

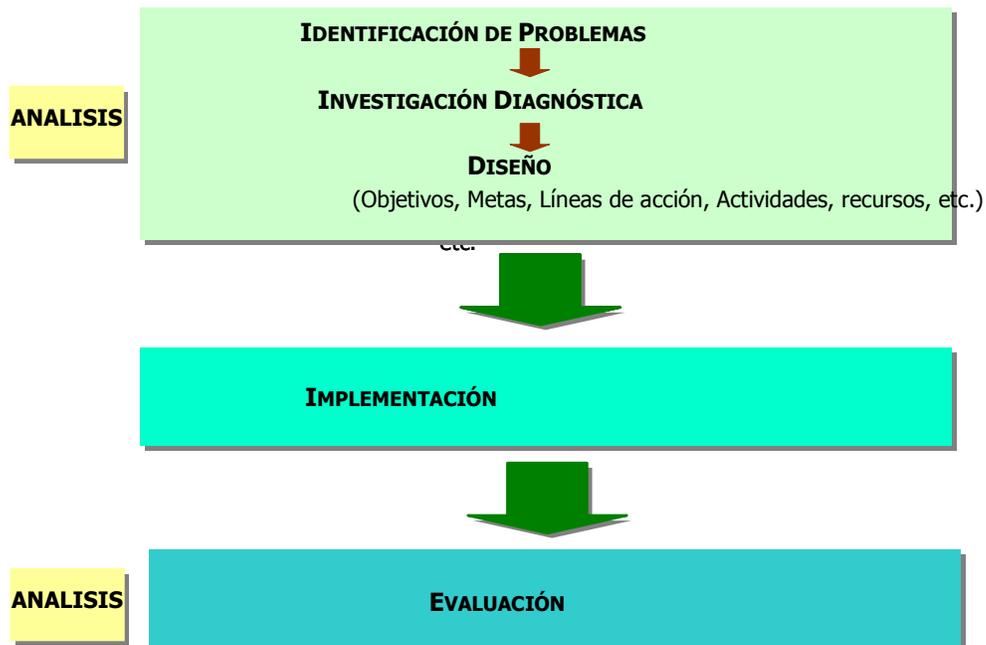
FICHA N° 1:
POLÍTICAS PÚBLICAS Y PLANIFICACIÓN
Aníbal Jorge Sotelo Maciel

Para entender las distintas propuesta de planificación es conveniente examinar las características principales de algunos de los paradigmas de producción de políticas públicas. Hacemos referencia, en esta Ficha, al enfrentamiento entre Racionalismo e Incrementalismo y al Modelo Combinado como intento de propuesta superadora.

EL MODELO RACIONALISTA

El Modelo Racionalista coloca en el centro del proceso de producción de políticas públicas a lo que se denomina el "análisis", entendiendo por ello el conjunto de actividades realizado por los técnicos con un basamento racional y científico. Con relación a la conocida tensión entre la dimensión técnica y la dimensión política, el racionalismo propone explícitamente a la primera como pilar fundamental del proceso de generación de políticas. De esta manera, es posible concebir la producción de políticas públicas como un proceso que se debe -y se puede- organizar en etapas claramente diferenciadas y ordenadas que permitan aprovechar el conocimiento técnico y científico en la solución de los problemas de la sociedad.

Se podrían presentar entonces las siguientes etapas como un conjunto de pasos, claramente diferenciados y de carácter secuencial, que deben realizar los técnicos como eje fundamental de la producción de políticas públicas:



Este modelo, propuesto por Lasswell entre los años '60 y '70, fue fuertemente criticada por Charles Lindblom. Las críticas más relevantes refieren a:

- Se trata de una propuesta fuertemente prescriptiva.
- Se la considera poco realista (no tiene en cuenta la realidad de los procesos políticos)
- Supone que es posible, por caminos técnicos, hallar la mejor respuesta a los problemas (lo que supone la existencia de una única respuesta correcta)
- No reconoce que la complejidad de la realidad la torna incierta e impredecible.
- Supone que el equipo de planificadores es homogéneo.
- Considera a la política como un producto estático y no toma en cuenta la existencia de actores diversos que, con intereses a veces contrapuestos, participan en las políticas públicas
- No distingue, por tanto, los distintos tipos de racionalidad en juego en estos procesos.
- Termina siendo una propuesta ingenua porque es inviable y transforma los procesos técnicos en meramente rituales o superfluos, dado que no se constituyen en la práctica como instrumentos que permitan orientar la gestión.

EL MODELO INCREMENTALISTA

Surge como reacción a las prescripciones y suposiciones políticamente ingenuas del modelo racionalista. Los incrementalistas mantienen (en contraste con la idea de que las decisiones y medidas globales se establecen de acuerdo a un plan calculado lógicamente por adelantado) que las medidas sobre las que se debe tomar decisiones son frecuentemente mucho más limitadas en su ámbito de aplicación de lo que supone el racionalismo, y que, a su vez, los planificadores están constreñidos por un conjunto de factores que imponen límites severos sobre su ámbito.

El proceso de planificación de medidas se ve, entonces, como una serie de actividades en las cuales los responsables de tomar decisiones "salen al paso" de una limitada gama de cursos de acción alternativos estrechamente vinculadas entre sí. Los planificadores no suelen ser capaces de relacionar sus posiciones de forma que fuese posible comparar las distintas políticas entre sí. Proceden de manera inconexa, debido a las limitaciones ya citadas, de manera que las medidas surgen a lo largo del tiempo, progresando mediante una evolución lenta, poco sistemática y a corto plazo, trabajando dentro de las opciones limitadas descritas.

El incrementalismo sostiene que el hecho de que, en la práctica, el análisis no sea el factor fundamental en la toma de decisiones, no se debe tanto a que la dimensión política no lo tome en cuenta, como a las propias limitaciones del análisis entendido a la manera tradicional como lo hace el racionalismo.

Lindblom apuesta a la interacción política como una factor mucho más potente para resolver los dilemas del proceso de producción de política. La interacción se da entre actores que mantienen una verdadera puja para incidir en las políticas que se formulan. Dichos actores se posicionan de manera diferente ante los problemas y representan intereses diversos. Las tomas de decisiones sobre medidas de política derivan de esos procesos de interacción. El análisis debe entenderse, desde la perspectiva de Lindblom, sólo como una herramienta que fortalece a cada actor en dicha puja. Permite concitar alianzas a través de la persuasión,

funciona como un método para ejercer control sobre el proceso de producción de políticas, pero no es el camino incuestionable para hallar las soluciones correctas como lo plantea el racionalismo en su exagerada confianza en los poderes de la razón y el conocimiento humano.

El incrementalismo, si bien sostiene una visión mucho más realista y ajustada de cómo son en la práctica los procesos de producción de políticas públicas, ha sido criticado por:

- Negar la posibilidad de establecer objetivos y líneas de acción a largo plazo.
- No tomar en cuenta la distinta correlación de fuerzas existente entre los diversos actores y proponer solo un camino de cambios marginales a la política en curso y tornarse, por tanto, conservador.
- No ser potente para transformaciones profundas.

Ante esta polémica entre el Racionalismo y el Incrementalismo, han surgido en los últimos años propuestas que refieren a paradigmas alternativos. Una de ellas es la que se conoce como el Modelo Combinado, presentado por Etzioni en los años '70.

MODELO COMBINADO

El Modelo Combinado distingue entre:

- decisiones fundamentales o "contextuales" y
- decisiones incrementalistas o "puntuales"

El proceso requiere entonces dos tipos de mecanismos:

- los procesos fundamentales de planificación de medidas que son de categoría superior y que dan instrucciones primarias
- los procesos incrementalistas que abren paso a las decisiones fundamentales y las solucionan una vez alcanzadas.

Propugna:

- una visión sistémica no exhaustiva de los problemas y
- un análisis más detallado sobre una selección de áreas de problemas

Postula:

- una mayor flexibilidad en el accionar de corto plazo preservando la visión de largo plazo

Analiza:

- el interjuego entre el corto plazo (incrementalista) y las decisiones fundamentales

El modelo combinado incluye las principales hipótesis tanto del modelo racionalista como del incrementalista. Se presenta como un modelo flexible que permite un balance entre el análisis y el tanteo, suponiendo un ajuste de acuerdo a circunstancias variables.

LAS PROPUESTAS DE PLANIFICACION

Estos paradigmas de producción de políticas públicas han dado lugar a diferentes propuestas en el campo de la planificación. El Modelo Racionalista se encuentra estrechamente relacionado a lo que se conoce como Planificación Normativa. Por ser la propuesta más extendida, y de mayor predominio en las décadas pasadas, se suele hacer referencia a ella como planificación tradicional. Por su parte, el paradigma incrementalista, por su concepción de las políticas y del rol de la administración pública, comporta una idea de Planificación Mínima.

En este trabajo se considera que la Planificación Estratégica, que surge como crítica a la planificación tradicional, comparte puntos de vistas similares a los paradigmas alternativos de producción de políticas públicas, tales como el Modelo Combinado antes expuesto.

Una de las dificultades frecuentes de la planificación es que se transforma fácilmente en una práctica ritual o meramente formal y se desarrolla de manera ocasional, esporádica o fragmentaria. Resultados de estos procesos son documentos de proyectos que, lejos de servir como una guía para la acción, están destinados simplemente a ocupar un lugar en el archivo institucional.

No obstante, en muchas ocasiones, se llevan a cabo procesos rigurosos que intentan hacer de la planificación un instrumento verdaderamente útil. En esos casos, se suelen enfrentar dificultades diferentes. Algunas de ellas están ligadas a las reglas de juego del macro sistema institucional, por ejemplo, una excesiva centralización de las decisiones, la inexistencia de petición y rendición de cuenta por resultados, la ausencia de políticas de seguimiento y monitoreo, una lógica de planificación presupuestaria y administración financiera que divorcia recursos y resultados. Es decir, una configuración del macro sistema institucional que funciona sobre la base de la inercia burocrática y no demanda planificación.

Pero, otras dificultades están relacionadas con limitaciones propias de la planificación. En qué medida la planificación potencia nuestra acción y en qué medida la restringe y empobrece, depende de las características que asume en la práctica tal proceso. Y esas características están relacionadas con nuestras propias concepciones de planificación que frecuentemente nos llevan a desarrollar propuestas excesivamente rígidas con poca capacidad para lidiar con situaciones complejas, cambiantes e inciertas.

En general, los intentos serios de planificación se encuentran siempre influenciados por dos paradigmas que se suelen presentar como antitéticos: la llamada planificación normativa y la planificación estratégica (o estratégico-situacional).

Veremos de manera sucinta alguna de sus principales diferencias.

La planificación estratégica surge como crítica a la planificación tradicional y para hacer referencia a ella acuña el nombre *planificación normativa*. El adjetivo *normativa* expresa uno de los aspectos fundamentales en los que la nueva propuesta centrará sus críticas y en torno al cual intentará diferenciarse. La planificación tradicional está centrada exclusivamente en el *deber ser* y es, por tanto, prescriptiva. Esto la transforma, según sus críticos, en una propuesta excesivamente rígida y lineal que la torna poco efectiva y la lleva a descuidar aspectos importantes de la realidad en la que interviene.

Para la planificación estratégica lo normativo constituye sólo un aspecto del proceso y -en tanto reconoce que se planifica en un escenario de conflicto, caracterizado por la presencia de otros actores con representaciones, intereses y planes diversos- postula lo estratégico como dimensión fundamental de la planificación. Es este aspecto, no trabajado de manera sistemática por la propuesta tradicional, el que permitiría superar el carácter ingenuo y poco realista que hacía de la planificación una práctica poco eficaz.

Esta discrepancia, aparentemente sencilla, está íntimamente relacionada con divergencias epistemológicas y metodológicas que determinan abordajes marcadamente diferentes, tanto del estudio de la realidad en la que se interviene, como de la planificación misma de la acción para transformarla.

EL ESTUDIO DE LA REALIDAD EN LA QUE SE VA A INTERVENIR

ANÁLISIS SITUACIONAL VS. DIAGNÓSTICO

La planificación estratégica cuestiona el concepto de *diagnóstico* utilizado en la planificación tradicional o normativa por considerar que el mismo supone la posibilidad de alcanzar una verdad objetiva y única sobre la realidad que se investiga. La rigurosidad de un diagnóstico depende de la medida en que éste nos acerca a una única explicación válida de la realidad. En contraposición, la planificación estratégica introduce el concepto de *situación* como realidad explicada, en función de su acción, por un actor que vive en ella. La explicación depende de la posición que ocupa quién explica en el espacio social. Hay, por tanto, tantas explicaciones como actores coexisten en la realidad que se analiza. La realidad consiste no sólo en lo que yo creo que es, sino también en lo que los otros creen que es. Es imposible, entonces, hablar de un único diagnóstico válido. Un análisis situacional puede ser más potente en la medida en que intenta reconstruir las explicaciones situacionales de los otros actores relevantes. Se trata de un desplazamiento de la explicación egocéntrica que supone el diagnóstico hacia la explicación policéntrica que propone la planificación estratégica.

PLANIFICADOR, PLANIFICADO

Un aspecto relacionado con el punto anterior es la relación entre sujeto planificador y objeto planificado. El paradigma normativo plantea una clara diferencia entre ambos y opera bajo el supuesto de que el primero puede controlar al segundo, en la medida en que se base en un diagnóstico exhaustivo y riguroso que permita predecir los acontecimientos más importantes. Para la planificación estratégica, en cambio, el sujeto que planifica está comprendido en el "objeto planificado" y éste, a su vez, contiene a otros sujetos que también planifican. De modo tal, que no es posible establecer una distinción tajante entre ambos. De ahí la importancia que esta propuesta asigna al análisis de gobernabilidad. Si se admite que no se planifica un objeto inerte, sino que se planifica *en* una situación que contiene a otros, es decir, en una situación de conflicto en la que diferentes actores controlan diversos recursos de poder, el análisis de gobernabilidad se torna crucial. Este es un aspecto frecuentemente descuidado por los diagnósticos tradicionales.

LA INCERTIDUMBRE

En consonancia con los puntos anteriores, la planificación normativa actúa como si los problemas sobre los que debe intervenir fueran siempre problemas relativamente bien estructurados. Es decir, situaciones en las que se pueden identificar fehacientemente todas las variables que intervienen, se pueden precisar con claridad las relaciones entre dichas variables y, por tanto, su solución también es conocida y objetiva. Sin embargo, sostiene la

planificación estratégica situacional, la mayor parte de los problemas sociales son cuasiestructurados. Es decir, sólo se pueden identificar algunas de las variables intervinientes, sólo se pueden precisar algunas relaciones entre variables y, por tanto, demandan un tratamiento situacional que avanza por tanteos a través de caminos necesariamente debatibles según intereses y posiciones. La realidad en la que se desarrollan las acciones está caracterizada por la incertidumbre, es decir, no se puede practicar la predicción en la mayor parte de los casos, no se pueden asignar probabilidades objetivas, es difícil la previsión y, por tanto, las posibilidades futuras son inciertas. El desafío de la planificación es constituirse en un instrumento útil capaz de orientar la acción en situaciones de este tipo.

ACCIÓN CREATIVA

La planificación normativa, deudora del paradigma positivista, concibe la explicación de la realidad como un proceso de investigación que persigue el propósito de descubrir las leyes que rigen el objeto. De esta manera, sería posible la predicción de los acontecimientos. Si la planificación estratégica situacional considera que esto es imposible es, no sólo porque reconoce que el "objeto planificado" no es pasivo y contiene a otros actores en conflicto, sino porque además considera que la acción humana no es reducible a comportamientos predecibles. Por el contrario, se trata de una acción creativa que hace que los modelos de análisis basados en relaciones sistémicas de causa-efecto sean insuficientes. Es necesario poner en juego el cálculo interactivo o el juicio estratégico que permita prever escenarios y prepararse para las sorpresas.

VERDAD Y VEROSIMILITUD

De acuerdo a los aspectos anteriormente descriptos, es posible postular otra diferencia importante entre los dos paradigmas. El diagnóstico de la planificación normativa, cual proceso tradicional de investigación, se guía por la lógica de la prueba. Establece hipótesis que deberán ser exhaustivamente contrastadas a efectos de probar su verdad y otorgar validez al diagnóstico. Frecuentemente esto lleva a procesos que, si pretenden ser rigurosos, son excesivamente lentos con relación a los tiempos de la intervención. Teniendo en cuenta la necesidad de arribar a análisis que en corto tiempo permitan una acción oportuna y razonable -pero además por opción epistemológica- la planificación estratégica se guía por la lógica de la verosimilitud. Una hipótesis es aceptada cuando se la considera verosímil, el máximo grado de objetividad posible es el que se logra a través de la construcción intersubjetiva de la explicación y el criterio de verdad no constituye el dato positivo que confirma la hipótesis sino la transformación objetiva de la realidad sobre la que se interviene. La rigurosidad es asimilada a la posibilidad de incorporar múltiples dimensiones de análisis, saber lidiar con la incertidumbre previendo diversos rumbos de los acontecimientos, examinando múltiples perspectivas posibles. Esto no quiere decir que se desprece la exploración y la búsqueda de información de respaldo. Por el contrario, dicha tarea se torna crítica e imprescindible, pero el sentido de la misma es diferente. La búsqueda de información es importante en la medida que permite abrir nuevos horizontes de pensamiento, identificar nuevos problemas y generar nuevas hipótesis más que por su función probatoria.

LA PLANIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

DIAGNÓSTICO E INTERVENCIÓN

Es frecuente observar en las experiencias de planificación tradicional un divorcio entre el diagnóstico y la planificación de la intervención. Esto se debe, en parte, a una cierta rigidez de la planificación normativa, que concibe al diagnóstico como una etapa claramente diferenciada y necesariamente previa al diseño operativo, reforzando la tendencia a abordar el diagnóstico exclusivamente desde una lógica de investigación y a la intervención desde la lógica de la acción, cual compartimentos estancos. A esto se le debe sumar que, al no reflexionar sistemáticamente sobre cuestiones de gobernabilidad, viabilidad, actores y alianzas, el diagnóstico tradicional deja esto librado a un cálculo informal y asistemático inevitablemente presente a la hora de planificar la acción. Por otra parte, frecuentemente se toman las decisiones prescindiendo de los diagnósticos porque los tiempos habituales de desarrollo de los mismos hacen que no brinden sus aportes en el momento oportuno, o bien, porque por la misma razón se los termina realizando como mera formalidad. La planificación estratégica intenta derivar las estrategias de intervención y el plan táctico-operativo de manera estrechamente ligada al análisis situacional, concibiendo tales tareas como continuas y en ajuste mutuo permanente.

LA VIABILIDAD DEL DEBER SER

Si el actor que planifica comparte la realidad con otros actores que también planifican y controlan ciertos recursos de poder, el análisis de gobernabilidad y de viabilidad se tornan centrales. La planificación de la intervención debe asumir, entonces, el desafío de vencer o sortear la resistencia de los otros al plan propio. No puede, por tanto, restringirse al diseño del deber ser y de un conjunto de acciones que permitan alcanzarlo; debe incorporar la construcción de viabilidad como un capítulo fundamental del diseño del plan operativo. La planificación operativa combina permanentemente operaciones que apuntan al logro de los objetivos centrales, de mediano y largo plazo, con operaciones indirectas destinadas a crear condiciones para el desarrollo de las operaciones centrales. Para la planificación estratégica, entonces, la preocupación ya no es sólo qué se hace para alcanzar los objetivos diseñados sino también qué se hace para ensanchar paulatinamente el campo de lo posible y elevar la apuesta de la intervención.

POLÍTICA DE ALIANZAS

Estrechamente ligado con lo anterior, la planificación de la intervención incluye el diseño de la política de alianzas. La reflexión abordada en el análisis situacional sobre la gobernabilidad, la identificación de actores y sus posiciones, continúa en el momento más operativo del plan examinando los recursos necesarios para cada operación, previendo los movimientos de los diferentes actores involucrados y dirimiendo estrategias particulares para cada uno de ellos. La intervención combinará confrontación, concertación, consenso en distintas proporciones y esto debe ser materia de reflexión y planificación sistemática permanente.

PLANES ALTERNATIVOS

Si la realidad está caracterizada por la incertidumbre y no es posible la predicción, una de las armas que le queda a la planificación, para no ser arrastrada por los acontecimientos, es la previsión. La planificación estratégica exige prever algunos cursos de acontecimientos importantes que configuren diversos escenarios futuros posibles. Esto permite diseñar qué características debería asumir el plan operativo si se presentara uno u otro escenario. O

bien, tener preparados paquetes de medidas o acciones complementarias para cada caso. La planificación estratégica insiste en no manejarse con un sólo plan operativo, plantea por el contrario una concepción modular del plan. Los módulos son planes alternativos que se ponen en juego según se presente uno u otro de los escenarios previstos. Una de las dificultades que plantea esta propuesta está relacionada con el factor tiempo. La confección de los planes operativos demanda un importante período de tiempo que hace aparecer como inconveniente destinar esfuerzos al diseño de planes que probablemente no se pongan en práctica. La clave en este punto es definir de manera razonable el alcance de los módulos, de modo tal que su desarrollo implique sólo la identificación de los aspectos más fundamentales y no una programación en detalle.

PLANES DE CONTINGENCIA

Los planes de contingencia propuestos por la planificación estratégica responden a la misma lógica del plan modular. La previsión de escenarios futuros no alcanza para lidiar con la incertidumbre; es necesario, entonces, imaginar posibles sorpresas. Se entiende por sorpresa un acontecimiento que no sabemos si ocurrirá durante el período del plan, puede ocurrir en cualquier momento y no se puede predecir su intensidad. Los planes de contingencia prevén paquetes de medidas a adoptar en el caso de que ocurra alguna de las sorpresas imaginadas.

CAMINO ZIGZAGUEANTE

Al no tener en cuenta importantes aspectos ligados a la gobernabilidad, la viabilidad y la incertidumbre, la planificación normativa diseña su plan operativo de manera lineal. Es decir, se concibe frecuentemente el plan como un camino directo a la consecución de los objetivos. Lidiar con las circunstancias adversas para la implementación del plan no es responsabilidad del planificador o de los técnicos sino del decisor político. La planificación estratégica tiende a romper la dicotomía técnico-político y, al asumir las restricciones y amenazas del contexto como desafíos propios de la planificación, asume también que el plan nunca es lineal y necesariamente avanza a través de rodeos hacia sus objetivos. Los llamados *desvíos tácticos* son operaciones, explícitamente diseñadas, que parecen no apuntar directamente a los objetivos centrales del plan pero que contribuyen a acercarnos a ellos o a generar condiciones propicias para que esto ocurra.