

Material Imprimible

Curso de Estrategia y liderazgo gubernamental

Módulo 4

Contenidos:

- Labores públicas y políticas
- Política institucional, política electoral y política de gestión
- La acción política en la gestión pública
- Actores intervinientes

Labores públicas y políticas

Como venimos estudiando a lo largo de todo el curso, el liderazgo político implica una gran dosis de estrategia, táctica, planificación, diseño y marketing. Para ello, es imprescindible diseñar un plan de acción, con metas y objetivos claramente definidos.

Pero, ¿qué es un objetivo? Es el fin al que se desea llegar, o la meta que se pretende lograr. Podríamos decir que es lo que impulsa al individuo a tomar decisiones o a perseguir sus aspiraciones.

Y, a partir de aquí, surgen conceptos que parecieran tratarse de sinónimos y, sin embargo, no lo son. Así, los objetivos de la política son diferentes a los objetivos políticos y a los de gestión.

Pero para avanzar en esos términos, en primer lugar, vamos a repasar el concepto de política. ¿Se acuerdan que se trata de toda actividad social a través de la cual las personas crean, preservan y modifican las normas y principios generales en las que basan sus sociedades?

Bien, siguiendo con esa conceptualización, podemos decir que los objetivos de la política son todas aquellas metas que apuntan, tanto al ejercicio de la actividad política, y, por consiguiente, la práctica de la persuasión, así como a la atención de todos los asuntos que se vinculen con el arte de gobernar.

Pero, por su parte, los objetivos políticos son todas aquellas aspiraciones que, tanto los líderes como los partidos políticos, poseen en el marco de sus aspiraciones de gestión. Y que tienden a ejercer el control de las sociedades, a través de la toma de decisiones.

Estos objetivos, suelen estar determinados por la fase en que se plantean. Esto se debe a que, la meta de la actividad política, es arribar al poder para, desde allí, concretar sus aspiraciones de un plan de gobierno en vistas al bien común.

Estas metas suelen estar expuestas en las Cartas Magnas de los países, en sus Preámbulos. Por ejemplo, en el caso de Argentina, son: “asegurar la paz interior, la unión nacional, el bien común, la libertad y el bienestar general. Y hacia ellos deben encaminarse los programas partidarios, por los diversos caminos que deseen proponer”. El electorado, a través del voto, será el que elija el plan de acción que le parezca más acertado para llegar a concretar esos fines.

En otras palabras, los objetivos políticos son, más allá de las diferencias que puedan existir entre las bases doctrinarias partidarias, la posibilidad de detentar el poder.

Muy bien, y ¿se les ocurre cuáles pueden ser los objetivos de gestión? Podemos decir que son las proyecciones que, quienes detenten algún espacio de poder, trazan en función del cumplimiento de un plan de acción.

Ellos van en consonancia con la estrategia de gestión pública, esto es la actividad de conseguir que las cosas se hagan a través de las personas. Esta gestión hace posible la implementación de las políticas públicas definidas por el Estado.

Y aquí llegamos, entonces, a un nuevo concepto, que es de las políticas públicas. Tal vez se pregunten a qué nos referimos con esto. Vamos a definir las.

Según el autor Manuel Tamayo Saez, “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

En otras palabras, las políticas públicas son aquellas acciones, o inacciones, que los Estados deciden llevar adelante, ejecutar y poner en marcha. Por su parte, la modalidad en que esas políticas públicas son ejecutadas o no, es lo que se conoce como Gestión Pública.

Ambas terminologías, políticas públicas y gestión pública, pertenecen al ámbito de la toma de decisiones del Estado. Aunque se encuentran a ambos lados del espectro, no hay gestión sin política ni hay política sin gestión.

Podríamos ejemplificar lo que cada una de ellas implica diciendo que, las políticas públicas, son el fondo. Mientras que, la gestión pública es la forma. Es decir, la política pública decide qué hacer y la gestión pública decide cómo hacerlo. Por lo tanto, la gestión pública sería, algo así, como el brazo ejecutor de las políticas públicas.

Esta gestión, puede llevarse adelante por medio de dos modelos: el de la administración pública burocrática, o bien a través del gerenciamiento público.

Hoy en día, la mayoría de los Estados de Derecho están transitando desde una administración burocrática hacia una administración gerenciada, intentando imprimirles mayor eficiencia y eficacia a las instituciones del Estado. Después, dependerá de la

tendencia política de la gestión de turno la intensidad en la que se realizará ese traspaso. Pero, más adelante, nos adentraremos un poco más en este concepto.

Ahora, retomando la vinculación entre las políticas con la gestión pública, podemos decir que el puente que las une resultan ser los problemas públicos.

¿De qué piensan que se tratan? Bueno, hacen referencia a ciertas dificultades que padecen los ciudadanos. Ellas pueden ser en áreas como la salud, la educación, la seguridad ciudadana o la economía. Pero también pueden ser aquellos conflictos que se relacionan con la organización del Estado. Por ejemplo, la ineficiencia, la corrupción, la falta de ética pública, o el burocratismo.

Como vemos, todos los conceptos hasta aquí estudiados, están íntimamente relacionados. Y hacen a la vida política, que es, ni más ni menos, que la vida dentro del ámbito público en los poderes del Estado, e implican ejercer el poder con responsabilidad.

Es momento de ver cómo hacer para no caer en una administración y disposición del poder, sin tener en vista los imperativos morales. Para ello, es necesario contar con un modelo ético muy claro de la administración.

Entonces, es imprescindible una sociedad con instituciones básicas bien estructuradas. Que tenga fuertes niveles de educación y un superávit de competitividad país, garantizando la publicidad y transparencia de los actos de gobierno, y de la conducta de los gobernantes.

El superávit de competitividad de un país es un factor clave en el tema, tanto político como público. Cuando se comienza a tomar conocimiento de los problemas públicos, y así tomar noción de los escalones que impiden la competitividad y el crecimiento del país en todos los órdenes, se deben comenzar a desarrollar objetivos y estrategias, y colocar las prioridades en la agenda política.

Esta etapa implica un proceso de mucha investigación y conocimiento del problema público, así como una gran capacidad de negociación para decidir qué hacer y qué no hacer. Sobre todo, pensar con conciencia qué acuerdos se suscribirán para dar respuesta a los mismos.

Esto se debe a que, en dichos acuerdos, intervendrán sí o sí los distintos grupos sociales que representan a los ciudadanos, más allá de lo político. Estos actores sociales, tal como lo hemos estudiado anteriormente, son tanto o más poderosos que los propios partidos políticos.

¿Con qué concepto visto, anteriormente, podrían asociar esto? Es lo que definíamos como gestión pública. Es decir, la gestión de los recursos del Estado, para alcanzar los objetivos trazados por la política pública, llevada adelante de manera correcta y eficiente.

En ella recae la obligación de trazar, realizar y controlar la ejecución de las políticas públicas, sirviéndose de una serie de mecanismos y metodologías específicas para lograr su cometido.

En la teoría, en todos los Estados de Derecho, la gestión pública siempre debe caracterizarse por una pronta y asegurada capacidad de respuesta ante la complejidad de las problemáticas que surgen en las arenas de poder y en los espacios sociales.

Sin embargo, esto no siempre es tan así. En gran parte de los países, la gestión pública es bastante obsoleta, planteándose, cada vez con mayor intensidad, la necesidad de agilizar los mecanismos de respuesta para tornarla eficiente de acuerdo a la época en la que vivimos.

Se estima que, desde la década del 90, los estados más avanzados comenzaron a repensar en la necesidad de gestionar, más eficientemente, los recursos del Estado, notando lo obsoleto que se estaba volviendo el modelo burocrático propuesto por Max Weber, allá por principios del siglo XIX.

Este modelo se sustentaba en el entramado de normas y reglamentos que le brindaban un dejo de rígida formalidad que permitiera una interpretación legal y cabal de la letra de la ley.

Podemos decir que sus pilares eran:

- La formalidad, que quiere decir que todo se debía hacer y dejar constancia por escrito.
 - También la racionalidad, que estaba basada en la división del trabajo, caracterizada por la definición y la naturaleza de cada puesto en concreto.
-

- Luego encontramos la impersonalidad. Es decir, que no se tomaban en cuenta a las personas, sino que el foco estaba puesto en el puesto de trabajo en sí mismo.
- Y, por último, la jerarquía. Se encontraba manifestada mediante el sistema, marcadamente piramidal, con cargos y funciones preestablecidos.

Pero ante el avance del mundo, y la llegada de la sociedad del conocimiento, en la última década del siglo XX, las sociedades más avanzadas comenzaron a propulsar la desburocratización de la gestión pública y sus procesos. Así como la revisión del funcionamiento de todo lo público.

De esta manera, se va acunando la idea de una nueva Administración del Poder Público, dando nacimiento al término de Nueva Gestión Pública.

De acuerdo a la autora María Estela Raffino, los principales detractores del modelo burocrático fueron Ferlie, Mönks y Bolgiani, quienes proponían cuatro modelos de desarrollo para lo público:

- Por un lado, el modelo de eficiencia que, basado en contratos de prestaciones estatales, se centra en la performance productiva de lo público.
- Luego encontramos el modelo de downsizing y descentralización del Estado. Aquí se propone el achicamiento de las estructuras de lo público y la descentralización radical de las responsabilidades administrativas del Estado.
- Por otro lado, tenemos el modelo de la búsqueda de excelencia, cuya idea del Estado es el de propiciador de una cultura de liderazgo y aprendizaje favorable a los procesos productivos nacionales.
- Y, por último, el modelo de orientación al servicio público, mediante el cual el Estado se debe regir por un modelo de excelencia en la prestación de servicios al público, garantizando la satisfacción de su clientela.

Al respecto, el autor Sergio Chica Vélez, en su trabajo académico “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”, sostiene que, esta nueva manera de entender la gestión pública, se enmarca en la existencia de nuevas dinámicas, como puede ser “la existencia de sistemas de administración pública supranacionales que no tienen como referente al Estado-Nación”.

Además, explica que “este es el caso de los sistemas de prestación de servicios de la Unión Europea, el cual es un modelo posburocrático, donde es el tercer sector, ONG y agentes privados, quienes prestan los principales servicios públicos bajo la regulación, no de los Estados, sino de la propia Unión Europea en conjunto”.

Otra nueva dinámica sería la emergencia de nuevos espacios de construcción de opinión pública. Se trata de aquellos “que rompen con las formas tradicionales de representación política y debate público”.

Tal como venimos estudiando, hoy los nuevos escenarios privilegiados de la política y del reclamo público, son los medios masivos de comunicación y las redes sociales.

Además, este autor sostiene que “para afrontar estas nuevas transformaciones, existen corrientes que afirman que el Estado, más que reformarse, tiende a reinventarse, como lo señala el profesor Osborne, permitiendo así superar la Administración Pública de corte burocrático y dar paso a una nueva Administración Pública gerencial”.

Y agrega que, en este nuevo paradigma administrativo, la acción y atención se deben dirigir hacia la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito, y que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia.

Política institucional, electoral y de gestión

Habiendo ya analizado cómo se ejecutan las políticas públicas en el marco de la gestión, basada en el nuevo gerenciamiento del Estado, ahora cabe continuar distinguiendo conceptos que, muchas veces, se confunden pero que implican significaciones distintas.

Entonces, ¿de qué estamos hablando? De los términos política institucional, política electoral y política de gestión. Seguramente piensen que son muy similares, pero vamos a explicar sus diferencias para poder aplicarlos correctamente.

La Dirección General de Planificación del Trabajo, del Departamento de Desarrollo Organizacional de Costa Rica, en su “Guía para la Elaboración de Políticas Institucionales”, sostiene que “una política permite establecer lineamientos homogéneos para las decisiones, y protocolos de actuación en diferentes ámbitos dentro de la Institución, que

todas las personas funcionarias deben aplicar para el cumplimiento de sus labores y desarrollo de las actividades institucionales”.

Luego, continúa reseñando que “una política institucional es una decisión escrita, que se constituye en una especie de guía o marco de acción lógico y consistente, para definirle a los miembros de la organización los límites dentro de los cuales pueden operar ante una determinada situación”.

Cabe destacar que, la importancia de contar con esta clase de políticas, radica en darle un marco de formalidad a lo informal, y de hacer explícito lo implícito. Para ello, se establecen políticas básicas de funcionamiento y criterios orientados de actuación.

Y, ¿cuáles creen que serán esas políticas? Podemos mencionar aquí a los frames, o marcos de referencia, que sirven para determinar la manera en que se están llevando adelante las tareas desarrolladas por el personal desde la ética. ¿Y se les ocurre que pasa en caso de que no se cumplan? Bueno, estos marcos deberán prever las consecuencias que el incumplimiento acarrea.

Esto genera certidumbre, previsibilidad y reglas claras. De esta manera, se pueden obtener procesos transparentes y participativos que enriquecen los valores, misión y visión de cada organización.

Estos criterios generales de ejecución, no sólo facilitan la implementación estratégica, sino que, también, colaboran en la toma de decisiones porque existe un parámetro a seguir.

En la guía de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, se explica que, si bien no hay fórmulas exactas, la estructura de una política institucional puede contener los siguientes aspectos:

- Un marco general, que puede ser conceptual, jurídico o institucional
- Principios y valores
- También objetivos, tanto generales como específicos
- Ejes estratégicos, líneas de acción estratégicas, lineamientos o líneas permanentes
- Un sistema de monitoreo y evaluación
- Y metodología para implementación.
- Un objetivo general o grandes líneas de acción

- Varios objetivos, o líneas por cada uno de los objetivos
- Aspectos generales, líneas sugeridas por cada aspecto y acciones.

Es recomendable, para la formulación de cualquier política institucional, impulsar un proceso interno y participativo. Fundamentalmente, porque allí se comparte información sobre la evolución del trabajo, tanto con las autoridades como con el personal clave institucional.

Esta clase de política, resulta ser un conjunto interrelacionado de acciones enfocadas a incidir en un ámbito específico de la realidad. Su meta es lograr un objetivo, un instrumento de planificación estratégica que permite articular, y darle coherencia, a las distintas acciones realizadas por una pluralidad de actores.

Pero, por su parte, la política electoral en nada se vincula con la institucional. ¿saben a qué puede deberse? Vamos a analizarlo.

Uno de los puntos clave es que la política electoral se trata del programa con el que un líder político, y el partido que lo respalda, sustentan la base de sus fundamentos, su ideología, los valores que defiende, sus propuestas y sus planes de acción política o de gobierno, en el caso de llegar a él.

El fin en sí mismo de esta clase de política, es la atracción de futuros electores para conseguir el apoyo y, por ende, el voto. De hecho, muchas veces se vincula a la política electoral con los compromisos electorales, que son, ni más ni menos, que las promesas de campaña.

Otra acepción, que se le da al término de política electoral, es aquella relacionada con la organización responsable de la toma de decisiones de carácter político, relacionados con la conducción de las elecciones.

En este caso, el encargado de llevar adelante esta política es el Organismo de Política Electoral, que en Argentina es la Dirección Nacional Electoral.

Este organismo funciona en el ámbito del Ministerio del Interior. Es decir, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional. Quizás se pregunten cuáles son sus funciones. Bien, es el encargado de la administración electoral, desde donde se programa y ejecuta la

política nacional electoral, convirtiéndose así en un organismo clave del sistema político-institucional argentino.

Además, le compete la implementación de herramientas fundamentales para asegurar la transparencia, la seguridad y la confiabilidad del proceso electoral en su conjunto, garantizándose así el pleno ejercicio de los derechos políticos, y asegurándose la estabilidad de la democracia.

Veamos ahora las características de la política de gestión.

Tal como podemos encontrar en la página de la empresa española Atisa, “se trata del desarrollo de la prestación de los servicios realizados por la organización u organismo, de manera eficaz y eficiente, dentro de un ciclo de vida que permita la mejora continua de los procesos implantados”.

Esta clase de política se suele basar en los siguientes principios:

- Por un lado, la integración, que quiere decir unificar la gestión de la calidad con los criterios de organización estratégica en la definición de procesos, planificación y toma de decisiones.
- Luego, encontramos la implantación. Hace referencia a establecer sistemas de gestión que faciliten la búsqueda de mecanismos de mejora continua.
- La utilización implica racionalizar el uso de los recursos, evitando impactos negativos sobre el entorno, y que permitan un desarrollo sostenible.
- También tenemos la optimización, que busca mejorar, tanto las actividades propias de la gestión, como los mecanismos de control.
- La prevención, que sirve para evitar la contaminación e impulsa la reducción de residuos y consumos de recursos en general.
- Sobre el mantenimiento podemos decir que se ocupa de sostener una estrecha relación con instituciones, asociaciones y otras partes relacionadas con la gestión del organismo.
- La promoción refiere a incentivar la visión y estrategia, propiciando el uso de las Tics.

- Y, por último, la difusión, que es dar publicidad a los objetivos y actuaciones derivados de la aplicación de esta política de gestión.

Pero, además, dentro de esta categoría de política, encontramos dos tipos: la política de gestión privada y de gestión pública. ¿Qué les parece si vemos de qué se tratan?

La política de gestión privada alude al conjunto de operaciones y procesos que están enfocados a la administración de los recursos de una entidad privada.

Sus principales pilares son: la administración eficiente, la independencia en la toma de decisiones y el aumento de los beneficios. Aclaremos que estos beneficios, no siempre son monetarios.

Bien, y en cuanto a la política de gestión pública podemos decir que es aquella que se vincula con los procesos y operaciones llevados adelante por los aparatos estatales.

Su pilar fundamental es la capacidad para elaborar, formular y aplicar políticas y desempeñar funciones.

El Banco Mundial, en su informe “Governance: The World Bank’s Experience” del año 1994, reseña cuatro aspectos diferentes de la política de gestión pública.

Vamos a analizarlos:

- En primer lugar, la gestión del sector público. Se refiere a tareas tales como las de modificar la estructura de organización de un organismo público, para adaptarla a nuevos objetivos, introducir mayor eficiencia en los presupuestos, afinar los objetivos de la función pública e introducir contratos vinculados al rendimiento para el personal de gestión de las empresas públicas.
- Por otro lado, tenemos la rendición de cuentas. Esto quiere decir que las administraciones públicas y sus empleados han de responder de sus actos.
- Un marco jurídico para el desarrollo. Se trata de que deben establecerse regímenes jurídicos adecuados que proporcionen estabilidad y predictibilidad. Estos son elementos esenciales para crear un entorno económico en el que puedan evaluarse racionalmente los riesgos de las actividades económicas.
- Luego, podemos ver la transparencia e información. Como se imaginarán, son elementos fundamentales de la gestión pública adecuada y facilitan la rendición de

cuentas. Para el funcionamiento de una economía de mercado competitiva, es esencial que los diversos participantes en el mercado tengan acceso a la información.

Sin embargo, se suele creer que la gestión privada es más competitiva que la pública. ¿Por qué creen ustedes que sucede esto? Es, básicamente, porque así nos induce a pensar la teoría económica, que sostiene que la competencia aumenta la competitividad. Pero, en este caso, la gestión pública no suele tener competencia, entonces pareciera que eso se traduce en una reducción de la eficiencia.

Pero, ¿piensan que esto siempre es así? No necesariamente. Hubo países que han logrado instaurar modelos gerenciales en ámbitos públicos, y así generaron un altísimo grado de eficiencia y competitividad.

Volviendo al informe del Banco Mundial, también podemos encontrar seis elementos que considera que hacen a la política de la gestión pública:

- La sostenibilidad de las reformas estructurales
- Los derechos de propiedad y gestión pública basada en normas
- La calidad de los procesos presupuestarios y de inversión pública
- La eficiencia y equidad de la movilización de recursos
- La eficiencia y equidad del gasto público
- Y la rendición de cuentas y transparencia de la administración pública

Además, agrega cuatro aspectos importantes que han de tomarse en consideración para evaluar la política de gestión pública. Vamos a estudiarlos en profundidad.

Sobre la rendición de cuentas, podemos decir que, a nivel macroeconómico, entraña responsabilidad financiera basada en un sistema efectivo, transparente y públicamente responsable de control de gastos y gestión de los fondos, junto con un sistema de auditoría externa.

A su vez, exige decisiones presupuestarias razonables, adoptadas en forma transparente, que otorguen prioridad a los programas sociales productivos frente a gastos no productivos tales como los gastos militares. Algunos ejemplos son los servicios básicos de salud y de enseñanza primaria, que resultan fundamentales para mejorar el nivel de vida de los pobres y promover el desarrollo económico.

En cuanto a su nivel microeconómico, vemos que, los directores de los organismos de ejecución y de los organismos paraestatales, han de responsabilizarse de su eficiencia operativa. Los sistemas de auditoría deben cumplir las normas internacionales y estar abiertos al escrutinio público.

Bien, pasemos ahora al segundo punto que es la transparencia. ¿A qué creen que hace referencia este término? A que las decisiones de inversión del sector privado han de basarse en el conocimiento general de las políticas gubernamentales. Pero, también, en la confianza, en las intenciones del gobierno y en la información oficial sobre las condiciones económicas y del mercado.

La transparencia de los mecanismos de adopción de decisiones, en particular de los procedimientos presupuestarios, de reglamentación y de contratación pública, también es fundamental para garantizar la eficacia en la utilización de los recursos y la reducción de la corrupción y el desperdicio.

El tercer aspecto habla sobre el imperio de la ley. La existencia de un marco jurídico imparcial, predecible y estable, es esencial para que las empresas y las personas puedan evaluar las oportunidades económicas y actuar en consecuencia. Sin temor a injerencias o expropiaciones arbitrarias.

Para ello, es necesario que las normas se conozcan de antemano, estén efectivamente en vigor y se apliquen en forma coherente y equitativa. Además, es fundamental que los conflictos se puedan resolver en el marco de un sistema judicial independiente y que existan, y sean del dominio público, procedimientos para modificar y derogar las normas.

Y, el último aspecto, es sobre la participación. Lo que ocurre es que, para que exista una gestión pública adecuada, se requiere de la participación de la sociedad civil.

Esto quiere decir que es necesario abrir la posibilidad para que los ciudadanos tengan la oportunidad de hacerse escuchar. Y, a su vez, que tengan injerencia en la formulación de las estrategias de desarrollo.

Este aspecto de la gestión pública constituye un elemento esencial para garantizar la dedicación y el apoyo a los proyectos, y mejorar la calidad de su aplicación.

La acción política en la gestión pública

Muy bien, vamos a analizar, ahora, a la acción política en el ámbito de la gestión pública. Cuando hacemos referencia a este concepto nos topamos, en primer lugar, con las políticas públicas. ¿Recuerdan de qué se tratan? No son otra cosa que las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

Oscar Ozslak y Guillermo O'Donnell, las definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Podemos decir, que estas acciones son un conjunto de actividades, como programas, estrategias, procedimientos, leyes y reglamentos, que están dirigidas hacia un objetivo general y que, frecuentemente, se acumulan durante años.

Por su parte, el politólogo estadounidense Theodore J. Lowi, publicó un esquema donde trazó cuatro tipos de políticas según el impacto que tengan en la sociedad.

Entonces, lo que hizo fue reemplazar las categorías temáticas descriptivas del tipo de política, por ejemplo, políticas de salud, políticas de educación, políticas de defensa, por categorías funcionales.

Concretamente, Lowi cruzó dos dimensiones: el grado de agregación y tipo de coerción, para generar cuatro tipos de políticas: las distributivas, redistributivas, regulatorias y constituyentes. Cada una de las cuales crea su propia modalidad de arena de poder. ¿Qué les parece si vemos de qué se trata cada una de ellas?

Por un lado, encontramos las políticas regulativas o reglamentarias, que son aquellas acciones tendientes a dictar normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos en general. Tal vez se pregunten a qué nos referimos con esto y es a que, como explica el autor, “el Estado obliga o prohíbe. Aquí, la coerción es máxima. En otras palabras, mediante decreto, las libertades individuales son limitadas y los intereses de los ciudadanos transformados”.

Pensemos que, como explica Lowi, diversos grupos tienen intereses exclusivos y contrapuestos entre sí, en torno de una misma cuestión. Por lo tanto, se ven obligados a coaliciones o transacciones de concesión recíproca.

Como consecuencia de que la eventual solución pueda no favorecer, de igual manera, a las partes involucradas, Lowi sostiene que “hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción”.

Sobre las políticas distributivas, el autor explica que “se trata de una acción del poder público, mediante la cual concede una autorización especial a casos particulares, claramente individualizados y especialmente designados”.

“Estos casos que, por lo general, cumplen determinado número de condiciones, son beneficiados así por un privilegio. Por ejemplo, un permiso de construcción, una renta inmobiliaria”. Pero se trata de una excepción a la regla general, gracias a un favor unilateral del Estado.

Bien, pasemos ahora a la conceptualización que hace sobre las políticas redistributivas. Lowi explica que este tipo de políticas incluye aquellas que afectan a las relaciones de propiedad en sí misma, al poder y prestigio social establecidos. Consisten en el establecimiento, por parte del poder público, de criterios que dan acceso a ventajas. Pero, en este caso, no le es otorgada a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos.

Y, por último, las políticas constitutivas o constituyentes son las más abstractas de todas. Lo que sostiene es que “hace referencia a la acción pública por medio de la cual son definidas las normas o las reglas acerca del poder”. Ejemplos típicos son la reforma de la Constitución de un país, la introducción de reformas institucionales o administrativas o la creación de organismos públicos de alto estatus, como puede ser un Ministerio. “Todas ellas, además de afectar la vida de los ciudadanos, para la autoridad pública representan una importante manera de intervenir en los asuntos en cuestión”.

Por otra parte, Lowi identificó que, los tipos de políticas distributivas y regulatorias, generan una disputa política descentralizada, temática y hasta local, que toman lugar en

una esfera asociada a la lucha partidaria, organizada mediante la puja electoral o en el parlamento.

Mientras que, las políticas constituyentes y las redistributivas, producen un nicho social más centralizado, integral y globalizador, que juegan en torno a la negociación entre grupos de interés y actores de gobierno.

Habiendo individualizado los cuatro grandes grupos de las políticas públicas, cabe ahora estudiar cómo las mismas toman forma. ¿Cómo piensan que ocurrirá? Se logra mediante la construcción de una sucesión de acontecimientos, que adquieren significado en función de la combinación de una serie de características que le dan entidad a cada etapa de la política, en relación con sucesos previos y posteriores.

En general, se identifican distintas etapas. Veamos cuáles son. En primer lugar, la entrada en agenda. Para explicarlo, vamos a comenzar diciendo que, como hacemos en todos los órdenes de la vida, para planificar algo primero hay que trazar el objetivo que perseguimos.

Bueno, en cuestión de la planificación política es igual. Esto quiere decir que, lo primero que debe conocerse, es hacia donde se quiere ir y a donde llegar. Esto será representativo de la solución que se pretende brindar a algún inconveniente atravesado por determinado sector de la sociedad.

De tal forma, en términos lógicos, el ciclo de políticas comienza por la entrada en la agenda. Que un tema ingrese en la agenda significa que va a concitar la atención de determinados actores.

Y aquí hay que distinguir entre la agenda pública y la agenda gubernamental. Es probable que piensen que son términos que significan lo mismo, pero es importante hacer su distinción.

Mientras que la agenda pública se refiere a cuestiones que logran interesar a un conjunto amplio de los miembros de una sociedad, la agenda gubernamental sólo es de consideración de algunos actores estatales.

El hecho de que existan dos clases de agendas que convivan pacíficamente, pero que no sean iguales, reflejan la realidad que cohabita entre temáticas que sean relevantes para la sociedad y no para el Estado, y viceversa.

Sea cual fuese la agenda de la que se trate, la mera cuestión de que un tema ingrese a ser parte de ellas, no sólo denota la importancia que el mismo conlleva, sino también le otorga el orden de prelación en la que será tratado.

Es lógico que, una vez que los temas hayan ingresado a la agenda, pasemos a la segunda etapa que es la de elaboración de posibles soluciones. El diseño de factibles procedimientos que resuelvan una problemática exige fijar los objetivos y las metas que se pretenden lograr. Pero, también, la identificación de las alternativas y la modelación de los posibles impactos de estos caminos alternativos y su comparación.

El tercer momento implica la elección de alguna de las alternativas previas. Es decir, esta etapa es consecuencia directa de la anterior. Aquí hay que analizar todas y cada una de las alternativas, hacer un análisis técnico de los objetivos y la mejor adecuación medio-fines para alcanzarlos.

Y, una vez realizado esto, encontramos la implementación de la alternativa elegida. Esto implica la comprensión del conjunto de acciones y tareas que vuelven operativas las decisiones tomadas en la fase anterior, ensamblando en el terreno los recursos necesarios para alcanzar los objetivos planteados.

Sin embargo, no es tan fácil resolver este punto. Pensemos que toda implementación se ve atravesada por variables relacionadas con las cuestiones burocráticas. Pero, además, con las disputas políticas. Antes de avanzar, ¿qué les parece si aclaramos a qué nos referimos con estos conceptos?

Las cuestiones burocráticas son las capacidades institucionales del Estado. Y, por su parte, las disputas políticas nos remiten a las negociaciones políticas entre actores poseedores de legitimidad para participar en la misma política.

Ahora sí, continuemos con las etapas previstas. Llegamos a la quinta, que es la evaluación de los bienes y servicios brindados. La Licenciada en Ciencias de la Educación, Paula Amaya, define la evaluación como una “práctica integral de construcción, análisis y

comunicación de información útil para mejorar, tanto los procesos, como los resultados de las políticas”.

Además, explica que “implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios producidos en las condiciones de vida de la población”.

Por otro lado, la finalidad perseguida por el proceso de evaluación está dada por:

- Introducir racionalidad en el proceso de toma de decisiones
- Aumentar la eficacia y la eficiencia de la intervención pública
- Abrir vías para la reforma de las prácticas de la administración
- Mejorar la formación de los agentes implicados
- Permitir satisfacer las exigencias de transparencia
- Posibilitar la rendición de cuentas
- Retroalimentar información y conocimiento
- Establecer cauces para la participación ciudadana
- Y contribuir a la profundización de la democracia.

Como podemos ver, y como explica Amaya, “el diseño de sistemas de evaluación de la gestión pública es central para el fortalecimiento de democracia, desafiando a los actores protagonistas a construir estrategias que les permitan dar cuenta o responsabilizarse de los resultados de gestión”.

Vamos a focalizarnos, ahora, en el proceso de evaluar. Independientemente de las metodologías o técnicas que se utilicen, observamos la existencia de tres momentos necesarios entre sí.

Vamos a definirlos:

- En primer lugar, la recolección de información. Esto implica que se selecciona la información de carácter cuantitativa o cualitativa a través de fuentes primarias o secundarias, que debe ser fiable, pertinente y de fácil acceso.

- Luego encontramos la valoración del diseño, que es resultado de un proceso de aprendizaje cognitivo para los distintos actores involucrados, donde se analiza la información con el fin de determinar el valor, más allá de la etapa en que se encuentre.
- Por otro lado, tenemos la toma de decisión. Se trata del proceso mediante el cual el o los responsables, selecciona una o varias opciones dentro de un conjunto disponible, a partir de su valoración, con el fin de llevarlas a la acción.

Por lo tanto, podemos decir que, para poder evaluar debemos obtener, en forma periódica y sistematizada, un conjunto de información que forma parte del insumo que nos permite la toma de decisiones.

Es decir, necesitamos realizar un seguimiento o monitoreo, cuya finalidad, según la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, es la de disponer de una “recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores, y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los fondos asignados”.

Por otra parte, el escritor Cidar Vargas Arévalo, en su artículo académico “Análisis de las Políticas Públicas” sostiene que, dado que el proceso de las políticas públicas es cíclico, la evaluación puede ser tanto la última etapa, como la primera.

Y, además, el resultado de la evaluación debe ser, no sólo analizado para constatar el estado de situación del problema, que puede dar lugar a una nueva política, sino que, también, debe ser puesto en conocimiento de los interesados.

Es que, resulta propio de un auténtico sistema democrático, que quienes detentan y ejercen el poder rindan cuenta de sus actos y expliquen sus decisiones a los ciudadanos. Para ello, se deberán presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene, y aquellas deficiencias que debe corregir.

Ahora bien, este autor explica que, “el trabajo de informar del proceso de políticas públicas, conforme se desenvuelve, así como el de desarrollar conciencia sobre propuestas y debates en torno a importantes políticas, exige de las siguientes técnicas a desarrollar:

- En principio, crear un nicho, una especialización o característica única que, una vez establecida y desarrollada de manera eficiente, pueda llevar a políticos, periodistas y otros interesados a depender de su organización.
- Luego, planificar los estudios, los materiales y la estrategia, de una manera coordinada y con anticipación.
- Además, se deben identificar las fuentes de influencia y de oportunidades para cambiar políticas.
- Adaptar su material para cada audiencia en particular.
- Informar del proceso desde una perspectiva creativa y proactiva.
- Seleccionar cuidadosamente al vocero de su organización.
- Y entender y responder a la oposición y a los detractores”.

Bien, ahora que ya analizamos el ciclo del tratamiento de las políticas públicas, resulta imperioso comprender y estudiar los espacios donde las mismas se anidan, los verdaderos nichos de poder. Por eso, vamos a adentrarnos en el mundo de la micro y macro política, y las clases de actores que intervienen en los procesos de la gestión pública y acción política.

La Doctora en lingüística, Liliana Vásquez Rocca, en el análisis que efectúa sobre el libro “Microfísica del poder y biopolítica” de Foucault, explica que las relaciones de poder son inherentes a otras formas de relacionarse, como pueden ser razones económicas, políticas, religiosas, etcétera.

Este tipo de relaciones, son el efecto de las asimetrías entre los sujetos en todas las rejillas de la sociedad, donde el poder siempre está asociado a una relación dual. ¿Saben por qué decimos esto? Porque es una relación en la que uno ejerce poder sobre otro.

Y es dentro de las instituciones, como organismo donde habita y se reproduce el poder, donde se vinculan dos aspectos de la política: se entrelaza lo social y lo individual. Allí, nace la noción de macro y de micro política. Lo que vamos a ver, es que estas caras de una misma moneda, se relacionan de manera directa con la acción política en sí misma.

La consultora en Comunicación Política, Diana Rubio, en su artículo “Micropolítica vs Macropolítica”, sostiene que, cuando hablamos de micropolítica, nos referimos a hacer

política de forma bidireccional, de persona a persona, donde hay una retroalimentación entre los actores.

En cambio, la macropolítica se trata de la actividad llevada adelante a gran escala. En este caso, el mensaje llega de una sola vez a un grupo de población concentrada en una determinada localización. Entonces, podemos decir que la interacción es unidireccional. Y, ¿cuál creen que es la diferencia con la bidireccional de la micropolítica? Se trata de que, en este caso, una persona es la que comunica hacia un conjunto de ciudadanos que se limitan a escuchar lo que el político expone.

Si bien ambos aspectos de la política son necesarias, hay muchos movimientos sociales y políticos que están convencidos de que, desde los contextos macropolíticos, se carece de poder real para la transformación social, empezando a poner énfasis en las intervenciones de carácter micropolítico.

Tal vez se pregunten por qué pasa eso, y es porque la micropolítica tiene puesto su eje de acción en la transformación personal de los ciudadanos. Pone su acento en los cambios que potencian la capacidad de liderar lo nuevo en la reconstrucción de la realidad social. Y esa construcción social, a su vez, dará mayores posibilidades a la transformación personal. Este es el círculo virtuoso que necesitamos poner en movimiento.

¿Qué les parece si vemos algunos ejemplos de actos de micropolítica para clarificar este tema? Veamos:

- Los Walkabouts son caminatas o recorridas a pie que hacen los políticos, en zonas de gran afluencia de público, con el fin de tener un contacto directo con la ciudadanía y poder escuchar los problemas y reclamos en primera persona.
- Otro caso es el Canvassing. Este método es muy utilizado, a lo largo de las campañas políticas, cuando el político y su equipo va casa por casa, dando a conocer las propuestas. Aquí están dispuestos a ejercer escucha activa y empatizar con los ciudadanos, tratando de materializar las demandas y la participación de los actores institucionales.

Entonces, podemos decir que la micropolítica está íntimamente relacionada con las estrategias que se plantean para responder a las demandas de la sociedad global, y las comunidades en particular. Les da mayor valor a las partes que al conjunto.

En cuanto a la macropolítica, estamos en condiciones de afirmar que es aquel ejercicio de poder donde se da precedencia a los intereses de toda la sociedad sobre los intereses individuales de cada ciudadano. Se relaciona con las mega tendencias internacionales y políticas generales.

Algunos ejemplos resultan ser las políticas públicas, relacionadas con los cambios tecnológicos, y el rápido avance de las comunicaciones a nivel masivo, la tendencia a la globalización, la inserción, el derecho humanitario, las economías emergentes, entre tantas otras.

Por su parte, la manera en que se lleva adelante esta macropolítica puede ser a través de:

- Meetings, que son entendidos como reuniones públicas donde se habla de asuntos políticos o sociales.
- Entrevistas, que forman parte de los actos macropolíticos, al igual que los encuentros con líderes de opinión de la sociedad de la información en la que vivimos.
- Y, también, los debates que, junto con el meeting, son la otra gran puesta a punto de los candidatos antes de las elecciones. Se sitúa en lo macropolítico por la dimensión que tienen, en cuanto a su preparación y a la dirección de su mensaje. Lo que se argumenta en los debates, llega a la sociedad por multitud de canales, siendo la televisión, radio y prensa los más habituales.

Ahora, dicho esto, y en pleno auge de la era de la información y las redes sociales, cabe preguntarse ¿la comunicación política 2.0 es una micropolítica o una macro? Sin duda alguna que, por la multitud de interlocutores que se retroalimentan y generan debates, sería una macropolítica, y con gran afluencia de participantes que proponen una interacción multidireccional. Ya no solo se escucha, ahora también se reflexiona y se participa de manera directa.

Participación ciudadana

Al hablar de participación ciudadana, es inevitable distinguir entre sujetos sociales y actores sociales.

Si bien, el primer concepto está destinado a dar cuenta de un colectivo de individuos que comparten una identidad o interés común, los segundos son aquellos sujetos sociales que logran superar los problemas de acción colectiva y que son reconocidos como participantes, o logran influir de forma directa, en la mesa de toma de decisiones.

Los ejemplos más comúnmente referidos para diferenciar estas dos nociones, remiten a los desocupados de la década del 90 en la Argentina. En ese momento, creció fuertemente la cantidad de personas sin empleo, que, por esta misma característica, conforman un sujeto social objetivo. Sin embargo, no formaban parte de un actor social que fuese reconocido en la elaboración de políticas.

Lo que ocurre es que, los actores políticos, son aquellas personas que llevan a cabo acciones relevantes, aquellos que efectivamente actúan, participan y tienen injerencia en las decisiones políticas. Se trata de quienes responden a un consenso, aquellos que buscan generar una legitimidad.

Pero no todos los participantes de la vida pública son actores políticos, ya que algunos podrán limitarse, únicamente, a participar, pero no pretenden generar un cambio o interactuar de manera activa con el poder. En este caso se trataría de grupos de interés. No pueden ser considerados actores dado que no actúan.

Ahora bien, podemos encontrar distintos tipos de actores políticos. ¿Qué les parece si los clasificamos?

Los actores políticos pueden dividirse en individuales, que son aquellos que actúan de manera independiente, y por su propio interés personal. Pero, también, pueden ser colectivos. En este caso se trata de los que actúan en nombre de aquellos representantes de una organización o de un colectivo.

Para considerar que un actor tiene la naturaleza de actor colectivo, hace falta que responda a una determinada identidad colectiva. Es decir, que actúan en representación de un grupo.

Bien, otra forma de clasificar a los actores es entre los actores públicos y los actores privados. Veamos las características de cada uno.

Los actores públicos son aquellos que actúan bajo el control gubernamental. Esto ocurre porque son los que tienen la responsabilidad de desarrollar y de implementar las políticas públicas. En cambio, los actores privados son los que actúan libremente, sin control gubernamental, pero con voluntad de incidencia.

Un ejemplo de actores públicos serían los distintos estamentos del Estado, sociedades anónimas, fundaciones o sociedades mixtas, que actúan implementando servicios en la naturaleza pública.

Y, en medio de estos dos actores, estaría naciendo una tercera clasificación que son los actores del pro-común. ¿Habían escuchado anteriormente este concepto? Veamos de qué se trata.

Son aquellos que ostentan ofrecer soluciones a problemas colectivos, pero al margen del estado y al margen del mercado. Serían actores de naturaleza privada, pero que actuarían en la esfera pública. Ejemplos de ellos serían cooperativas, organizaciones o asociaciones de vecinos, que se autoorganizan para resolver sus problemas colectivos al margen del Estado y al margen del mercado.

Y, también hay otros actores que se los conoce con el nombre de burocráticos. ¿Quiénes creen que son? Se trata de aquellos que responden a una responsabilidad que les establece, que les ofrece un marco legal. El ejemplo más contundente son las administraciones públicas.

Por otro lado, hay otra clase de actores que, si bien no tienen la legitimidad legal que pueden tener los actores burocráticos, ni la legitimidad política que pueden tener los actores políticos, tienen peso y relevancia en el mundo político. Se trata de las asociaciones civiles o las ONG.

Estos actores son una especie de híbrido, porque si bien su actuación en el ámbito político puede no ser intensa, su participación y opinión tiene un alto impacto en las agendas públicas.