

GESTIÓN PÚBLICA: HACIA UN MODELO RELACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GESTIÓN PÚBLICA: HACIA UN MODELO RELACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

Hoy, la gestión de lo público supone gobernar y administrar mediante políticas públicas, lo que requiere saber qué son o deben ser y, sobre esa base, cómo diseñarlas y gestionarlas.

Las políticas son públicas porque su responsable principal es un Estado (nacional, provincial o municipal) que decide y acciona a través de un gobierno y una administración y además, por

que su finalidad principal debe ser la satisfacción de las necesidades de una sociedad.

¿SABE USTED QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? O ¿CUÁL ES SU RAZÓN DE SER Y CUÁL ES SU FIN?

Analizándolas como un proceso de satisfacción

social, el trabajo apunta a su diseño, diagnosticando alternativas posibles y decidiendo proyectos gubernamentales y, sobre esa base, generar los métodos para gestionarlas, ejecutando, comunicando y evaluando las distintas actividades.

Las omisiones, adelantos o atrasos, de las fases de diseño y gestión son fallas de tal proceso que impiden la satisfacción social. Por lo tanto, deben conocerse y entenderse para evitarlas o subsanarlas correctamente.



POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué son las políticas públicas? ¿Por qué y para qué analizar, diseñar y gestionar políticas públicas? o ¿cuál es su razón de ser y cuál es su fin? Formular el marco teórico de un modelo de análisis, diseño y gestión de políticas, implica una respuesta a esas preguntas.

Iniciando ese marco teórico, en una primera definición, podemos decir que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales llevadas a cabo a fin de satisfacer necesidades sociales. De este modo, no dudamos en afirmar que las necesidades insatisfechas son la razón de ser de las políticas públicas, por lo tanto, la satisfacción social debe ser su fin. Al mismo tiempo, afirmamos que las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad.

Esta primera definición entraña dos nociones que la explican y justifican desde el punto de vista teórico e ideológico que sostenemos, a saber: el Estado como responsable (o sujeto) principal y la sociedad como primera finalidad (u objeto) principal.

A continuación, nos detendremos en esas nociones.

El Estado no decide ni acciona sino a través de un gobierno y una administración, es decir, no hay Estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración. Por otro lado, la sociedad puede ser vista y considerada a través de diversos sectores integrantes: el estatal, los privados (con y sin fines de lucro, también llamados “empresarial” y “civil”, respectivamente) y ciudadanos.



Desde nuestro enfoque, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes: porque su responsable (o sujeto) principal es un Estado, a través de un gobierno o una administración¹ y porque su primera finalidad (u objeto) debe ser una sociedad a través de sus sectores integrantes².

De este modo, lo público de las políticas públicas resulta una zona de encuentro más o menos grande o pequeña, según los casos, entre lo estatal y lo social. Por tanto, no

todo lo estatal es público ni todo lo social es público. En otras palabras: lo público de las políticas públicas es la intersección entre lo estatal y lo social.

NO TODOS LOS PROYECTOS Y ACTIVIDADES ESTATALES SON POLÍTICAS PÚBLICAS SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE TIENDEN A SATISFACER NECESIDADES SOCIALES.

Desde nuestro punto de vista, todas las políticas públicas son proyectos y actividades estatales pero no todos los proyectos y actividades estatales son políticas

públicas sino solamente aquellos que tienden a satisfacer necesidades sociales. Asimismo, no todos los proyectos y las actividades que tienden a satisfacer necesidades sociales son políticas públicas sino solamente aquellos que tienen al Estado como responsable principal.

En síntesis, si no hay proyectos y actividades estatales o si éstos no tienden a satisfacer necesidades sociales, entonces, no hay políticas públicas.

A partir de esos supuestos puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo estudiar, diseñar y gestionar políticas públicas que tengan al Estado como principal responsable y a la sociedad como primera finalidad.

Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué. Es decir, lo metodológico se relaciona estrechamente con lo teórico. Definidos la razón de ser y el fin de las políticas públicas, pueden plantearse los pasos de los estudios y las fases del diseño y la gestión.

¹ Enfoque descriptivo.

² Enfoque prescriptivo.

2. EL ESTADO COMO PRINCIPAL RESPONSABLE

Las políticas públicas son proyectos y actividades estatales. Desagregando un poco más, podríamos decir que las políticas públicas son proyectos gubernamentales y actividades administrativas, diseñados directamente o a través de terceros, junto con otros actores políticos y sociales.

Profundicemos esos tres conceptos.

2.1. PROYECTOS GUBERNAMENTALES Y ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS

Originalmente, las políticas son proyectos. Sin proyectos no hay políticas. Aquí se define a los proyectos en sentido amplio, como sinónimo de planes o programas, si bien en sentido restringido los planes son más amplios (y a largo plazo) en comparación con los programas y proyectos que son más específicos (y a mediano o corto plazo).

Técnicamente se puede decir que un plan puede abarcar varios programas y proyectos. A su vez, los planes pueden ser estratégicos o no. Las políticas públicas y la planificación estratégica son complementarias pero no se suponen recíprocamente. La planificación estratégica puede ser un valioso punto de partida a los fines del diseño y la gestión de políticas públicas. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se pueden diseñar y gestionar políticas públicas sin esperar un plan estratégico.

Sin proyectos no hay políticas. Sin embargo, los proyectos son una condición tan necesaria como insuficiente. Las políticas son, también, actividades. Sin actividades tampoco hay políticas.

Aquí se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones o tareas. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción.



Según Aguilar Villanueva, la política es el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.

Los proyectos sin actividades no son políticas públicas, son simples proyectos. Asimismo, las actividades sin políticas tampoco son políticas públicas, son simples actividades. Solamente juntos, los proyectos y las actividades configuran una política pública.

Las decisiones de los gobiernos, sin las actividades de la administración pueden ser “buenas intenciones” pero no son políticas públicas. Si los planes o programas gubernamentales aseguran la educación pero faltan escuelas o clases, no hay políticas públicas. Hay decisiones proyectadas, solamente. Las actividades de las administraciones, sin proyectos de los gobiernos pueden ser “buenas obras” pero tampoco son políticas públicas. Si se construyen escuelas o se dictan clases pero no se definen los objetivos generales y particulares de la educación que se busca, no hay políticas públicas. Hay actividades ejecutadas, solamente. Decisiones proyectadas y actividades ejecutadas se suponen recíprocamente a los fines de las políticas.

Podemos decir que una política pública es una decisión gubernamental ejecutada por una administración o una acción administrativa decidida por un gobierno. A partir de esta conjunción, avancemos otro paso.

En políticas públicas, desde nuestro marco teórico, los proyectos son (o deben ser) decididos por los gobiernos mientras que las actividades son (o deben ser) ejecutadas por las administraciones públicas.

Al analizar la reforma de la administración pública en América Latina, Bernardo Kliksberg (1984: 29-31) sostiene: “La reforma (de la administración pública en América Latina) se ha basado con frecuencia en la asunción de hecho de la vieja dicotomía entre política y administración. Existiría un campo de acción bien definido, „el político”, donde se fijarían, a través de procesos de esa índole, los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habría otro totalmente diferenciado, „el administrativo”, dedicado puramente a su “ejecución” y carente de todo contenido político. (...) La vida de las organizaciones públicas, como de las organizaciones en general, ha demostrado exceder ampliamente a esta versión simplificadora. (...) Una reforma basada en supuestos de partida que escindan política y administración, desconoce la relación profunda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional”.

Coincidiendo con la postura de Kliksberg, desde nuestro enfoque afirmamos que la dicotomía entre política y administración es falsa. Pero el gobierno no es la administración y la administración no es el gobierno. Al gobierno corresponde la decisión política de los proyectos. Esa es su naturaleza, decidir, por eso es elegido. No decidir proyectos es no gobernar. Luego, tomar decisiones correctamente es “gobernar bien”. Como dice Levi (1994: 711), “en toda comunidad política existe un órgano que tiene como tarea la de im-

poner las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Este órgano es el gobierno”.

UNA POLÍTICA PÚBLICA ES UNA DECISIÓN GUBERNAMENTAL EJECUTADA POR UNA ADMINISTRACIÓN O UNA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DECIDIDA POR UN GOBIERNO.



A la administración corresponde la ejecución operativa de las actividades. Esa es su naturaleza, ejecutar, para eso está organizada. No ejecutar actividades es no administrar. Luego, ejecutar actividades correctamente es "administrar bien". En ese sentido, según Ana Sanz (1996: 12), "Todo gobernante necesita una organización que lleve a cabo y asegure el cumplimiento de sus decisiones políticas. Para ello, los Estados modernos han ido desarrollando aparatos encargados de „administrar“ el poder político, y han evolucionado hacia estructuras más o menos parecidas al modelo ideal de „burocracia pública“ teorizado por Max Weber”.

Ahora bien, por el lado del gobierno: ¿puede éste ignorar a la administración en la decisión de los proyectos? ¿Puede desatender el proceso de ejecución operativa de las actividades? Claramente, el gobierno no puede ignorar a la administración: debe decidir (y hacerse cargo de sus proyectos) pero consultando a la administración y, sobre todo, interviniendo en el control de las actividades.

Por el lado de la administración: ¿puede ésta ignorar al gobierno en la ejecución de las actividades? ¿Puede despreciar el proceso de decisión política de los proyectos?

Claramente, la administración no puede ignorar al gobierno: debe ejecutar (y hacerse cargo de sus actividades) pero consultando al gobierno y, sobre todo, participando en la elaboración de los proyectos.

Gobierno y administración son cara y cruz de la realidad estatal. El gobierno debe decidir consultando a una administración que participa en la elaboración de los proyectos mientras que la administración debe ejecutar consultando a un gobierno que interviene en el control de las actividades.

Cuando los gobernantes (es decir, las autoridades políticas, elegidas o designadas) ignoran a los administradores, gobiernan mal. Cuando los administradores (jefes o empleados de planta) ignoran a los gobernantes, administran mal. Unos u otros desatienden o desprecian sus deberes.

Gobierno y administración van de la mano. No administrar es desgobernar y no gobernar es “desadministrar”.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración pública.

Pero, en relación con sus responsabilidades respectivas, debe establecerse un orden de prelación. Es decir, gobierno y administración no son igualmente responsables. El gobierno debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la administración no puede hacerse responsable del gobierno del Estado. Si la administración es ineficiente, el gobierno debe hacer las reformas administrativas necesarias. Pero si el gobierno es ineficaz, la administración no puede hacer las reformas políticas necesarias.

Para tener políticas públicas, son imprescindibles tanto los proyectos gubernamentales como las actividades administrativas, las decisiones y acciones estatales, el gobierno y la administración pública. En términos de Heller (1990: 246-256),

“

El Estado como unidad organizada de acción y decisión.

”

2.2. DISEÑADOS O GESTIONADOS DIRECTAMENTE O A TRAVÉS DE TERCEROS

Los proyectos y las actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente (es decir, por el gobierno o la administración) o a través de terceros (es decir, particulares u organizaciones no gubernamentales).

Ahora bien, la responsabilidad de decidir el diseño o de controlar la gestión debe ser del Estado, indefectiblemente. Este es el punto clave.

La responsabilidad indelegable del Estado no es diseñar los proyectos sino decidirlos. La responsabilidad indelegable del Estado no es gestionar las actividades sino controlarlas. Se puede delegar el diseño de un proyecto o la gestión de una actividad a un tercero, pero no se debe delegar la decisión o el control. Un proyecto puede ser elaborado por una consultora o una universidad, pero la decisión debe corresponder al Estado, indudablemente. La implementación de una obra o un servicio puede estar concesionada o privatizada, pero el control debe corresponder al Estado, indudablemente.

Se puede delegar la elaboración de un proyecto, pero nunca la responsabilidad de ponerlo en marcha. Se puede delegar la realización o la prestación de una obra o un servicio, pero nunca la responsabilidad de evaluar los resultados de la gestión.

Finalmente, desde nuestro punto de vista, una política pública es una política de Estado cuando trasciende al gobierno y la administración que la diseña y gestiona, es decir, cuando otro gobierno u otra administración, la continúan³.

Suele decirse que la planificación a largo plazo o el consenso inicial son las notas distintivas. Obviamente, ambas son condiciones favorables pero no la distinción fundamental. Unas veces, se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades y la política pública se vuelve política de Estado. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o mediano plazo) o no se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente continúa las actividades y la política pública se vuelve política de Estado.

³ Por ejemplo, en el ámbito nacional o internacional, para la República Argentina, el MERCOSUR se puede considerar una política de Estado diseñada y gestionada por una Presidencia (la de Raúl Alfonsín) y continuada por otras (las de Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Néstor Kirchner Y Cristina Fernández). En el ámbito provincial o interprovincial, para la Provincia de Córdoba, la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) también se puede considerar una política de estado decidida y dirigida por una Gobernación (la de Ramón Mestre) y continuada por otra (la de José Manuel De la Sota y Juan Schiaretti).

2.3. JUNTO CON OTROS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES

Los proyectos y actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente o a través de terceros. Ahora bien, más allá de esta opción metodológica, desde nuestro marco teórico, indefectible e indudablemente, las políticas públicas deben ser diseñadas y gestionadas junto con otros actores políticos y sociales. Este punto define el modelo relacional que propiciamos.

Ahora bien, ¿quiénes son esos actores? Desde nuestro punto de vista, deben distinguirse los actores políticos de los actores sociales (empresariales y civiles) junto a los ciudadanos.

Actores políticos

La primera gran derivación de la relación asimétrica entre Estados nacionales, por una parte, sociedades y mercados globales, por la otra, proveniente de la globalización, es la doble tendencia a la descentralización y la integración. Rafael Bilbó y Jaime Pastor (1996: 464) refieren a un doble movimiento del poder estatal: hacia arriba; sostienen, "La tendencia hacia la creación y consolidación de unidades supraestatales, que en parte substituyen a los Estados, y que anuncian una creciente mundialización de la política". Y hacia abajo: "La tendencia hacia la localización de muchos poderes cerca de las personas, junto con el (re)surgimiento de reivindicaciones derivadas de identidades mucho más localizadas".

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

- Un proceso de integración que podemos descomponer en tres escalas (todas ellas suelen ser llamadas "integraciones regionales"): de Estados nacionales en uniones interestatales o supraestatales (como la Unión Europea o nuestro MERCOSUR, por ejemplo); de provincias en organizaciones interprovinciales (como la Región Centro, Nuevo Cuyo, el NOA o el NEA, por ejemplo) y de municipios en asociaciones intermunicipales (como las comunidades regionales en la provincia de Córdoba, por ejemplo).
- Otro proceso de descentralización de competencias y recursos que también podemos descomponer en tres escalas: de Estados nacionales a provincias u organizaciones interprovinciales; de provincias a municipios o asociaciones intermunicipales y, también, de Estados nacionales a municipios o asociaciones intermunicipales.



La reforma de la Constitución Argentina de 1994 recoge claramente ambos procesos y tendencias, es decir, tanto la integración (Herrendorf y Sabbay) como la descentralización (Hernández).

Los actores políticos integran el sector estatal. En general, se puede decir que los actores políticos son las autoridades gubernamentales (nacionales, provinciales o municipales) elegidas o designadas:

- **Elegidas:** tanto ejecutivas (Presidente de la Nación, Gobernadores provinciales e Intendentes municipales) como legislativas (Diputados y Senadores nacionales, Legisladores provinciales y Concejales municipales) y
- **Designadas:** incluimos como tales a los funcionarios públicos, es decir, ministros (nacionales o provinciales) y secretarios o directores (nacionales, provinciales o municipales).

Los administradores públicos (los jefes y empleados de planta de las administraciones públicas) no son considerados actores políticos del sector estatal. Cuando sus organizaciones sindicales son consultadas se las considera como actores sociales del sector privado sin fines de lucro.

LOS ACTORES POLÍTICOS SON LAS AUTORIDADES GUBERNAMENTALES (NACIONALES, PROVINCIALES O MUNICIPALES) ELEGIDAS O DESIGNADAS.



SECTOR ESTATAL

ACTORES

**GOBIERNO
NACIONAL**

Presidente y Vicepresidente, Diputados y Senadores, Ministros, Secretarios y Directores Nacionales

**GOBIERNOS
PROVINCIALES**

Gobernadores y Vicegobernadores, Legisladores, Ministros, Secretarios y Directores Provinciales

**GOBIERNOS
MUNICIPALES**

Intendentes y Viceintendentes, Concejales, Secretarios y Directores Municipales

Si se diseña o gestiona una política nacional, no se puede ignorar a los gobiernos provinciales o municipales ni a otros gobiernos nacionales. ¿Podemos pensar una política nacional referida a cuestiones ambientales, diseñada y/o gestionada sin consultar (por lo menos, consultar) a las provincias y a los municipios o sin considerar lo que piensen otras naciones vecinas o asociaciones internacionales?

Si se diseña o gestiona una política provincial no se puede ignorar al gobierno nacional o a los gobiernos municipales ni a otros gobiernos provinciales o asociaciones interprovinciales. ¿Podemos pensar una política provincial de seguridad sin consultar (por lo menos, consultar) al gobierno nacional y a los municipios? ¿Sin considerar otras provincias vecinas o asociaciones interprovinciales?

Si se diseña o gestiona una política municipal no se puede ignorar al gobierno provincial o nacional ni a otros gobiernos municipales o asociaciones intermunicipales. ¿Podemos pensar una política municipal de desarrollo local sin consultar (por lo menos, consultar) al gobierno nacional y la provincia? ¿Sin importar lo que piensen otros municipios vecinos o asociaciones intermunicipales?

Se declara insustituible de este modo, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que consulte a las autoridades gubernamentales (nacionales, provinciales o municipales).



Actores sociales y ciudadanos

La segunda gran derivación de la relación asimétrica entre Estados nacionales, por una parte, sociedades y mercados globales, por la otra, proveniente de la globalización, es el protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos.

Al respecto, sostiene San Salvador del Valle Doistua (2000: 29-30): "En el marco de la Sociedad Red, no asistimos necesariamente a la disolución del Estado, sino más bien estamos ante un nuevo equilibrio entre el protagonismo de otros sectores y la pérdida de liderazgo excluyente de la administración pública. Pero esto no significa ni su desaparición ni el relevo en este liderazgo exclusivo por otros sectores. Se impone la sociedad en su conjunto, como la suma de sectores y agentes con propuestas e iniciativas de naturaleza distinta, pero cada vez más interdependientes. Consecuentemente cabe extraer la idea de que la intervención política en la realidad de comienzos de milenio debe ser cada vez más relacional (...) ¿Cuáles son esos otros sectores? En cuanto al sector comercial o industrial queda mayoritariamente identificado como sector privado con ánimo de lucro, dependiendo del acento puesto en la actividad comercial de intercambio de bienes y servicios o en la actividad productiva. Mientras que en relación con el sector denominado voluntario, asociativo o, más recientemente, tercer sector, queda patente los aspectos de acuerdo y discrepancia sobre: su carácter sin ánimo de lucro, su implícito rasgo de privacidad y la matizada diferencia entre lo voluntario y lo asociativo. Finalmente, al margen de los sectores que logran un alto grado de acuerdo, introducimos la consideración de un novedoso sector ciudadano (...)"

Claramente, las políticas públicas no se pueden diseñar ni gestionar sin un Estado. Y así debe ser entendido por los actores empresariales y civiles. Ahora bien, las políticas públicas tampoco se pueden gestionar con un Estado a solas. Y así debe ser entendido por los actores gubernamentales y administrativos. Los ciudadanos aguardan (paciente

o impacientemente) que así sea. En un mundo globalizado, se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que reconozca el protagonismo de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano.

LOS ACTORES SOCIALES SON LOS DIRIGENTES DE EMPRESAS (GRANDES, MEDIANAS O PEQUEÑAS) Y LOS DIRECTIVOS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Los actores sociales integran los sectores privados, con y sin fines de lucro. En general, se puede decir que los actores sociales son los dirigentes de empresas (grandes, medianas o pequeñas) y los directivos de organizaciones de la sociedad civil.

Las personas individualmente consideradas son los actores del sector ciudadano, es decir, más allá de los sectores sociales de pertenencia original.

SECTORES PRIVADOS Y CIUDADANOS		ACTORES SOCIALES Y CIUDADANOS	
PRIVADOS	CON FINES DE LUCRO	DIRIGENTES DE EMPRESAS	GRANDES MEDIANAS PEQUEÑAS
	SIN FINES DE LUCRO	DIRECTIVOS DE ONG'S	ASOCIACIONES Y FUNDACIONES
SINDICATOS Y GREMIOS (ESTATALES Y PRIVADOS)			
VOLUNTARIADO			
CIUDADANOS		PERSONAS INDIVIDUALES	

Si se diseña o gestiona una política (nacional, provincial o municipal) no se puede ignorar a los dirigentes o directivos empresariales o civiles. Tampoco se puede ignorar a los ciudadanos sin sectores de pertenencia. Los mecanismos para consultarlos son muchos, desde lo metodológico. Podemos distinguir mecanismos formales (como los consejos económicos y sociales, las consultas populares, etc.) o informales (todas las técnicas de investigación social: grupos focales, entrevistas de profundidad, encuestas de opinión, etc.) Pero, desde lo ideológico, la conclusión es una: deben ser, por lo menos, consultados.

Se impone, pues, un modelo relacional de diseño y gestión de políticas públicas que consulte a los dirigentes y directivos empresariales y civiles y también a los simples ciudadanos.



3. LA SOCIEDAD COMO PRIMERA FINALIDAD

Las políticas públicas deben orientarse a la satisfacción social, indefectiblemente, es decir, a alcanzar la calidad de vida deseada como bien común y el consiguiente consenso sectorial y ciudadano. De lo contrario, según este enfoque, no deben ser definidas como políticas públicas. Al subrayar el deber ser de las políticas públicas, se deben diferenciar tres conceptos: bien común, necesidades sociales y problemas públicos.

3.1. BIEN COMÚN

Según la Doctrina Social de la Iglesia Católica, “por bien común se entiende al conjunto de aquellas condiciones de vida social que permiten a los grupos y a cada uno de sus miembros conseguir más plena y fácilmente su propia perfección” (Gaudim et Spes, 1966: 37). El bien común comporta tres

elementos esenciales. En primer lugar, el respeto a la persona como tal. En segundo lugar, el bien común exige el bienestar social y el desarrollo del grupo mismo. El bien común implica, finalmente, la paz, es decir, la estabilidad y la seguridad de un orden justo.

El bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad,

EL BIEN COMÚN ES EL CONJUNTO DE VALORES Y CONDICIONES QUE POSIBILITAN EL DESARROLLO INTEGRAL DEL HOMBRE EN LA SOCIEDAD, INCLUIDO SU DESARROLLO ESPIRITUAL.

incluido su desarrollo espiritual. “(...) es por ello el humus de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye. (...) El bien común de una nación es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales, que une a todos los ciudadanos en pos de una misma empresa, a beneficio de todos sus integrantes y también de la comunidad internacional. No puede ser parcializado, dividido, ni privatizado. (...) La construcción del bien común se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad” (Conferencia Episcopal Argentina, 2005). Ahora bien, siendo bien común un conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, nos preguntamos: ¿cuáles son esos valores? ¿Cuáles son esas condiciones?

Desde nuestro marco ideológico, los valores del bien común son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la caridad.

Según José A. De Sobrino en la libertad podría distinguirse un doble contenido. Por un lado, un aspecto más positivo y absoluto: ser libre es poder disponer de la propia dinámica y actividad. Y por otro lado un aspecto más negativo y relativo: estar libre es no depender de otro. El primero se manifiesta mejor en la expresión "ser libre para" mientras que el segundo se revela mejor en la expresión "estar libre de", siendo ambos complementarios.

Siguiendo las enseñanzas de José M^a García Escudero, la solidaridad que busca la justicia se contenta con dar a los demás lo que se les debe mientras que la solidaridad que busca el amor se satisface con la donación sin condiciones de uno mismo, ambas sobre la base de una solidaridad „natural“ que define como sigue: "Podemos definir a la solidaridad como la interdependencia en que estamos los hombres, de tal modo que lo que uno haga, bueno o malo, en los demás repercute, y es posible afirmar que toda la humanidad está de alguna manera presente en cada individuo y responde de lo que él es y, a la inversa, cada hombre en mayor o menor proporción, es responsable de lo que la humanidad sea (...)".

A diferencia de los valores, las condiciones del bien común varían, es decir, dependen de cada sociedad, de las épocas y de los lugares, pudiendo resumirse en un requisito: la satisfacción social. Las necesidades insatisfechas imposibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad. Ahora bien: ¿cuáles son las necesidades a satisfacer? Dependen de cada sociedad, de los diversos tiempos y espacios. No son iguales las necesidades de la sociedad argentina de 1912, de 1945 o de 1983. No son iguales las necesidades de la sociedad argentina de 2003 que las necesidades de los ciudadanos o habitantes de la Unión Europea o de África. Como declara su Preámbulo, la Constitución Argentina ha sido ordenada, decretada y establecida con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad. Estos valores y estas condiciones (unión nacional, justicia, paz interior, defensa común, bienestar general y libertad) sintetizaron la noción de bien común de la sociedad argentina de 1853, por ejemplo.



3.2. NECESIDADES SOCIALES

Al analizar la noción de bien común, hemos dicho que sus valores son la verdad, la libertad, la justicia y la caridad, mientras que sus condiciones son las necesidades sociales a satisfacer.

Las necesidades son carencias de una sociedad (internacional, nacional o local), es decir, lo que ésta requiere o precisa para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad social se puede definir por la negativa o por la afirmativa,

LAS NECESIDADES SON CARENCIAS DE UNA SOCIEDAD (INTERNACIONAL, NACIONAL O LOCAL).

es decir, se puede expresar como una necesidad social insatisfecha o como una necesidad social a satisfacer. Por ejemplo, podemos decir “la pobreza es una necesidad insatisfecha” o, también, “la riqueza es una necesidad a satisfacer”. A su vez, la definición de las necesidades sociales (insatisfechas o a satisfacer) depende de dos factores: por

una parte, las ideologías y, por la otra, los contextos. ¿Qué es la pobreza? ¿Qué es la riqueza? ¿Cuáles son sus causas y sus consecuencias? Las respuestas dependen del marco ideológico de los analistas, diseñadores y gestores y, a la vez, del entorno social, político y económico de los actores.

Respecto a las ideologías, por ejemplo, de acuerdo con la Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre La Doctrina Social de la Iglesia (2005), existen muchas situaciones y formas de pobreza debidas a distintas causas: naturales, estructurales, espirituales, morales y culturales. Varias de estas formas de pobreza tienen como consecuencia que el hombre no pueda apropiarse de la parte de los bienes que le corresponde para su desarrollo integral. Por lo tanto, si no se las superase, podría multiplicarse aún más el número de los que ya están sumidos en la pobreza, provocando un daño irreparable para ellos y un gran detrimento para todos (Conferencia Episcopal Argentina, 2005).

A partir de ese marco ideológico, puede decirse que la superación de la pobreza puede ser posible a partir de políticas públicas que tiendan a la generación de más y mejor trabajo, educación y salud y, obviamente, a la redistribución del ingreso, promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad.

No es lo mismo decir que la pobreza se supera con generación de trabajo y redistribución del ingreso, acceso a la educación y la salud o decir que la pobreza se supera con crecimiento económico. Según el neoliberalismo de los 90, el crecimiento económico traería justicia social. Hoy sabemos que el crecimiento económico puede empeorar la desigualdad si concentra la riqueza en los que más tienen.

Respecto a los contextos, por ejemplo, la Mesa del Diálogo Argentino⁴, en julio de 2002 sostenía en sus conclusiones que la sociedad argentina requería o precisaba:

- Una sociedad más equitativa (equidad en los costos de la crisis, atención prioritaria y renovada de la emergencia social, la salud como derecho inalienable, la educación como política de Estado y la vivienda digna como ámbito de desarrollo humano),
- Un Estado al servicio de los ciudadanos y la democracia (reforma del sistema político y de representación, la reforma de la justicia, la transformación y mejora del sistema de seguridad, un renovado proyecto de ley de coparticipación federal sustentado en una clara división de funciones y responsabilidades, la reforma del Estado y las finanzas públicas solventes y un nuevo sistema impositivo),
- Y una economía al servicio de la persona e integrada al mundo (modelo de crecimiento económico equilibrado y armónico, estabilidad monetaria, fomento del ahorro y reconstrucción del sistema financiero e inserción de la Argentina en el mundo).

⁴ El 19 de diciembre de 2001, un día antes de que Fernando de la Rúa renunciara anticipadamente a la presidencia de la Nación, la Iglesia convocó a todos los actores sociales para tratar de revertir la crisis que se avecinaba. Esa convocatoria, que fue bautizada como Mesa del Diálogo Argentino, trabajó incansablemente para buscar soluciones a los problemas de los más necesitados. Y lo hizo, acompañada inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, el Estado, los partidos políticos, los empresarios y los sindicatos (La Nación, 13 de noviembre de 2005).

3.2.1. NECESIDADES SOCIALES ACTUALES O POTENCIALES

Las necesidades sociales pueden ser actuales o potenciales, es decir, la satisfacción social de esas carencias puede estar demandada o no. Desde nuestro punto de vista, deben diferenciarse las necesidades demandadas y las necesidades no demandadas. Ésta es una distinción trascendente. Sobre esa base pueden surgir dos situaciones iniciales, a saber:

- **Situación uno:** Necesidades demandadas: Es decir, carencias sociales cuya satisfacción es petitionada por uno o más sectores. El trabajo, la educación y la salud pueden ser ejemplos, dependiendo de cada sociedad.
- **Situación dos:** Necesidades no demandadas: Puede haber carencias sociales cuya satisfacción no es petitionada por uno o más sectores. La preservación del ambiente puede ser un ejemplo. Ha sido y seguirá siendo una necesidad a satisfacer, independientemente de las sociedades. Sin embargo, no en todas las épocas ni en todos los lugares se demanda socialmente. La educación vial puede ser otro ejemplo o la prevención de la salud, etc.

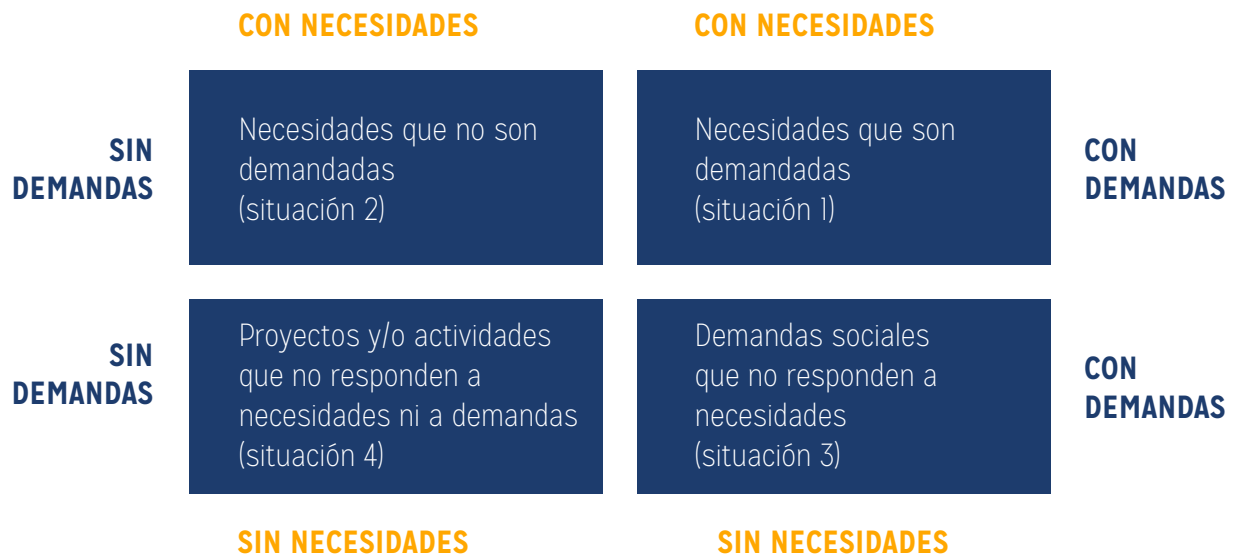
Muchos opinan que un “buen gobierno” debería ocuparse preferentemente de las primeras (necesidades demandadas) pero preocuparse de las segundas (necesidades no demandadas). La capacidad de anticipación distingue a un buen gobierno de un gobierno común y corriente. Si la necesidad está, la demanda aparecerá, tarde o temprano... pero aparecerá. Un gobierno común y corriente espera la demanda. Un buen gobierno la anticipa. ¿Cómo? Anticipar la demanda significa elaborar los proyectos y buscar los recursos para satisfacer la necesidad. Al respecto, vale la pena una aclaración. Elaborados los proyectos y encontrados los recursos, la buena gestión recomienda “generar la demanda”. En la gestión de políticas públicas se deben evitar dos errores frecuentes, a saber: generar una demanda y no elaborar los proyectos (buscando los recursos) para satisfacer la necesidad o elaborar los proyectos (encontrando los recursos) para satisfacer una necesidad y no generar la demanda.

LAS NECESIDADES SOCIALES PUEDEN SER ACTUALES O POTENCIALES, ES DECIR, LA SATISFACCIÓN SOCIAL DE ESAS CARENCIAS PUEDE ESTAR DEMANDADA O NO.

Desde la óptica de las demandas, pueden surgir otras dos situaciones, a saber:

–Situación tres: Demandas que no responden a necesidades: No pocas veces, las sociedades demandan lo que no necesitan. El dilema de los gobiernos es, entonces, la demagogia o “disciplinar el deseo” (Aguilar Villanueva, 1996 d: 73). Como acertadamente señala Frías (1996: 14), “convendrá tener presente la crisis del Estado de bienestar (welfare state) que es su cara más conocida: crisis de funcionamiento por la multiplicación de demandas y crisis de legitimidad por las expectativas frustradas”.

–Situación cuatro: Proyectos y/o actividades que no responden a necesidades ni a demandas: Insólita pero frecuentemente, muchos proyectos gubernamentales y/o muchas actividades administrativas se ocupan de cuestiones que no responden a necesidades ni a demandas sociales. No se sabe por qué ni para qué se diseñaron y/ gestionaron. No hay carencias que los justifiquen ni peticiones que las expliquen... pero han sido elaborados e implementados. Obras públicas de dudosa utilidad social o pública, a lo largo y a lo ancho del país, son testimonios de esta situación. Obviamente, la buena gestión recomienda no elaborar proyectos ni poner en marcha actividades si no hay necesidades o demandas que los justifiquen o las expliquen respectivamente. Asimismo, deberían ser terminados si estuvieran en diseño o en gestión.



En síntesis, podríamos decir que una buena gestión de gobierno debería orientarse en relación con cuatro líneas complementarias de decisión y acción:

- ocuparse de las necesidades que son demandadas;
- preocuparse de las necesidades que no son demandadas;
- “disciplinar el deseo” respecto a las demandas que no responden a necesidades reales;
- terminar proyectos o actividades que no respondan a necesidades reales ni a demandas efectivas.

3.2.2. NECESIDADES SOCIALES GENERALES O PARTICULARES

Al referirnos a “necesidades sociales a satisfacer” podemos considerarlas en general o en particular. Se las considera en general cuando se enumeran o identifican las necesidades de todos los sectores, en todas las materias y en todos los territorios (por ejemplo, las necesidades a satisfacer por el estado provincial de Córdoba). En cambio, se las considera en particular cuando se enumeran o identifican las necesidades:

en relación con un sector (la niñez, la juventud o la adultez, las mujeres o los varones, los discapacitados, los desempleados o los pobres, por ejemplo),

–En relación con una materia o área (necesidades a satisfacer en salud, por ejemplo, o más precisamente en atención primaria de salud, o en agua y saneamiento ambiental, alimentación y mejor distribución de los productos agrícolas, control de las enfermedades endémicas, educación para la salud, inmunización, medicamentos esenciales, servicios curativos, preventivos y de rehabilitación y servicios materno - infantiles, o sea, “los ocho elementos de la atención primaria de salud” (según la Organización Panamericana de la Salud), o

–En relación con un territorio o zona (necesidades a satisfacer en el norte, sur, este u oeste de una ciudad, provincia o nación, por ejemplo).



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

Sin dudas, se recomienda el diseño y la gestión de políticas públicas que tiendan a satisfacer necesidades en particular y no en general. Es decir, necesidades de un sector y, además, en una materia y en un territorio en particular. Por dos razones, una más práctica y otra más teórica. En primer lugar, si se recortan las necesidades a satisfacer por sector, materia y territorio, el diseño se pone en marcha más rápidamente y cuesta menos. Dos detalles muy importantes, considerando que los mandatos gubernamentales duran cuatro años solamente y los recursos son escasos generalmente. En segundo lugar, esta opción metodológica permite ocuparse de los sectores más débiles, de las materias olvidadas o de los territorios postergados, a partir de una con-

vicción ideológica previa al diseño. Es decir, quien gobierna desea políticas públicas para satisfacer las necesidades de los sectores pobres o indigentes, para reformar política y administrativamente el Estado o para desarrollar económica y socialmente las provincias subdesarrolladas, por ejemplo.

SE RECOMIENDA EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TIENDAN A SATISFACER NECESIDADES EN PARTICULAR Y NO EN GENERAL.



3.3. PROBLEMAS PÚBLICOS

Ahora bien, las necesidades sociales (actuales o potenciales, generales o particulares) y los problemas públicos no son sinónimos.

Los problemas son impedimentos que el Estado (a través del gobierno y la administración: nacional, provincial o municipal) debe resolver para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades.

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

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

Desde nuestro punto de vista, se podría decir que los problemas públicos deben ser resueltos por el Estado mientras que las necesidades sociales deben ser satisfechas por la sociedad. Es decir, si una sociedad puede satisfacer sus necesidades resolviendo los problemas causantes, el Estado no debe intervenir. Pero, si una sociedad no puede resolver sus problemas satisfaciendo las necesidades consecuentes, el Estado debe intervenir. Se trata de aplicar el principio de subsidiaridad. Según éste, "una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de un orden inferior, privándoles de sus competencias, sino que más bien debe sostenerle en caso de necesidad y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común" (Juan Pablo II, 1991). El principio de subsidiaridad se opone a toda forma de colectivismo: ni el Estado ni ninguna sociedad más amplia deben suplantar la iniciativa y la responsabilidad de las personas y de las corporaciones intermedias.

Este principio de la subsidiaridad ha sido abandonado muchas veces en la organización de la sociedad, por los excesos del estatismo o por los defectos del liberalismo a ultranza: cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades, que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el estatismo y se abandona el principio de subsidiaridad por exceso y cuando el Estado no protege al débil frente a los más fuertes, o no brinda su ayuda económica, institucional, legislativa a las entidades sociales más pequeñas cuando es necesario, caemos en el liberalismo a ultranza y se abandona el principio de subsidiaridad por defecto. La aplicación del principio de subsidiaridad supone reconstruir al Estado y

hacer que esté al servicio de la sociedad civil, evitando “que devore a las sociedades u organizaciones intermedias (y, por el contrario) que se declare „ausente” y deje a los ciudadanos al arbitrio de los poderosos” (Conferencia Episcopal Argentina, 2005).

SI EL DÉFICIT FISCAL O LA DEUDA PÚBLICA IMPIDEN QUE LA SOCIEDAD SATISFAGA SUS NECESIDADES (EN MATERIA DE SALUD, DE EDUCACIÓN, DE SEGURIDAD, ETC.), EL ESTADO DEBE RESOLVERLOS PERO NO COMO FIN.

BIBLIOGRAFÍA OBLIGATORIA

Jiménez, W. (2008). *La Reforma Administrativa. La reforma del Estado y la Privatización de Instituciones, empresas y programas públicos*. Costa Rica: EUNED. ISBN 9789968310901

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Arenilla, M. (2011). *Crisis y reforma de la Administración Pública*. España: Editorial Netbiblo. ISBN 9788497455169

Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Tesis. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. ISBN 9788466931380

Gabín, M. (2009). *Administración Pública*. (2ª. ed.). España: Ediciones Paraninfo ISBN 9788497327251

Hernández, S. (2012). *Introducción a la Administración*. (5ª. ed.). México: McGraw Hill. ISBN 9781456205430

Ministerio de Planificación. (2007). *Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense*. Costa Rica: Mideplan. ISBN 97899777730257

Ministerio de Planificación. (2010). *Sector Público Costarricense y su organización*. Costa Rica: Mideplan. ISBN 97899777730509

Ministerio de Planificación. (2011). *Estructuras organizacionales*. Costa Rica: Mideplan. Recuperado de: <http://www.mideplan.go.cr/>

Münch, L. (2009). *Administración: gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. México: Pearson. ISBN 9786074423891



ILUMNO