividades comunicadas 126
4 FALLAS DE DIFUSIÓN 127
4.1 Secretismo o falta de difusión 127
4.2 Demagogia o difusión sin dirección 129

Conclusiones 131
Bibliografía 135

Se terminó de imprimir en el mes de febrero de 2005,
en Editorial “El Copista”,
Lavalleja 47 - Of. 7, X5000KJA Córdoba,
República Argentina.
Correos-e:
elcopista@arnet.com.ar
elcopista@argentina.com

el copista
Lavalleja 47 - Of. 7 - Córdoba - Tel./Fax 4215449

Hoy, gobernar y administrar en nombre y representación del bien común es gobernar y administrar por políticas públicas, lo que requiere saber qué son y deben ser y, sobre esa base, cómo estudiarlas, diseñarlas y gestionarlas.

Este trabajo de investigación, desarrollado en el Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), plantea un modelo a esos fines, llamado el modelo de las cuatro "D".

Según ese modelo, las políticas son públicas porque su responsable principal es un estado (nacional, provincial o municipal) y porque su finalidad principal debe ser una sociedad (internacional, nacional o local).

Viéndolas como un proceso de satisfacción social, el modelo plantea cómo identificar y formular necesidades sociales, problemas públicos y alternativas posibles (Diagnóstico), cómo adoptar alternativas políticas y preparar proyectos gubernamentales (Decisión) y cómo ejecutar, comunicar y evaluar actividades (Dirección y Difusión).

Finalmente, el modelo sostiene que sin diagnosticar o diagnosticando a ciegas, sin decidir o decidiendo improvisadamente, sin accionar o accionando inercialmente, sin difundir o difundiendo demagógicamente, ningún estado podrá diseñar ni gestionar políticas públicas y ninguna sociedad podrá satisfacer necesidades sociales.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Editorial de la Universidad Católica de Córdoba

Campus Universitario, Camino a Alta Gracia, km. 7 1/2
Córdoba - República Argentina

educc@uccor.edu.ar - www.uccor.edu.ar

I.S.B.N. 987-21582-7-4