

Políticas públicas: Fases y fallas como proceso de satisfacción social

Emilio Graglia

Abstract

From the approach presented in this paper, increasing social dissatisfaction shows that there are no public policies or that they fail because they are neither designed nor carried out or because, when designed, they are carried out incorrectly.

For a state (as the main responsible entity) to be able to develop and carry out projects and activities to meet society's needs (as its final objective), public policies must be seen and regarded as a process whose starting point (input) is a state of social dissatisfaction (demanded or not) and its aim is a situation of social satisfaction and consensus. Three stages can be distinguished in such process of public policies: primary, secondary and tertiary.

If the omissions, advances or delays of the stages interrupt the process, they constitute failures that prevent social satisfaction and consensus. Thus, if the governments and administrations do not diagnose or diagnose blindly, if they do not take decisions or improvise them, if they do not take a course of action or act in an inertial manner, or they do not make their actions known or do so demagogically, no state will be able to develop and carry out public policies and no society will be able to satisfy

Código de Referato: SP-14.III.educc/2004.

STUDIA POLITICÆ



Número 03 ~ otoño/invierno 2004.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

social needs. There are eight reasons (or unreasonableness) why public policies fail: lack of foresight, blindness, indecision, improvisation, inaction, inertia, secrecy and demagogy.

Resumen

Desde el enfoque que se presenta a continuación, la insatisfacción social en aumento demuestra que no hay políticas públicas o que éstas fallan porque no se diseñan ni gestionan o porque se diseñan y gestionan incorrectamente.

Para que un estado (como responsable principal) pueda diseñar y gestionar proyectos y actividades a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (como finalidad principal), las políticas públicas deben ser vistas y consideradas como un *proceso* cuyo punto de salida (*input*) es una situación de insatisfacción social (demandada o no) y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción y consenso social. Dicho proceso de políticas públicas se puede clasificar en fases primarias, secundarias y terciarias.

Si las omisiones, adelantos o atrasos de las fases discontinúan el proceso constituyen fallas que impiden la satisfacción y el consenso social. De esa manera, 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, siendo éstas las ocho razones (o sinrazones) por las que fallan las políticas públicas: imprevisión, ceguera, indecisión, improvisación, inacción, inercia, secretismo y demagogia.

Introducción

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

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

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 o bienestar general 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.²

Las políticas públicas son proyectos³ y actividades⁴ que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno⁵ y una administración⁶ a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad.⁷ Esta definición

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 estudiarlas, se describe, interpreta y critica cómo son (o han sido) las políticas existentes (o preexistentes). Al diseñarlas, se analiza cómo serán las nuevas políticas a gestionar, se las proyecta o planifica.

³ 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, los proyectos son más específicos que los planes y más genéricos que los programas.

⁴ Aquí se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones a cargo de administraciones.

⁵ 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*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, pp. 395-412.

⁶ Respecto al concepto de administración, se puede ver PASTORI, Georgio. *Administración pública*, en *Diccionario de Política*, obr. cit., pp. 12-19 y SANZ, Ana. *La administración pública*, en *Manual de Ciencia Política*, obr. cit., pp. 412-428.

⁷ A esos fines, se impone un diseño y una gestión *relacionales*, es decir, que reconozcan el doble proceso de integración y descentralización del estado, por una parte, y el protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos de la sociedad, por la otra. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

supone dos nociones: una primera simplemente descriptiva y una segunda prescriptiva, o sea, el *ser* y el *deber ser* de las políticas públicas. Las políticas son públicas porque su sujeto (o responsable principal) *es* un estado (nacional, provincial o municipal) y porque su objeto (o 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.

Por tanto, 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 social⁸ y cuyo punto de llegada (*output*) debe ser una situación de satisfacción social⁹ (ver Gráfico 1).¹⁰

Gráfico 1: Políticas públicas como proceso de satisfacción social



El proceso de políticas públicas se puede clasificar en fases primarias (cuatro), secundarias (ocho) y terciarias (16)¹¹.

⁸ Demandada o no demandada.

⁹ Como consenso social.

¹⁰ 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.

¹¹ Las fases son períodos o etapas a los fines de diseñar y gestionar políticas públicas.

Las fases primarias del proceso de políticas públicas son:

- Diagnóstico.
- Decisión.
- Dirección.
- Difusión.

A esta clasificación se la llama *el modelo de las cuatro "D"*. Cada una de las fases 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 un proceso técnico – político – administrativo.¹²

Los *estudios de políticas existentes* deben ser el inicio y el final del proceso. Dichos estudios pueden ser *de determinación* y *de impacto*. Los primeros establecen cuáles son las políticas existentes a los fines de satisfacer las necesidades sociales mientras que los segundos aprecian o estiman cuáles son los efectos de aquéllas sobre éstas.¹³

May y Wildavsky¹⁴ prefieren hablar del “ciclo de la política” cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. El proceso de las políticas públicas adaptado de Jones (1984) y Meny y Thoenig (1992), considera cinco fases: identificación del problema, formulación de una solución, toma de la decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados¹⁵.

Ahora bien, el *modelo de las cuatro "D"* es una teoría que ha tratado de sintetizar buenas prácticas a los fines de diseñar y gestionar políticas públicas según una secuencia lógica más que crono-

¹² 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.

¹³ Mediante una investigación acción participativa que consulta a los gobernantes y administradores.

¹⁴ Al respecto se puede ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 16.

¹⁵ Al respecto se puede ver FERNÁNDEZ, Antoni. *Las Políticas Públicas*, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 437.

lógica de fases, sabiendo que éstas, muchas veces, se omiten, se adelantan o se atrasan. Si dichas omisiones, adelantos a atrasos, discontinúan el proceso, es decir, lo interrumpen, dificultan o entorpecen, son fallas, errores o defectos de diseño o de gestión que impiden la satisfacción social. 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.

Las cuatro primeras son fallas de diseño y las cuatro últimas son fallas de gestión.

A continuación se verán las fases del proceso de políticas públicas según el *modelo de las cuatro D* y las fallas que pueden presentarse.

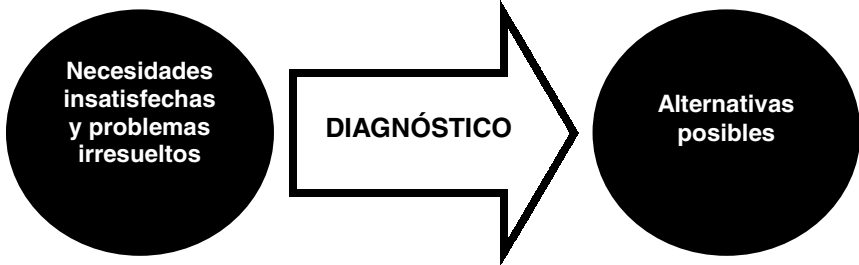
Desarrollo

1. Fases y fallas del diagnóstico

a. Fases del diagnóstico

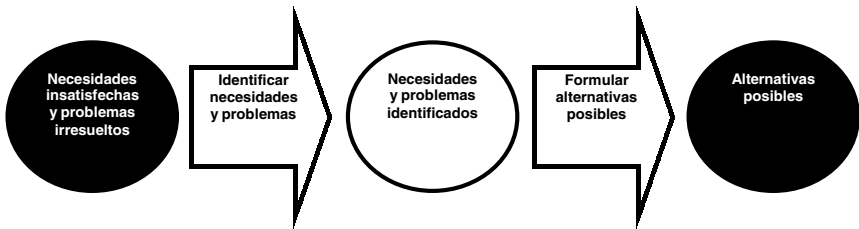
Según el *modelo de las cuatro "D"*, la primera fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser el diagnóstico, antes de la decisión. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad, lo primero que debe hacerse es *diagnosticar las alternativas posibles*. Respecto a los supuestos, en el diagnóstico debe predominar la participación de los sectores y ciudadanos que diagnostican. Se requiere, pues, un *diagnóstico participativo*. El punto de salida (*input*) son necesidades insatisfechas y problemas irresueltos y el punto de llegada (*output*) son alternativas posibles (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Diagnóstico como primera fase primaria de las políticas públicas



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 3). 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 3: Fases secundarias del diagnóstico

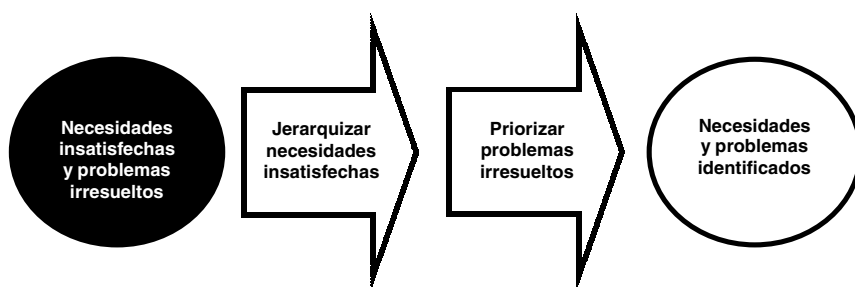


A los fines de identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos (primera fase secundaria del diagnóstico), los diseñadores deben jerarquizar las necesidades insatisfechas ¹⁶ y luego

¹⁶ Los criterios para jerarquizar necesidades insatisfechas pueden ser dos, a saber: la **gravedad** tanto en el tiempo como en el espacio y la **urgencia** en la percepción de los sectores (público, privados y ciudadano). 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 puede analizar a partir de una investigación acción participativa que consul-

priorizar los problemas irresueltos ¹⁷, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Fases terciarias de la Identificación de necesidades y problemas



La Identificación de necesidades y problemas se corresponde con los momentos explicativo y normativo del planeamiento estratégico situacional (PES).¹⁸ Sin embargo, las necesidades y los problemas no son iguales. Las necesidades son *carencias* de la sociedad, es decir, lo que ésta precisa o requiere como calidad de vida, bien común o bienestar general, mientras que los problemas son *impedimentos* del estado, es decir, del gobierno o la administración para satisfacerlas. Por ejemplo, la atención de salud o de educa-

te a dirigentes (empresariales y sociales) y ciudadanos y, también, a gobernantes y administradores. El *modelo de las cuatro D* recomienda el uso de una Tabla de jerarquización de necesidades insatisfechas con puntajes de 1 a 3 para cada criterio y necesidad. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

¹⁷ El criterio para priorizar los problemas irresueltos puede ser uno, a saber: la incidencia. La incidencia se puede 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. El *modelo de las cuatro D* recomienda el uso de una Tabla de priorización de problemas irresueltos con puntajes de 1 a 3 para cada problema. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

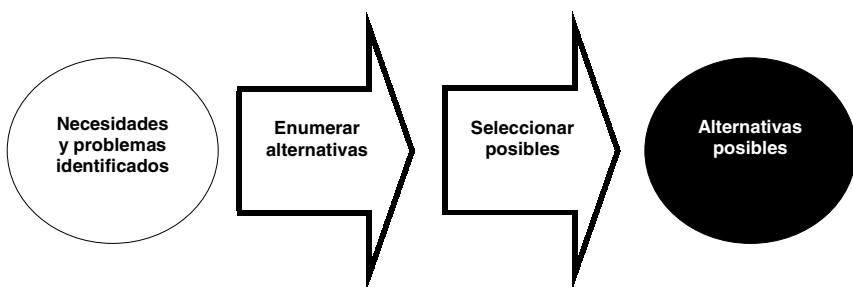
¹⁸ Sobre este punto, también se puede ver OSORIO, Alfredo, obr. cit., pp. 44-57.

ción pueden ser necesidades (carencias) de la sociedad mientras que la falta de hospitales o de escuelas pueden ser problemas (impedimentos) del estado 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.

Cualquier política pública debe tener como objetivo general satisfacer las necesidades sociales jerarquizadas y como objetivos particulares solucionar los problemas públicos priorizados al respecto. Por tanto, deben ser planeados a largo plazo, es decir, a más de cuatro años, considerando el mandato constitucional de un gobierno nacional, provincial o municipal.¹⁹

Una vez identificados las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos, los diseñadores deben formular las alternativas posibles (segunda fase secundaria del diagnóstico). ¿Cómo? Mediante la enumeración de alternativas y luego la selección de posibles²⁰, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Fases terciarias de la Formulación de alternativas posibles



¹⁹ En el marco de estrategias a más de 12 años.

²⁰ Los criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres, a saber: la capacidad real de intervención (depende de la disponibilidad de recursos financieros y organizacionales tanto gubernamentales como administrativos), la efecti-

La Formulación de alternativas se corresponde con el momento estratégico del planeamiento estratégico situacional (PES).²¹ Sin embargo, las alternativas posibles son cursos de decisión y acción para solucionar problemas públicos y, de esa manera, satisfacer necesidades sociales.

En síntesis, visto como proceso, se puede decir que el *diagnóstico* consiste en *convertir necesidades insatisfechas y problemas irresueltos en alternativas posibles*. Es decir: identificar (jerarquizar y priorizar) necesidades insatisfechas y problemas irresueltos y, sobre esa base, formular (enumerar y seleccionar) alternativas posibles.

b. Fallas del diagnóstico

Puede suceder que no se identifiquen las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos o que no se formulen las alternativas posibles. De esa manera, sin diagnóstico, las necesidades seguirán insatisfechas. A esta falla se la llama imprevisión (o falta de diagnóstico). Se gobierna y se administra irreflexivamente, sin pensar que el origen de las decisiones o acciones gubernamentales o administrativas debe ser un diagnóstico.

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

- **Falta de identificación de necesidades y problemas** (a su vez, puede darse por falta de jerarquización de necesidades o por

vidad (si un proyecto es eficiente y eficaz, se puede decir que es efectivo) y la factibilidad política (si un proyecto es factible social y legalmente, se puede decir que es factible políticamente). Estos criterios de selección se pueden 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. El *modelo de las cuatro D* recomienda el uso de una Tabla de selección de alternativas posibles con puntajes de 1 a 3 para cada criterio y alternativa. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

²¹ Sobre este punto, también se puede ver OSORIO, Alfredo: obr. cit., pp. 44 – 57.

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.

- **Falta de formulación de alternativas posibles** (a su vez, puede darse por falta de enumeración de alternativas o por falta de selección de posibles). Muchas políticas fracasan porque no se buscan otras alternativas o porque se eligen las imposibles.

Si las necesidades y los problemas no se identifican o si las alternativas no se formulan, el proceso de diseño no continuará y las necesidades seguirán insatisfechas.

Asimismo, las necesidades seguirán insatisfechas, si se identifican las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos y se formulan las alternativas posibles pero sin considerar las decisiones gubernamentales o las acciones administrativas existentes (o preexistentes). A esta falla se la llama ceguera (o diagnóstico sin estudios). Se diagnostica sin pensar que el origen de un diagnóstico deben ser las decisiones o acciones gubernamentales o administrativas existentes (o preexistentes).

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 ciegamente*. Ambas fallas impiden la satisfacción y el consenso social.

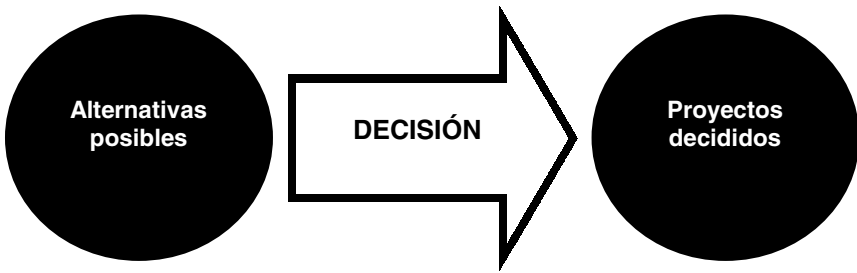
2. Fases y fallas de la decisión

a. Fases de la decisión

Según el *modelo de las cuatro "D"*, 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, lo segundo que debe hacerse, sobre la base del diagnóstico, es *decidir los proyectos gubernamenta-*

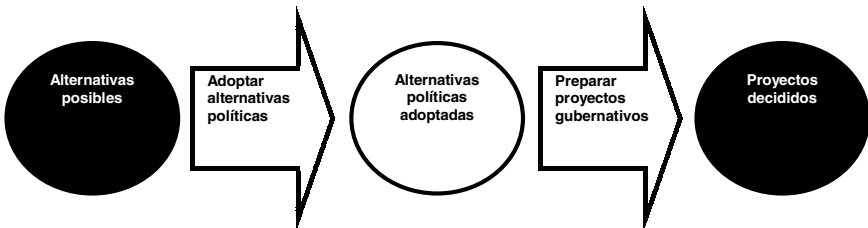
les. Respecto a los supuestos, en la decisión debe predominar la representatividad de los gobiernos que deciden. Se requiere, pues, una *decisión representativa*. El punto de salida (*input*) de la decisión son alternativas posibles (provenientes del diagnóstico) y el punto de llegada (*output*) son proyectos decididos (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Decisión como segunda fase primaria de las políticas públicas



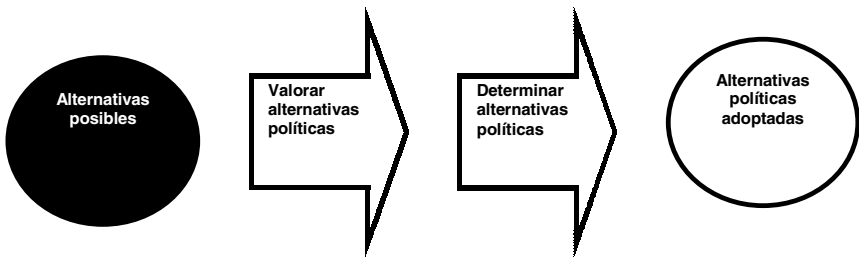
La decisión comienza con la adopción de alternativas políticas y culmina con la preparación de proyectos gubernamentales, siendo éstas sus dos fases secundarias. El *output* de la primera y, a la vez, el *input* de la segunda son *las alternativas políticas adoptadas* (ver Gráfico 7). Dicho en otros 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 7: Fases secundarias de la decisión



A los fines de adoptar las alternativas políticas (primera fase secundaria de la decisión), los gobernantes deben valorar²² y luego determinar²³ las alternativas políticas a preparar como proyectos gubernamentales, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 8).

Gráfico 8: Fases terciarias de la Adopción de alternativas políticas



La adopción de alternativas políticas corresponde a los gobernantes.²⁴ Son ellos quienes deben valorar y determinar las alternativas políticas. Aquí se ven cara a cara las dos corrientes del análisis de políticas: el racionalismo y el incrementalismo, uno de la mano de los diseñadores y otro de la mano de los decisores. La selección de alternativas posibles (a cargo de los diseñadores que diagnostican) debe ser preponderantemente racional e imparcial mientras que la adopción de alternativas políticas (a cargo de los gobernantes que deciden) puede ser incremental y partidaria. De la mano de Quade y el análisis racional, los diseñadores van a diag-

²² A esos fines, se propone que los diseñadores consulten a los gobernantes cuánto vale políticamente cada uno de los criterios de selección (capacidad real de intervención, efectividad y factibilidad política). El *modelo de las cuatro D* recomienda el uso de una Tabla de valoración de alternativas políticas. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

²³ Considerando *sus* prioridades políticas, los gobernantes pueden determinar cuáles son las alternativas políticas a preparar por los diseñadores como proyectos gubernamentales.

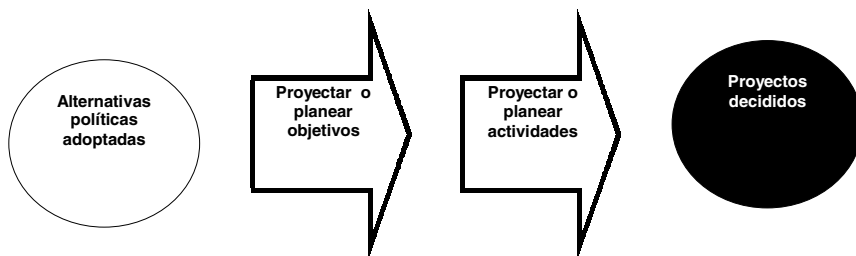
²⁴ Autoridades políticas ejecutivas o legislativas.

nosticar más imparcialmente mientras que de la mano de Lindblom y el análisis incremental, los decisores van a decidir más partidariamente, buscando “salir del paso”.²⁵

Las alternativas políticas a preparar como proyectos gubernamentales constituyen la *agenda política de los gobernantes* mientras que los proyectos gubernamentales a ejecutar y comunicar constituyen la *agenda institucional del gobierno*, a los fines de solucionar los problemas públicos y, de esa manera, satisfacer las necesidades sociales.

Una vez adoptadas las alternativas políticas, los diseñadores deben preparar los proyectos gubernamentales (segunda fase secundaria de la decisión). ¿Cómo? Mediante la proyección (o planeamiento) de los objetivos y luego la proyección (o planeamiento) de las actividades, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 9).²⁶

Gráfico 9: Fases terciarias de la Preparación de proyectos gubernamentales



²⁵ 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*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 42-55.

²⁶ La preparación de proyectos gubernamentales supone “escribir el escenario” en términos de Bardach (ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 74-75). Proyectar o planear los objetivos y las actividades supone diseñar la *argumentación postdecisional*, según Majone (MAJONE, Giandomenico: *Los usos del análisis de políticas*, en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*, obr. cit., pp. 57-58), “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 preparación de proyectos gubernamentales corresponde a los diseñadores.²⁷ Son ellos quienes deben proyectar o planear los objetivos y las actividades.²⁸ Aquí, los diseñadores deben definir los objetivos generales y particulares de los proyectos gubernamentales²⁹ y, sobre esa base, cuándo, quiénes y cómo van a ejecutar, comunicar y evaluar las actividades en el proceso de gestión (dirección y difusión)³⁰.

La preparación de proyectos gubernamentales se corresponde con el momento táctico del planeamiento estratégico situacional (PES).³¹

En síntesis, vista como proceso, se puede decir que la *decisión* consiste en *convertir alternativas posibles en proyectos decididos*. Es decir, adoptar (valorar y determinar) alternativas políticas y, sobre esa base, preparar (proyectar o planear) proyectos gubernamentales.

la *hipótesis causal*, según Pressmann y Wildavsky (ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La implementación de las políticas*, obr. cit., p. 58), “que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas”.

²⁷ Si bien esta distinción de responsabilidades entre diseñadores y gobernantes se desdibuja frecuentemente, se sostiene que corresponde a los primeros formular las alternativas posibles y preparar los proyectos gubernamentales y a los gobernantes adoptar las alternativas políticas.

²⁸ A partir de una investigación acción participativa que consulte a los gobernantes y administradores.

²⁹ Es decir, remover, en todo o en parte, la o las causas de los problemas priorizados mediante las alternativas adoptadas. Son a corto o mediano plazo (menos de cuatro años) en comparación con los objetivos de las políticas que los engloban.

³⁰ Los diseñadores deben listar, ordenar, programar y presupuestar tres tipos de actividades, principalmente, a saber: de ejecución (implantación y operación), de comunicación (información y divulgación) y de evaluación (análisis y corrección de la ejecución y la comunicación). El *modelo de las cuatro D* recomienda el uso de una Tabla de proyección de objetivos y actividades. Al respecto se puede ver GRAGLIA, Emilio. *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, EDUCC, Córdoba, 2004.

³¹ Sobre este punto, también se puede ver OSORIO, Alfredo, obr. cit., pp. 44-57.

b. Fallas de decisión

Puede suceder que se diagnostiquen las necesidades, los problemas y las alternativas pero no se tomen las decisiones gubernamentales correspondientes. De esa manera, sin decisión, las necesidades seguirán insatisfechas. A esta falla se la llama indecisión (o falta de decisión). Se formulan las alternativas posibles para solucionar los problemas irresueltos y, de esa manera, satisfacer las necesidades insatisfechas pero predomina la irresolución, la vacilación o el titubeo del gobierno.

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

- **Falta de adopción de alternativas políticas** (a su vez, puede darse por falta de valoración política o por falta de determinación política). Muchas políticas fracasan porque los gobernantes no valoran ni determinan cuáles son las alternativas políticas a preparar como proyectos gubernamentales por los diseñadores, como si tuvieran valoraciones ni determinaciones políticas.
- **Falta de preparación de proyectos gubernamentales** (a su vez, puede darse por falta de proyección de objetivos o por falta de proyección de actividades). Muchas políticas fracasan porque los diseñadores no definen claramente los objetivos o porque las actividades no se programan ni presupuestan, como si no tuvieran tiempos ni costos.

Si las alternativas políticas no se adoptan o si los proyectos gubernamentales no se preparan, el proceso de diseño no continuará y las necesidades seguirán insatisfechas.

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

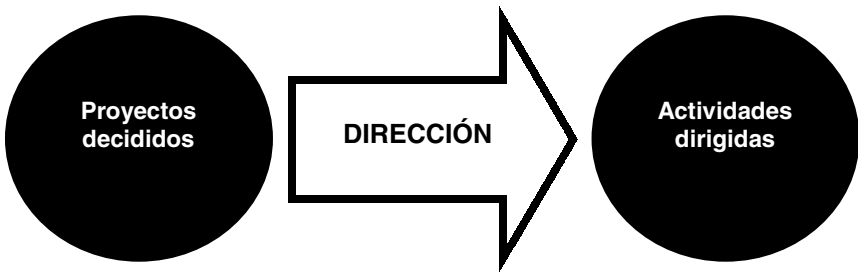
Tanto la indecisión como la improvisación son fallas del proceso de decisión gubernamental. En la primera *no se decide teniendo un diagnóstico* mientras que en la segunda *se decide no teniendo un diagnóstico*. Ambas fallas impiden la satisfacción y el consenso social.

3. Fases y fallas de la Dirección

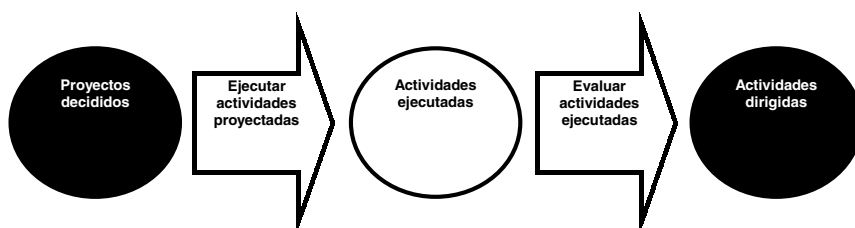
a. Fases de la Dirección

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, lo tercero que debe hacerse, sobre las bases del diagnóstico y la decisión, es *dirigir las actividades administrativas*. Respecto a los supuestos, en la dirección debe predominar la productividad de las administraciones que dirigen. 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 10).

Gráfico 10: Dirección como tercera fase primaria de las políticas públicas



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 11). 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 11: Fases secundarias de la dirección

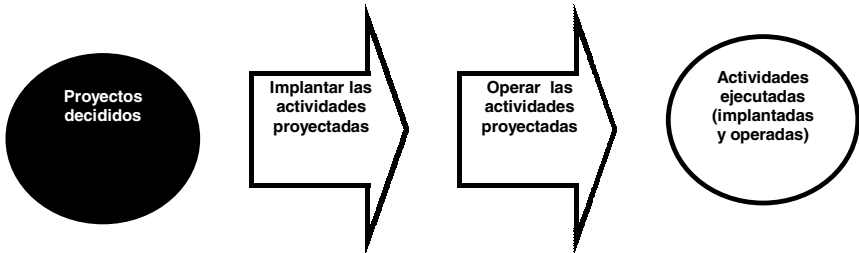
A los fines de ejecutar las actividades proyectadas (primera fase secundaria de la dirección), los gobernantes deben implantarlas social y legalmente ³² y luego los administradores deben operarlas administrativamente ³³, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 12).³⁴

³² Se llama implantación social a la *legitimación* e implantación legal a la *legalización* de los proyectos gubernamentales. 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 negociar socialmente los proyectos. 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 acordar institucionalmente los proyectos, sobre todo si éstos requieren aprobación legislativa.

³³ Con la operación de actividades proyectadas, se inicia la prestación del servicio público a los fines de solucionar el problema público irresuelto y, de esa manera, satisfacer la necesidad social insatisfecha. Las claves de la operación de actividades proyectadas son la Coordinación, la Consulta y la Comunicación tanto intra-administrativa como inter-gubernamental, horizontal y verticalmente. A esos fines, los administradores deben adecuar los presupuestos financieros y las estructuras orgánicas y plantas burocráticas de acuerdo con los objetivos proyectados, suponiendo que éstos son posibles (de hecho y de derecho, son los objetivos del o los proyectos decididos entre las alternativas posibles).

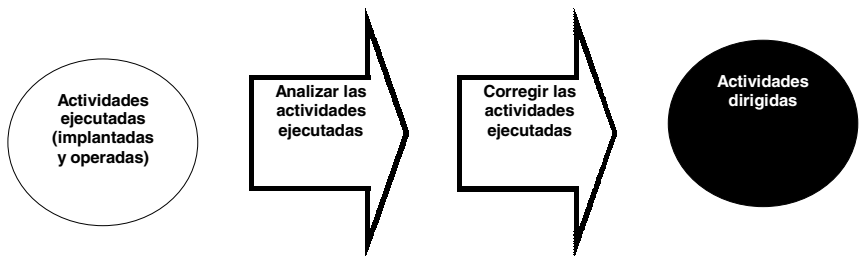
³⁴ En el análisis de la implantación social y legal, son útiles los conceptos de *análisis como proceso social* de Wildavsky y de *ajustes mutuos partidarios (mutual partisan adjustment)* de Lindblom mientras que en el análisis de la operación administrativa, son útiles los conceptos de *complejidad de la acción conjunta* de Pressmann y Wildavsky, de *juegos de la implementación* de Bardach y de *implementación desde abajo como performance not conformance* de Williams, *backward mapping* de Elmore, *adaptative implementacion* de Berman y *bottom – up* de Lipsky (ver AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La implementación de las políticas*, obr. cit., pp. 57-81, 40-78 y 78-91, respectivamente).

Gráfico 12: Fases terciarias de la Ejecución de actividades proyectadas



Una vez ejecutadas las actividades proyectadas, los administradores y gobernantes deben **evaluar las actividades ejecutadas** (segunda fase secundaria de la dirección). ¿Cómo? Mediante el **análisis**³⁵ y la **corrección**³⁶ de la ejecución, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 13). 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 para adecuarlas a lo proyectado.

Gráfico 13: Fases terciarias de la Evaluación de actividades ejecutadas



³⁵ El análisis del monitoreo y la supervisión de las actividades ejecutadas permite a los administradores públicos saber si se ha ejecutado lo que se ha proyectado.

³⁶ Si el análisis de la ejecución 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). En cambio, si se ha ejecutado lo que se ha proyectado pero el problema sigue irresuelto y la necesidad sigue insatisfecha, entonces, los gobernantes deben buscar fallas de diagnóstico o decisión y corregirlas o bien adaptar el diseño a los cambios del entorno.

Claramente, dirigir es más que ejecutar. Dirigir es ejecutar y también evaluar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario. Se analiza lo ejecutado con el propósito de corregir las “desviaciones” respecto a lo proyectado y éstas se deben corregir sobre la base de lo analizado.

En síntesis, vista como proceso, se puede decir que la *dirección* consiste en *convertir los proyectos decididos en actividades dirigidas*. Es decir, ejecutar (implantar y operar) actividades proyectadas y, sobre esa base, evaluar (analizar y corregir) actividades ejecutadas.

b. Fallas de dirección

Puede ocurrir que se decidan los proyectos gubernamentales pero no se realicen las acciones administrativas correspondientes. De esa manera, sin dirección, las necesidades seguirán insatisfechas. A esta falla se la llama inacción (o falta de dirección). Se deciden los proyectos gubernamentales pero predomina la inactividad, la inmovilidad o la pasividad de la administración.

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

- **Falta de ejecución de actividades proyectadas** (a su vez, puede darse por falta de implantación social o legal o por 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, no fueron aceptadas por la opinión pública) o porque no se legalizaron (es decir, no se acordaron institucionalmente y, por tanto, no fueron aprobadas 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.

- **Falta de evaluación de actividades ejecutadas** (a su vez, puede darse por falta de análisis o por falta de corrección de la ejecución). Muchas políticas fracasan por falta o fallas en la 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 de gestión no continuará y las necesidades seguirán insatisfechas.

Asimismo, las necesidades seguirán insatisfechas, si se realizan acciones que no han sido decididas. A esta falla la llamamos inercia (o dirección sin decisión).

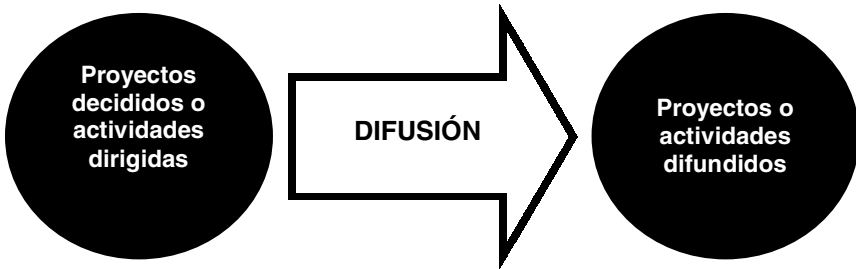
Tanto la inacción como la inercia son fallas del proceso de dirección. En la primera *no se hace lo que se ha decidido hacer* mientras que en la segunda *se hace lo que no se ha decidido hacer*. Ambas fallas impiden la satisfacción y el consenso social.

4. Difusión

a. Fases de la Difusión

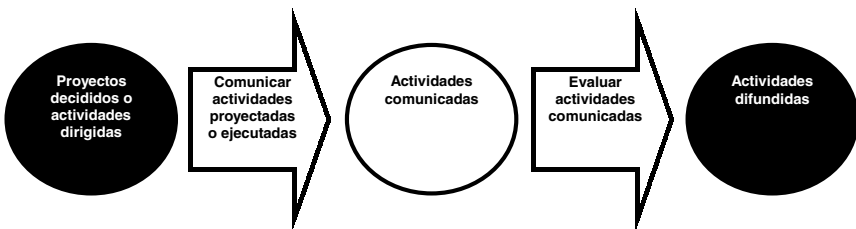
Según el *modelo de las cuatro “D”*, la cuarta fase primaria del proceso de políticas públicas debe ser la difusión, después de la dirección. Si un estado busca satisfacer necesidades de una sociedad, lo cuarto que debe hacerse, sobre las bases de la decisión y la dirección, es difundir los proyectos decididos y las actividades dirigidas. Respecto a los supuestos, en la difusión debe predominar la transparencia de las decisiones y acciones. Se requiere, pues, una *difusión transparente*. El punto de salida (*input*) de la difusión son proyectos decididos o actividades dirigidas (provenientes de la decisión o la dirección) y el punto de llegada (*output*) son proyectos o actividades difundidos (ver Gráfico 14).

Gráfico 14: Difusión como cuarta fase primaria de las políticas públicas



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 15). 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 15: Fases secundarias de la difusión

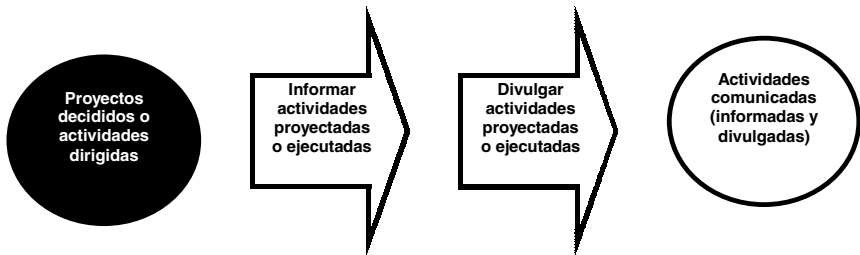


A los fines de comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas (primera fase secundaria de la difusión), los administradores públicos deben informarlas administrativamente ³⁷ y los gobernantes

³⁷ Se llama información administrativa a la difusión personalizada hecha a través de las oficinas de información administrativa (OIA).

deben divulgarlas masivamente ³⁸, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 16).

Gráfico 16: Fases terciarias de la Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas



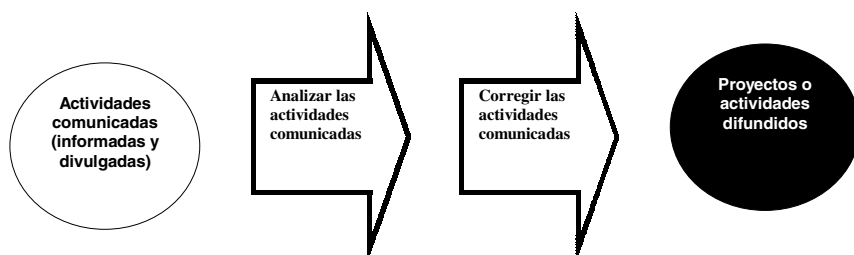
Una vez comunicadas las actividades proyectadas o ejecutadas, los administradores públicos y gobernantes deben evaluar las actividades comunicadas (segunda fase secundaria de la difusión). ¿Cómo? Mediante el análisis ³⁹ y la corrección ⁴⁰ de la comunicación, siendo éstas las dos fases terciarias correspondientes (ver Gráfico 17). 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 para adecuarlas a lo proyectado o ejecutado.

³⁸ Se llama divulgación a la difusión masiva hecha a través de los medios de comunicación social (MECOS).

³⁹ El análisis de las encuestas de opinión y los mensajes de las oficinas de información administrativa (OIA) y los medios de comunicación social (MECOS) permite a los administradores públicos saber si se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado.

⁴⁰ Si el análisis de la comunicación 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). En cambio, si se ha comunicado lo que se ha proyectado o ejecutado pero el problema sigue irresuelto y la necesidad sigue insatisfecha, entonces, los gobernantes deben buscar fallas de diagnóstico, decisión o dirección y corregirlas o bien adaptar el diseño o la dirección a los cambios del entorno.

Gráfico 17: Fases terciarias de la Evaluación de actividades comunicadas



Claramente, difundir es más que comunicar. Difundir es comunicar y también evaluar lo comunicado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario. Se analiza lo comunicado con el propósito de corregir las “desviaciones” respecto a lo proyectado o ejecutado y éstas se corrigen sobre la base de lo analizado.

- En síntesis, vista como proceso, se puede decir que la *difusión* consiste en *convertir proyectos decididos o actividades dirigidas en proyectos o actividades difundidos*. Es decir, comunicar (informar y divulgar) actividades proyectadas o ejecutadas y, sobre esa base, evaluar (analizar y corregir) actividades comunicadas.

b. Fallas de difusión

Puede suceder que se decidan los proyectos o se realicen las acciones pero no se difundan. De esa manera, sin difusión, las necesidades seguirán insatisfechas. A esta falla la llamamos secretismo (o falta de difusión) como antónimo de transparencia.

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** (a su vez, puede darse por falta de información adminis-

trativa o por 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.

- **Falta de evaluación de actividades comunicadas** (a su vez, puede darse por falta de análisis o por falta de corrección de la comunicación). 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 de gestión no continuará y las necesidades seguirán insatisfechas.

Asimismo, las necesidades también seguirán insatisfechas si se difunden proyectos que no se han decidido o acciones que no se han realizado. A esta falla la llamamos demagogia (o difusión sin decisión o dirección) como sinónimo de engaño o argucia.

Tanto el secretismo como la demagogia son fallas del proceso de difusión. En la primera *no se dice lo que se ha decidido o realizado* mientras que en la segunda *se dice lo que no se ha decidido o realizado*. Ambas fallas impiden la satisfacción y el consenso social.

Conclusiones

Según el *modelo de las cuatro D*, las políticas públicas son vistas y consideradas como un *proceso de satisfacción social* que reconoce cuatro fases primarias, ocho fases secundarias y 16 fases terciarias (ver Tabla 1).

Tabla N° 1: Fases primarias, secundarias y terciarias de las políticas públicas como proceso de satisfacción social

Diseño y gestión	Primarias	Secundarias	Terciarias
Diseño	Diagnóstico	Identificación de necesidades y problemas	Jerarquización de necesidades insatisfechas
			Priorización de problemas irresueltos
		Formulación de alternativas posibles	Enumeración de alternativas Selección de posibles
	Decisión	Adopción de alternativas políticas	Valoración de alternativas políticas
			Determinación de alternativas políticas
		Preparación de proyectos gubernamentales	Proyección de objetivos Proyección de actividades
Gestión	Dirección	Ejecución de actividades proyectadas	Implantación de actividades proyectadas
			Operación de actividades proyectadas
		Evaluación de actividades ejecutadas	Análisis de actividades ejecutadas
			Corrección de actividades ejecutadas
	Difusión	Comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas	Información de actividades proyectadas o ejecutadas
			Divulgación de actividades proyectadas o ejecutadas
		Evaluación de actividades comunicadas	Análisis de actividades comunicadas
			Corrección de actividades comunicadas

Fuente: Elaboración propia

Se puede decir que el análisis y la evaluación son procesos (o subprocesos) que soportan las cuatro fases primarias. En el diagnóstico se analizan y evalúan tanto necesidades insatisfechas y problemas irresueltos como alternativas posibles. En la decisión se analizan y evalúan alternativas políticas y proyectos gubernamentales. En la dirección y en la difusión se analizan y evalúan actividades ejecutadas y actividades comunicadas, respectivamente.


Las omisiones, adelantos a atrasos, de las fases, si discontinúan el proceso, son fallas que impiden la satisfacción social. De esa manera, 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, siendo éstas las ocho razones (o sinrazones) por las que fallan las políticas públicas: imprevisión, ceguera, indecisión, improvisación, inacción, inercia, secretismo y demagogia (ver Tabla 2). 

Tabla N° 2: Fallas del proceso de políticas públicas

Fallas de diseño				Fallas de gestión			
Fallas de diagnóstico		Fallas de decisión		Fallas de dirección		Fallas de difusión	
Falta de diagnóstico o <i>imprevisión</i>	Diagnóstico sin estudios o <i>ceguera</i>	Falta de decisión o <i>indecisión</i>	Decisión sin diagnóstico o <i>improvisación</i>	Falta de dirección o <i>inacción</i>	Dirección sin decisión o <i>inercia</i>	Falta de difusión o <i>secretismo</i>	Difusión sin decisión o dirección o <i>demagogía</i>

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996) *El estudio de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1998) *La hechura de las políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- ARNOLETTO, Eduardo Jorge (2001) *Funciones ejecutivas*, Córdoba, Argentina, ICDA – UCC, 2001.

- BARDACH, Eugene (1996) *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*, en Problemas Públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Ángel Porrúa.
- BERMAN, Paul (1996) *El estudio de la macro y micro - implementación*, en La implementación de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- BOBBIO, Norberto (1991) *El futuro de la democracia*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- COBB, Roger W. y ELDER, Charles D. (1996) *Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos*, en Problemas Públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Ángel Porrúa.
- ELMORE, Richard F. (1996) *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*, en La implementación de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*, en La implementación de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- FERNÁNDEZ, Antoni (1996) *Las políticas públicas*, en Manual de Ciencia Política, Madrid: Editorial Tecnos.
- GRAGLIA, Emilio (2004) *Políticas públicas: Hacia un modelo relacional de estudios, diseño y gestión*, Córdoba: EDUCC.
- LASSWELL, Harold D. (1996) *La orientación hacia las políticas*, en El estudio de las políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *La concepción emergente de las ciencias de políticas*, en El estudio de las políticas públicas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles (1996) *La ciencia de "salir del paso"*, en La hechura de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *Todavía tratando de salir del paso*, en La hechura de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- LLEIXÀ, Joaquim (1996) *El gobierno*, en Manual de Ciencia Política, Madrid: Editorial Tecnos.
- MAY, Peter J. (1996) *Claves para diseñar opciones de políticas*, en Problemas Públicos y agenda de gobierno, México: Miguel Ángel Porrúa.
- MAJONE, Giandomenico (1996) *Los usos del análisis de políticas*, en La hechura de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- . (1996) *La factibilidad de las políticas sociales*, en La hechura de las políticas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- OSORIO, Alfredo (2003) *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

SANZ, Ana (1996) *La administración pública*, en Manual de Ciencia Política, Madrid: Tecnos.

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-LAT 2003), Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.