

# Modelo de Agregación de Valor Público



Ficha conceptual  
Buenos Aires, Agosto 2016

Fragmento de:

SOTELO MACIEL, Aníbal Jorge, (2016), "Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto". En proceso de publicación.

# I. Políticas públicas, planificación y presupuesto

## I.1 Políticas públicas

Las políticas públicas se han constituido en objeto de estudio recién en el siglo XX. Como sucede en todas las disciplinas nuevas, se han generado en estas décadas una gran diversidad de definiciones de políticas públicas. Cada una de ellas subraya algún aspecto particular que, a la luz de las discusiones que se desarrollan en el área, permiten arrojar luz sobre éste fenómeno. Nos interesa señalar algunos rasgos que aportan los diversos intentos de definición del concepto.

En primer lugar, **las políticas públicas se hacen en respuesta a problemas o necesidades de la sociedad**. Esto no quiere decir que se trate necesariamente de una respuesta a los problemas más importantes, ineludibles o urgentes, ni tampoco de una respuesta mecánica a las demandas sociales. Más bien, como señalan Oszlak y O'Donnell (1984), las políticas estatales intervienen en torno a cuestiones que concitan el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social. Una *cuestión* es un asunto socialmente problematizado que genera procesos sociales y que, de alguna manera, logra ingresar a la agenda pública. Los problemas no son sólo expresiones de condiciones objetivas sino que son el resultado de un proceso de construcción social que define y fija tales circunstancias en términos de problemas. Esto quiere decir que pueden haber condiciones objetivas negativas importantes que no son objeto de políticas públicas y también que las instituciones estatales generalmente no deciden de manera aislada y con criterios meramente técnicos cuáles son los problemas a los que han de dar respuesta (o, al menos, no siempre). Aun así, las cuestiones se expresan invariablemente en términos de problemas, necesidades y demandas y éstos constituyen la razón de ser de las políticas.

En consecuencia, **las políticas públicas se estructuran en torno a objetivos de interés público**, que persiguen, en mayor o menor medida, la solución de problemas o la satisfacción de necesidades sociales. Esto es así, aun cuando la resolución de una cuestión no necesariamente coincida con la solución del o los problemas que ella expresa. Del mismo modo que el origen de una cuestión tiene un carácter, en alguna medida, contingente, su resolución también es eventual y depende de circunstancias diversas. Hay cuestiones que pueden ser disueltas o reguladas de manera aceptable aun cuando los problemas de fondo subsistan, del mismo modo que hay casos de resolución de problemas que ocasionan la aparición de nuevas demandas diferentes a la originaria. No obstante, toda política pública se organiza de modo de alcanzar objetivos vinculados a la superación de los problemas que le han dado origen, más allá de la compleja relación entre las cuestiones públicas y los problemas que éstas expresan.

En tercer lugar, **las políticas públicas son desarrolladas por las instituciones del Estado**. Aun cuando las demandas o las propuestas de políticas vengan de fuera del gobierno o surjan de la interacción entre actores gubernamentales y no gubernamentales, aun cuando contemplen la participación de actores no estatales en sus diversas fases, constituyen una responsabilidad primaria de las instituciones del Estado. Es más, formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal (Oszlak, 1980).

Aun cuando impliquen procesos multidimensionales caracterizados por su complejidad, incertidumbre y permanente interacción social; aun cuando para comprenderlas resulte necesario combinar múltiples enfoques, **las políticas públicas se expresan en un lenguaje de medios-fines y esa dimensión es insoslayable para su comprensión.** Si bien muchas veces, medios y fines se confunden, se implican mutuamente o son influenciados por múltiples factores del contexto, la política pública supone siempre una intervención de las instituciones estatales en las que se arbitran ciertos medios para la consecución de fines.

**Las intervenciones de las instituciones estatales involucran procesos más o menos complejos de agregación de valor público.** Del mismo modo que los problemas a los que dan respuestas las políticas públicas son construcciones sociales, se entiende por valor público toda aspiración colectiva sobre condiciones de la sociedad que goce de un cierto grado de acuerdo, consentimiento o consenso que promueva su incorporación a los esfuerzos del Estado. Como sucede con los problemas públicos, qué se considera valor público puede ser también materia de discusiones y pujas, de modo que en su constitución resultan clave los procesos de legitimación de tales aspiraciones, así como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales éstas se inscriben en la agenda estatal.

**Los instrumentos con los que cuenta el Estado para el desarrollo de las políticas públicas son limitados aunque de naturaleza variada.** A saber, una política pública se desarrolla a través de: a) **fijación de regulaciones**, b) **producción de bienes y servicios**, c) **transferencias dinerarias** y d) **acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.** Toda política pública utiliza estos instrumentos para intentar alcanzar los objetivos que se propone.

**La particular combinación de regulaciones, prestaciones de bienes y servicios, transferencias monetarias y acciones de construcción de consenso que una política pública define como estrategia para alcanzar sus objetivos constituye su perfil de intervención.** Las políticas pueden ser esencialmente regulatorias, o bien, primordialmente prestacionales, algunas de bienes y servicios y otras de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos cuatro tipos de instrumentos en los que se pueden clasificar las acciones que el Estado lleva a cabo en los procesos de agregación de valor público.

Esto demanda un proceso de planificación que no puede ser entendido como un momento previo y separado de la implementación de las políticas públicas sino como un proceso concomitante que cualifica la acción del Estado. En este marco, **la planificación es la actividad a través de la cual las instituciones estatales analizan de manera permanente sus procesos de agregación de valor, toman decisiones sistemáticas sobre el perfil de intervención de las políticas públicas en las que participan y programan las operaciones y recursos que dicho perfil demanda.**

## **1.2 Modelo de agregación de valor público**

A los efectos de expresar de manera simple y rigurosa lo que el Estado hace cuando desarrolla políticas públicas proponemos la utilización del Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP). Se trata de un modelo descriptivo que ayuda a entender y, en alguna medida, a “descubrir” las políticas públicas, más que a determinar su deber ser. De todos modos, aun cuando no se trate de un instrumento prescriptivo, puede ser de gran ayuda al momento de rediseñar las políticas.

Los instrumentos con los que cuenta el Estado para el desarrollo de las políticas públicas son limitados aunque de naturaleza variada. A saber, una política pública se desarrolla a través de:

- a) entrega de bienes y prestación de servicios
- b) fijación de regulaciones
- c) transferencias dinerarias
- d) acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos.

Todas las políticas públicas utilizan estos instrumentos a efectos de alcanzar sus objetivos. Algunas políticas pueden ser esencialmente regulatorias, otras primordialmente prestacionales, ya sea de bienes y servicios o de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos cuatro tipos de instrumentos en los que se pueden clasificar las acciones que el Estado lleva a cabo en los procesos de agregación de valor público.

Esta necesaria simplificación que hacemos del accionar del Estado es esquematizada en el Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP) en cuatro dimensiones:

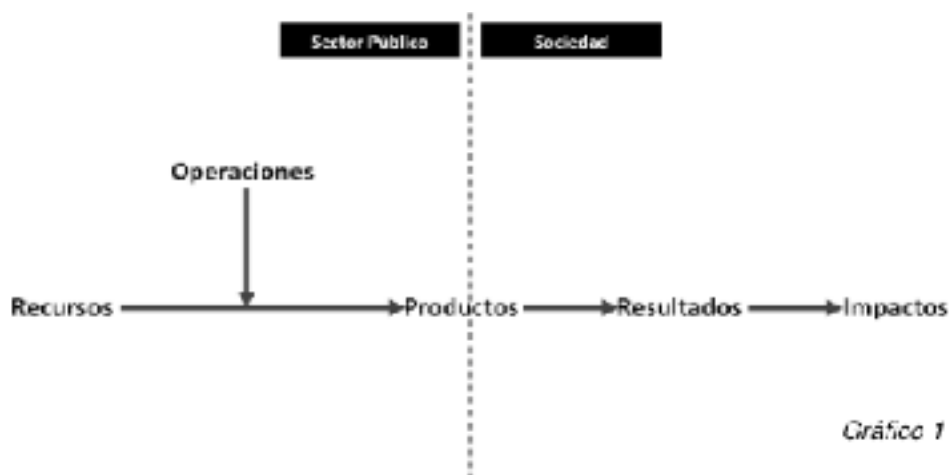
- i. producción
- ii. distribución
- iii. regulación
- iv. orientación estratégica.

#### *(I) Producción*

El núcleo inicial del modelo lo constituye lo que en algún momento hemos denominado cadena de producción pública y que luego se conociera como cadena de resultados o cadena de valor público. El planteo originario concibe al sector público como un conjunto de instituciones dedicadas a generar **productos** -bienes o servicios- que se entregan a la población. Por ejemplo, servicios de salud, educación, transporte o similares -provistos por el sector público, pero que también pueden ser efectuados por el sector privado; o bien, servicios de justicia, policía, defensa nacional, representación en el exterior, aduana o equivalentes -servicios generales inherentes a la naturaleza del Estado y disponibles para todos, es decir, bienes públicos.

Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales, contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en **resultados e impactos** esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento.

Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de **insumos** y, para adquirirlos, se necesitan **recursos financieros**. Los volúmenes de producción constituyen un elemento clave en el cálculo de recursos, asumiendo el producto un carácter central en el modelo. No obstante, en el caso de algunos bienes públicos, el volumen de producción puede no ser central, o al menos, puede no haber necesariamente una covariación positiva entre ambos. Se denomina **operación** al proceso mediante el cual se combinan y transforman los recursos en productos. La figura 1 ofrece una representación gráfica de la cadena de producción.



#### ***A modo de ejemplo***

El Ministerio de Agricultura puede generar un servicio de asistencia dirigido a productores agrícolas que podría denominarse “*superficie preparada para la siembra*”, se trataría de un **producto** cuyo volumen de producción puede medirse a través de una unidad de medida como “*hectárea mecanizada*”. Para la realización de dicho producto, durante el ejercicio presupuestario, el organismo va a requerir distintos **insumos**, en diversas cantidades. Por ejemplo: horas de técnicos especialistas, máquinas para la preparación del suelo, horas de operarios, días de viáticos, vehículos, combustible, entre otros. A su vez, dicho producto puede complementarse con otros como “*asistencia técnica a productores de cultivos exportables*” y “*entrega de material de siembra enriquecido para cultivos exportables*” y, juntos, generar un **resultado** como “*aumento de la superficie sembrada con cultivos de exportación*” y contribuir con un **impacto** del tipo “*aumento del volumen de las exportaciones agrícolas*”.

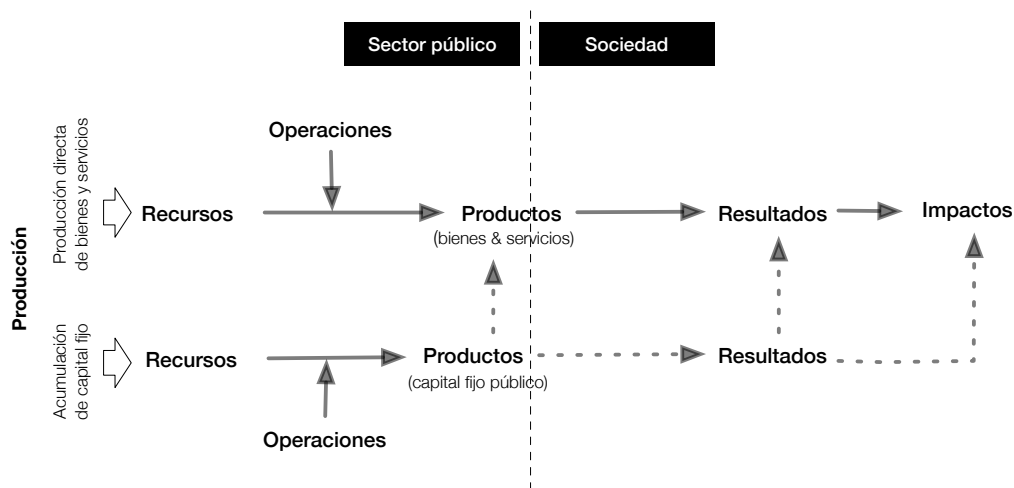
Los antecedentes de esta secuencia son, en todo los casos, recientes. Está presente en las *Bases teóricas del presupuesto por programa* (MATUS, MAKON, ARRIECHE, 1979), con un énfasis especial en las relaciones insumo-producto propias de ésta técnica presupuestaria. Durante los años '80 y '90 fue presentada tangencialmente por Carlos Matus en su vasta obra dedicada a la planificación estratégica situacional y a lo que él denominaba ciencia y técnicas de gobierno (MATUS, 1987, 2007). También en los años 90, Carol Weiss hacía referencia a la cadena insumos / productos / efectos / impactos en relación con la evaluación de proyectos, en el marco de lo que se conoce como *theory based evaluation* (WEISS, 1995). Asimismo, ha sido presentada, bajo el nombre de modelo lógico, como herramienta para expresar la estructura de proyectos y generar indicadores de seguimiento (McLaughlin y Jordan, 1999). Es utilizada también como herramienta de apoyo en los procesos de auditorías de desempeño por parte de los organismos auditores en varios países de la OCDE (INTERNATIONAL CONGRESS OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, 2004, AUDIT DEVELOPMENT AND REPORTS, 2009 y LING & VILLALBA VAN DIJK, 2009).

Este modelo ha realizado un aporte importante a la comprensión del sector público por su simplicidad y gran potencial heurístico. Sin embargo, presenta fuertes limitaciones. *En primer*

*lugar*, considera a las instituciones estatales desde el prisma exclusivo de la generación de bienes y servicios: su reduccionismo productivista no permite dar cuenta del complejo quehacer de las organizaciones y del carácter integral de las políticas públicas, que excede en mucho esta función. *En segundo lugar*, la lógica de la secuencia es siempre de carácter lineal, siendo de utilidad para la descripción, el análisis o la resolución de acciones acotadas, pero no adecuada para describir y analizar las relaciones complejas que constituyen las políticas públicas. *En tercer lugar*, dentro del campo estricto de la producción pública, sólo refiere a la generación de bienes y servicios, relegando la formación de capital fijo público, que cumple un papel estratégico en las políticas públicas.

En efecto, las acciones de acumulación que generan el incremento de los bienes duraderos que son capaces de producir otros bienes y servicios resultan clave no sólo para efectuar la prestación de bienes y servicios públicos, sino también para el crecimiento de la economía del país, ya que condiciona una mayor producción en periodos posteriores, al mismo tiempo que implica la constitución de un acervo de infraestructura. Esto comprende las acciones de inversión pública necesarias para sostener y ampliar la producción de los organismos y empresas públicas, tales como edificios (escuelas, oficinas, hospitales, plantas), maquinarias, equipos, sistemas, entre muchos otros. Pero también, las instalaciones de capital necesarias para el desarrollo de actividades privadas, a saber, viviendas, parques y jardines, calles, caminos y carreteras, ferrocarriles, instalaciones portuarias, telecomunicaciones, servicios de energía, parques industriales, entre muchos otros.

Los productos que se enmarcan en acciones de acumulación y constituyen capital fijo pueden condicionar (posibilitar, incrementar, mejorar) la prestación directa de servicios a la sociedad, por un periodo mas o menos largo de tiempo. En tal caso, no sólo son productos de naturaleza diferente sino que también son de carácter intermedio. Sin embargo, también pueden haber productos que constituyen capital fijo pero no condicionan otra producción terminal, sino que incide directamente en un resultado. A su vez, tal resultado puede o no tener consecuencias en otros resultados o impactos diferentes.



La figura 2 grafica de manera más comprensiva la dimensión productiva de los procesos de agregación de valor, dando cuenta tanto de las acciones vinculadas a la provisión de bienes y servicios como de las acciones de acumulación.

---

### ***A modo de ejemplo***

La ampliación de la infraestructura escolar por parte del Estado (capital fijo público) condiciona la prestación del servicio de educación básica. Del mismo modo, la ampliación de la infraestructura hospitalaria pública (capital fijo público) incide en la prestación del servicio de atención de la salud en el segundo nivel pero además puede generar un resultado concomitante: la mejora en la relación de la cantidad de camas hospitalarias por habitantes. La construcción de carreteras (capital fijo), en cambio, no condiciona de manera relevante la producción de bienes y servicios de las instituciones públicas, pero sí genera un resultado conexo: el aumento de la densidad vial (relación entre la longitud de la red vial total de un país y su superficie terrestre) y eso puede tener impacto, a su vez, en la integración territorial.

---

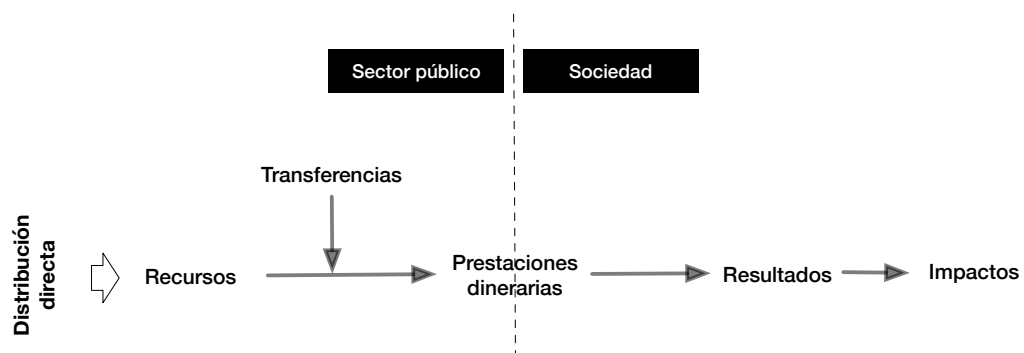
Más adelante examinaremos con mayor detalle los procesos de producción pública.

### ***(II) Distribución***

Sin embargo, además de la prestación de servicios y la inversión pública en bienes durables, el Estado realiza acciones de distribución directa a través de transferencias dinerarias.

Por ejemplo, la política de redistribución del ingreso -además de medidas tributarias, de intervención en los mecanismos del mercado o de prestación de servicios- utiliza el instrumento de distribución directa en el caso de los subsidios o prestaciones monetarias a personas o familias: jubilaciones, pensiones, seguros de desempleo y asignaciones familiares, entre otros. En estos casos, aun cuando se requiera de ciertas acciones operacionales, no hay un proceso de producción propiamente dicho (combinación y transformación de insumos en productos), sino más bien un proceso de traslación (Gráfico 3).

Otro caso de distribución directa, en el marco de las políticas de promoción del desarrollo, son los subsidios o transferencias dirigidos a empresas de un sector de actividad prioritaria o de una región geográfica determinada.



### ***(III) Regulación***

No obstante, tales dimensiones explican sólo parcialmente la actividad de intervención estatal. Las políticas públicas se caracterizan por adoptar, en su transcurso, una serie de medidas de naturaleza diferente a sus acciones prestacionales, de acumulación o de distribución, con las que también pretende contribuir a alcanzar sus objetivos.

Las medidas de política son decisiones que tienen el propósito de influir en el comportamiento de los ciudadanos o de terceras instituciones a partir de establecer una regla de juego. A diferencia de los otros instrumentos no se originan en procesos continuos y regulares, como sucede con las acciones de producción, sino que son decisiones que se adoptan en un momento determinado, de manera eventual y esporádica, aunque sus efectos perduran en el tiempo.

---

#### ***A modo de ejemplo***

En Argentina, la obligatoriedad de la enseñanza desde los 4 años de edad hasta la finalización de la escuela secundaria, constituye una medida de política que se adopta en el año 2014, a través de una Ley Nacional. La decisión fue tomada entre el 21 de octubre y el 3 de diciembre por las cámaras legislativas, sin embargo, el instrumento consagró una regla de juego que regirá de manera permanente hasta que haya una modificación por norma de rango similar. Esta medida forma parte de la política educativa del mismo modo que la prestación de servicios docente, las estrategias de mejora de la calidad educativa, la construcción de infraestructura escolar y las becas, cuyas transferencias pretenden asegurar la cobertura efectiva y la retención escolar.

---

Dos principios intervienen en la configuración de las medidas de política para influir en el comportamiento de los ciudadanos o las organizaciones: el principio de coerción o coacción y el principio de persuasión. Esto determina dos tipos de medidas de política: las centradas en la coerción o coacción que denominaremos *regulaciones propiamente dichas* y las centradas en el principio de persuasión que denominaremos *disposiciones orientadoras*.

*Regulaciones propiamente dichas*: normas cuyo propósito es pautar comportamientos de manera coactiva y permanente.

*Disposiciones orientadoras*: decisiones de política pública que orientan o inducen comportamientos sociales.

Ambos tipos de medidas establecen reglas de juego. Las primeras lo hacen a través de instrumentos formales -de rango constitucional, de ley o de reglamento- que obligan a determinados comportamientos, estableciendo condiciones, exigencias y prerrogativas. Las reglas que instauran se mantienen en el tiempo, constituyendo regulaciones permanentes.

Las disposiciones orientadoras pueden utilizar instrumentos formales o no, su eficacia estriba en su contenido simbólico no en una obligatoriedad normativa, su influencia es variable y requiere validarse constantemente, es decir, no rige de manera permanente.

---

#### ***A modo de ejemplo***

Las retenciones o derechos de exportación aplicados a la producción de granos, en Argentina, son un ejemplo de **acción de regulación propiamente dicha**. La medida se adoptó el 4 de marzo de 2002, mediante Resolución 11/02 del Ministerio de Economía, y rigió -con algunas modificaciones arancelarias- hasta que fueron eliminadas -con excepción de la soja- por Decreto Presidencial, en diciembre de 2015. Su aplicación determinó durante más de 13 años qué era posible en el comercio internacional granario y bajo qué condiciones. Su eliminación también constituye una regulación del mismo tipo.

En cambio, la decisión de llevar adelante un proceso participativo de formulación del Plan Agroindustrial y Agroalimentario que involucrase a asociaciones de productores, universidades y centros de investigación fue una medida de política que se puede caracterizar como



**disposición orientadora.** En efecto, la decisión se tomó en mayo de 2010, sin ningún tipo de instrumento formal, no establecía ningún tipo de obligatoriedad normativa, se cifraban expectativas en su fuerza simbólica y en la influencia que el proceso podía ejercer en los productores y esto requería un esfuerzo que pudiera revalidarlo constantemente. De hecho, luego de un primer momento relativamente exitoso, el proceso comenzó a decaer hasta extinguirse.

A fines de los años '90, menos del 2% de los alumnos de la Universidad de Sao Paulo (USP), la más importante de Brasil, eran negros. La desproporción era muy alta, si se tiene en cuenta que el 44 por ciento de la población del país es negra o mestiza. Para buscar soluciones a esa evidente desigualdad, la USP creó una Comisión Permanente de Políticas Públicas para la Población Negra, con la misión de escuchar las necesidades de este importante sector de la población y promover la conciencia sobre la discriminación racial. Se trataba evidentemente de una medida de política con carácter de **disposición orientadora**, que adquiriría un fuerte valor simbólico y pretendía orientar comportamientos aunque no alteraba las reglas de acceso a la universidad.

Años más tarde, algunas universidades públicas asumieron políticas de acciones afirmativas para minimizar y compensar las consecuencias de la discriminación racial. La Universidad Estatal de Campinas prevé que los estudiantes que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas reciban 30 puntos adicionales en la nota final de la segunda fase del examen de ingreso a la universidad y que los aspirantes que –declarados negros y naturales– hayan estudiado la enseñanza secundaria en una escuela pública tengan también, además de los 30 puntos, 10 puntos más para añadir a su nota final. Esta acción de discriminación positiva constituye una **regulación en sentido estricto** que establece condiciones, exigencias y prerrogativas a través de normativas institucionales, a efectos de regular comportamientos sociales.

---

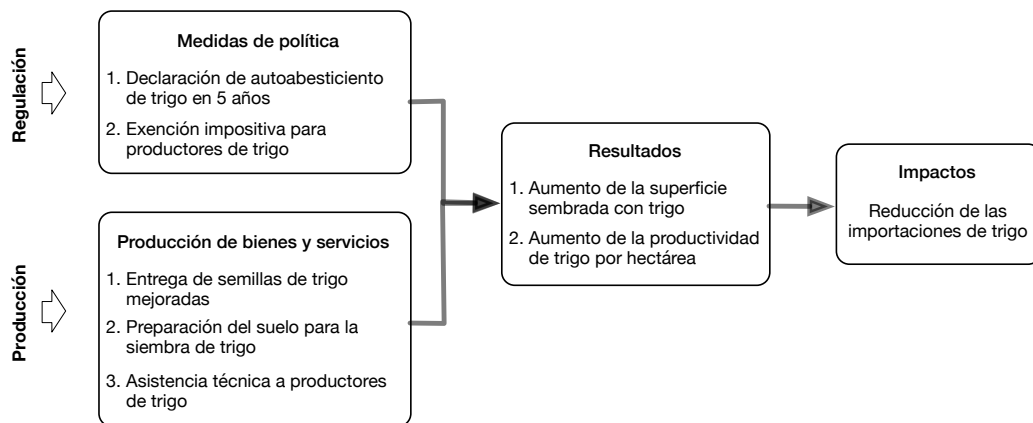
Las medidas de política no son frutos de actividades continuas y regulares, como sucede con la prestación de servicios; sus procesos son contingentes e irregulares. De hecho, una parte importante de las medidas de política tienen un carácter coyuntural, esporádico y particular. Sin embargo, lo relevante en el caso de las medidas de política no son sus procesos de producción sino las reglas de juego que ellas instauran. Las reglas de juego operan en el flujo de la política pública de un modo diferente a la actividad prestacional, se complementan con los bienes y servicios que el Estado presta pero son herramientas de naturaleza distinta. En tanto éstas cubren necesidades a partir de satisfactores que resultan de funciones de producción del sector público, aquellas orientan comportamientos a partir de pautas que establecen condicionalidades del tipo “Si un actor A hace X, entonces, sucederá Y”.

---

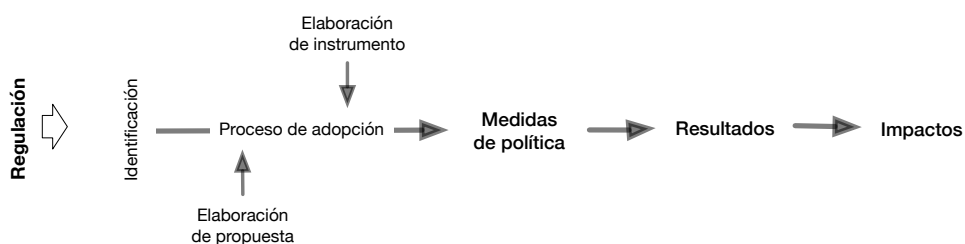
#### ***A modo de ejemplo***

Si un país, quiere -como un **impacto** esperado de su política agroalimentaria- *reducir sus importaciones de trigo*, con la finalidad de autoabastecerse, tendrá probablemente que lograr al menos dos **resultados**: *el incremento de la superficie sembrada con trigo* y *el aumento del rendimiento por hectárea (productividad)*. Para ello, quizá combine diversos **productos (bienes & servicios)** a entregar a los productores, por ejemplo: *preparación del suelo, entrega de semillas mejoradas y asistencia técnica*. Pero seguramente deberá complementarla con algunas **medidas de política** que aumenten la posibilidad de incidir en el comportamiento de los productores, por ejemplo, una significativa *exención impositiva para quienes cultiven trigo (regulación propiamente dicha)*, además *declarar el autoabastecimiento en cinco años* como afirmación de un objetivo de política (**disposición orientadora**).

---



En la gestación de una medida de política lo relevante no es la relación entre la cantidad de factores utilizados, la tecnología aplicada y el volumen de producción obtenido. En la formación de una regla de juego quizá el aspecto clave sea el proceso de adopción. Cuando quienes orientan una política pública identifican la necesidad de una regulación, se inicia un proceso que puede culminar con la institución -o no- de una nueva regla de juego. Ese proceso puede ser más o menos complejo y más o menos extenso, dependiendo del contenido de la regulación, de los intereses que afecte, del nivel de la norma, de los actores involucrados. Por ejemplo, las regulaciones que requieren una norma de mayor jerarquía se deciden en el Poder Legislativo y suelen involucrar un alto número de actores. Si el contenido de la norma afecta intereses importantes, probablemente el proceso sufra fuertes *lobbies* e involucre a actores no estatales en su discusión. Esto necesariamente dilatará el proceso en el tiempo, cosa que no sucede cuando se trata de una regla de juego instaurada por resolución ministerial.



Muchas veces, en este tipo de medidas, el proceso es incluso tan importante como el resultado. En ocasiones, que una regla de juego sea debatida y consensuada, o sometida a las reglas del voto, es igual de relevante que el contenido mismo de la norma. Ya sea, por el valor de legitimidad que adquiere la medida, o bien porque, “cuando las premisas fácticas o valorativas son oscuras, cuando no existen criterios generalmente aceptados de lo justo, el procedimiento de toma de decisiones cobra una importancia especial y no puede tratarse como algo puramente instrumental”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, CNCPAP / FCE, México, 2005. Pag. 53.

---

### ***A modo de ejemplo***

En el año 2010, la República Argentina aprobó una ley que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo. Se convirtió así en el primer país de América Latina -y en el décimo a nivel mundial- en reconocer este derecho en todo su territorio nacional.

Hubo diversos intentos infructuosos en años anteriores. Legisladores de distintos espacios políticos habían presentado proyectos sobre el tema en los años 1990, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2007. Sin embargo, el debate que precedió a la Ley comenzó con la campaña nacional por la igualdad jurídica lanzada por la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (LGBT.). En ese marco también se presentaron amparos judiciales reclamando que se declare inconstitucionales los artículos del Código Civil que restringían dicho derecho, llegando hasta la misma Corte Suprema de Justicia.

La Ley de Matrimonio Igualitario se aprobó en la Cámara de Diputados por 126 votos a favor frente a 110 en contra y 6 abstenciones. Frente a la propuesta, los partidos dieron libertad a sus legisladores para votar. Los partidos mayoritarios no tuvieron posiciones unánimes: a favor votó el 73 % de la Coalición Cívica, aunque su líder Elisa Carrió se abstuvo, el 63% del Frente para la Victoria (FPV), incluido su líder Néstor Kirchner. El «no» fue mayoritario en el peronismo «federal» (79%), la Unión Cívica Radical (56%) y el PRO (55%). Los bloques medianos tuvieron posiciones unánimes a favor (Proyecto Sur, Partido Socialista, Generación para un Encuentro Nacional y Nuevo Encuentro).

Durante los meses previos al tratamiento en el Senado, se trasladó el debate a las provincias del interior del país. Las organizaciones de gays y lesbianas denunciaron que se les impidió expresarse en las audiencias públicas, intentando instalar la idea de que el proyecto era una aspiración del puerto de Buenos Aires por sobre el interior de país.

En el Senado, el FPV reafirmó su voto mayoritario a favor del matrimonio (63%) y el peronismo «federal», su voto en contra. Del bloque de la UCR, la mayoría (60%) votó en contra, pero el presidente de bloque (Morales) y el presidente del partido (Sanz) lo hicieron a favor. También votaron a favor los senadores del Partido Socialista, la Coalición Cívica, el Frente Cívico de Córdoba y el ARI de Tierra del Fuego, entre otros.

La ley aprobada es una modificación de algunos artículos del Código Civil. El cambio más importante se dio sobre el artículo que definía al matrimonio entre «hombre y mujer», términos reemplazados por «contrayentes» y se agregó: «El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente sexo». Esto implica también la adopción. La nueva ley fue promulgada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner en un acto realizado en Casa Rosada, del que participaron representantes de las organizaciones LGBT.

El proceso de adopción de esta medida, desde los reclamos de organizaciones de la sociedad civil, las discusiones en foros y en medios de comunicación, las intervenciones de la Justicia, hasta las consultas y el tratamiento legislativo -en el que los diversos posicionamientos cruzaron transversalmente los distintos bloques partidarios- constituyó un aspecto clave de la regulación. Casi tan importante como la norma, ya que significó un ingreso pleno del tema en la agenda pública y una importante problematización social del mismo. Asimismo, otorgó a la decisión parlamentaria un grado de legitimidad importante, tratándose de una ley que pone en juego valores importantes para los distintos actores sociales, sobre los que hay posiciones fuertemente opuestas.

En las regulaciones de este tipo el proceso de adopción es tan relevante como lo es el proceso productivo en la prestación de bienes y servicios.

---

Muchas de las reglas de juego que forman parte de las políticas públicas provienen incluso del Poder Judicial. Algunos fallos individuales, o bien la jurisprudencia acumulada sobre una materia, instauran o modifican frecuentemente reglas de juego que condicionan o configuran una política sectorial.

Esta complejidad hace que el aspecto clave en la generación de las medidas de política sea el proceso de adopción de las mismas.

#### (IV) Orientación estratégica

La producción de políticas públicas en sociedades democráticas está más relacionada con la argumentación, la persuasión, el debate y el suministro situado de evidencias que con la aplicación de métodos de solución de problemas desde una perspectiva tecnocrática. En este proceso, los hechos y los valores están tan estrechamente entrelazados que los enunciados técnicos rara vez desempeñan *per se* un papel significativo; deben necesariamente articularse a un contexto de argumentos que, con fuerza persuasiva, pretenden justificar la política.

La función de orientación estratégica descansa sobre un proceso de racionalización *ex-post* de la política que se lleva a cabo en forma concomitante a su desarrollo. A través de esta actividad se trata de hacer inteligible la estructura estratégica que subyace a la acción. El análisis retrospectivo constituye una dimensión más de la formulación, o mejor, de la formación, de una política pública, que ocurre cuando ésta ya se encuentra en curso. Se trata de una suerte de amalgama que une el conjunto de decisiones, restricciones y contingencias que se constituyen en política, otorgándole sentido.

La función de orientación estratégica entraña al menos tres labores:

##### Análisis y Sistematización

Consiste en examinar los fundamentos de la política, precisar su direccionalidad, sintetizar su configuración, proporcionando congruencia a sus elementos.

##### Argumentación y defensa

Centrado en justificar las características sustantivas de la política, construir argumentos convincentes y suministrar evidencias que fortalezcan su legitimidad.

##### Persuasión e incidencia

Orientado a guiar la discusión pública, proporcionar el foco del debate, instalar ideas fuerza, ampliar el análisis y legitimar las opciones realizadas por la política pública.

Para comprender adecuadamente estas tareas, se debe tener presente que, en la práctica, la formulación y la implementación de las políticas públicas se traslapan ya que, como afirmaba Charles Lindblom, se trata de un proceso complejo y confuso, que no tiene principio ni fin. “De alguna manera una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado *políticas públicas*” (Lindblom, p.13). En cierto modo, éstas emergen pero no de una forma necesariamente ordenada. Lo que llamamos formulación es, en gran medida, una tarea de descubrimiento de la política emergente, de sistematización y ajuste. Lo previo y lo *ex-post* se confunden a tal punto que se puede afirmar que tanto el diseño de la intervención como la intelección retrospectiva son propiedades inescindible del análisis.

Las dimensiones de las políticas públicas desarrolladas anteriormente (producción, distribución y regulación), por sus propias características, suelen concitar abordajes racionalistas basados en la

relación medios-fines y centrados en la toma de decisiones previas. La dimensión de orientación estratégica, en cambio, previene ese tipo de reduccionismo, al concebir la política pública como un flujo continuo resultante de factores diversos, frecuentemente no susceptibles de decisiones basadas exclusivamente en criterios técnicos. Matiza, de algún modo, la gramática medios-fines, consustancial a las políticas públicas, rescatando una mirada racionalista diferente, asentada en la reconstrucción conceptual del flujo de acciones en curso, más que en la prescripción *ex ante* de lo que deberá ocurrir.

“El desarrollo de las políticas no consiste en tomar primero esta decisión y luego esta otra, paso a paso (...) se guía por un proceso intelectual paralelo de refinamiento y desarrollo de alguna idea de política original. (...) En tales casos, se requieren argumentos *posteriores* a la decisión para dotarla de una base conceptual, para demostrar que encaja en el marco de la política existente, para aumentar el asentimiento, para descubrir nuevas implicaciones y para adelantarse a las críticas o contestarlas.” (Majone, p.67)

La función de orientación estratégica supone la definición de un grupo mínimo de valores e ideas fuerza fundamentales de la política. Algunos enfoques hablan de *núcleo de política*, caracterizándolo como un conjunto reducido de convicciones o creencias que orienten la acción pública y estructuran la política, a través de la priorización entre valores fundamentales, la apreciación acerca de la importancia de los problemas y sus causas y la adopción de criterios generales sobre los caminos de actuación. Otros autores refieren a *marcos de política*, entendiéndolos como: "una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja para proporcionar un punto de referencia que permita conocer, analizar, persuadir y actuar (...) [Un marco de política] permite construir socialmente una situación para definir qué es problemático en ella y sugerir una serie de medidas apropiadas para enfrentarla ". (M. Rein et D. Schon, p. 146 et 153)

---

#### ***A modo de ejemplo***

Un caso que evidencia claramente este aspecto de las políticas públicas, es el debate en torno a la gratuidad de la educación superior pública. Las posiciones enfrentadas enarbolan diversos argumentos que postulan valores, estableciendo prioridades. Esos argumentos definen y recortan el problema al que debe dar respuesta la política, analizan la situación y los factores que intervienen y presentan criterios de actuación. La gratuidad de la enseñanza superior se adoptó en Argentina en la década del 50, durante la presidencia de Juan Perón, y gozó siempre de una fuerte legitimidad. Los argumentos que defienden la gratuidad de la enseñanza pública superior como derecho se complementan con numerosas consideraciones sobre las consecuencias prácticas positivas. Sin embargo, esta política se ha visto interpelada en varios momentos por posiciones que demandan el arancelamiento. En el núcleo fundamental de ideas de las posturas que critican la gratuidad se encuentran valores relacionados con la eficiencia, la sustentabilidad, la reducción del gasto público, así como con el rol de la educación superior (la formación de elites en desmedro de la universalidad). Frecuentemente esgrimen argumentos que vinculan la educación superior gratuita con una situación de inequidad en el sistema educativo ya que buena parte de los estudiantes del nivel superior pertenecen, se supone, a familias con ingresos medios y altos. Este argumento es de fácil impacto en la opinión pública ya que pretende ejercer un principio de justicia distributiva en el interior del sistema, destinando más inversión a niveles básicos, a los que accedería mayor cantidad de personas en situación de pobreza.

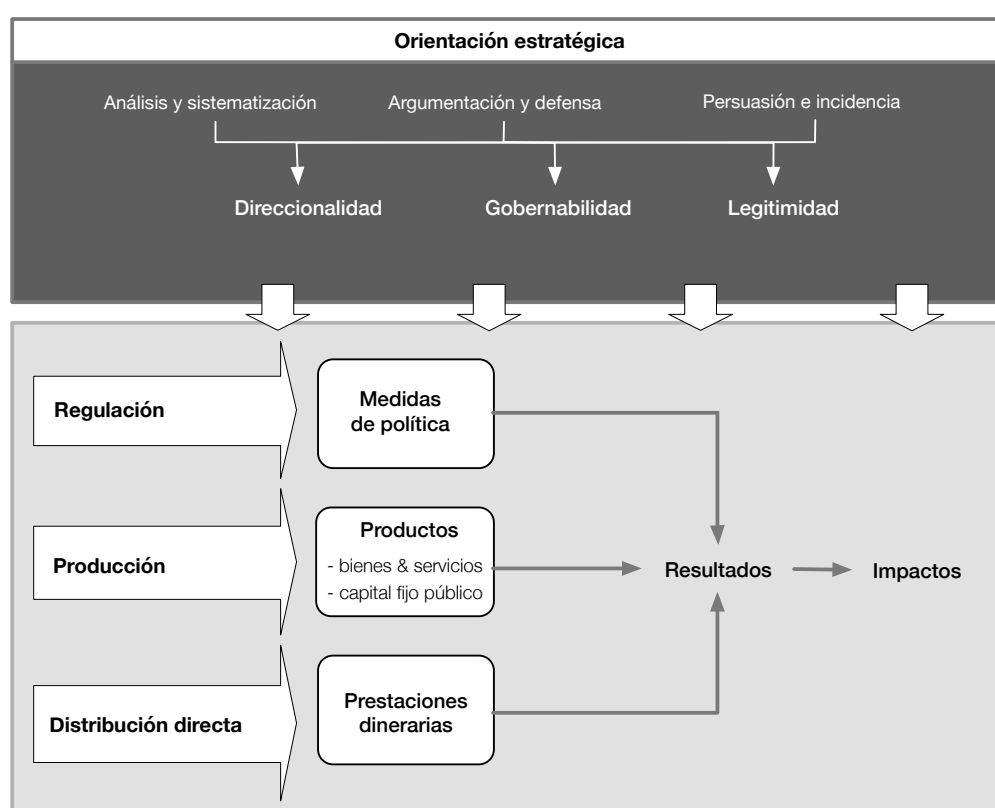
El debate gratuidad / arancelamiento ha tomado una gran relevancia en los últimos años en Chile, al punto que, a finales del 2015, ese país aprobó una reforma que pretende cambiar el modelo de arancelamiento por otro de gratuidad, aunque éste ha sido denunciado como falaz y engañoso por parte de las organizaciones de la sociedad civil que reclaman una reforma

más radical. En América Latina, sólo Argentina, Uruguay, parcialmente México (UNAM) y ahora Chile han adoptado un modelo de carácter gratuito.

En este caso, los núcleos de ideas, los marcos de política, resultan clave en el proceso de construcción social de las cuestiones públicas, así como en la definición y jerarquización de los problemas y en la adopción de alternativas de actuación.

---

La función de orientación desempeña un rol fundamental para el marco de alianzas que posibilita la política pública. Su labor fundamental de argumentación, defensa y persuasión la coloca en el centro de la interrelación con actores, posibilitando el despliegue de las estrategias que permitirán ampliar el campo de gobernabilidad o, en otras palabras, aumentar el control o la capacidad de influencia sobre los factores críticos que influyen en la situación que se pretende revertir.



Del mismo modo, incide en el grado de adhesión que la política concita la comunidad de política, en los actores directa e indirectamente relacionados con ella, así como en la opinión pública en general.

Las labores de la orientación estratégica que implican racionalización ex post, argumentación, justificación, defensa y persuasión aportan a la política pública tres elementos fundamentales: a saber:

- *Direccionalidad estratégica*
- *Ampliación del campo de gobernabilidad*
- *Legitimidad*

### I.3 Planificación

*“Planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método de manera sistemática, explorar y explicar posibilidades y analizar ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. O sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. La planificación es una herramienta de libertad”.*

Carlos Matus. El método PES, 1996.

La planificación de una política pública persigue el propósito de lograr una combinación de estas herramientas de intervención de modo tal que permita generar los cambios esperados por los objetivos de la política. Para ello debe proceder de manera sistemática y metódica explorando el pasado, explicando el presente y proyectándose hacia el futuro.

Esto no significa que la planificación sea una etapa previa y separada de la implementación de la política. La mayor parte de las veces se planifica sobre políticas cuyos procesos de implementación se encuentran en curso. Es decir, la planificación intenta incidir en cursos de acción ya existentes para conducirlos en el sentido que le parezca más adecuado. Cuando se afirma que planificar es *pensar antes de actuar* no se hace referencia a una fase originaria de diseño sobre la que se fundará la implementación, sino a una cualidad de la acción: la acción planificada es una actuación deliberada que resulta de un cálculo estratégico. Tiene la pretensión de ser una intervención inteligente que trasciende la rutina y la improvisación. No obstante, la implementación de una política es una sucesión ininterrumpida de acciones y el *pensar antes de actuar* resulta ser una tarea permanente, de carácter concomitante más que previo, que le otorga calidad a la actuación. Aun cuando la acción se sitúe en una perspectiva estratégica previamente definida, debe ceñirse a la situación presente en la que está inmersa; es decir, es verdaderamente *estratégica* si es *situacional*. El tiempo verbal de la planificación es el presente continuo.

Uno de los cometidos de la planificación pública es configurar las funciones de regulación, producción y distribución directa del Estado en el campo de una política específica para el logro de sus objetivos. Esto implica definir tanto su *perfil de intervención*, como su *marco de resultados*.

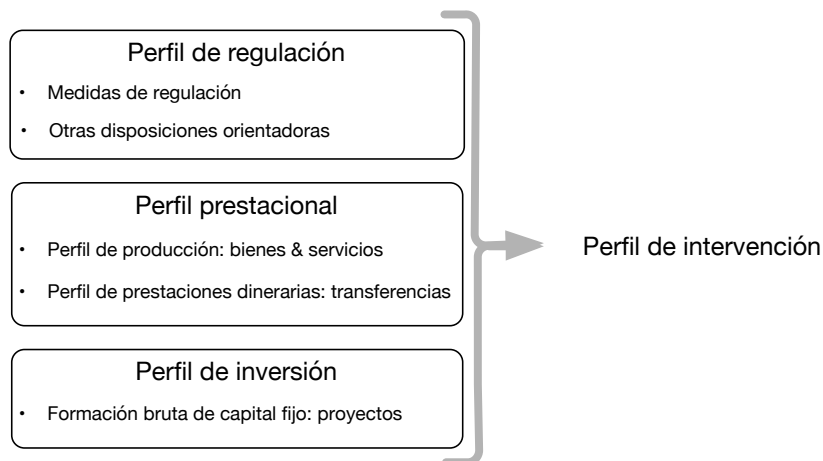
El ***marco de resultados*** de una política es el conjunto de transformaciones que se espera lograr en las variables objetivo como consecuencia de la intervención planificada, en el marco de las restricciones y oportunidades del contexto, y se expresa en los resultados e impactos esperados y sus indicadores.

El ***perfil de intervención*** de una política pública es la combinación resultante del *perfil de regulación*, del *perfil prestacional* y del *perfil de inversión*.

El ***perfil de regulación*** está constituido por el tipo y alcance de las medidas de regulación y de las disposiciones orientadoras más relevantes de la política.

El ***perfil prestacional*** está integrado por el perfil de producción, es decir el tipo y cuantía de los bienes y servicios que la política presta, así como el tipo y cuantía de las prestaciones monetarias objeto de transferencias.

El ***perfil de inversión*** es equivalente a la formación bruta de capital fijo prevista en la política y expresada en los principales proyectos de inversión pública, tipo, alcance y magnitud.



El proceso de planificación postula relaciones entre el perfil de intervención y el marco de resultados. Esas relaciones constituyen hipótesis de política. Las *hipótesis de política* son conjeturas que afirman que, dadas ciertas medidas de regulación, ciertas prestaciones de bienes, servicios y/o dinerarias y ciertos procesos de inversión pública, se lograrán determinados resultados e impactos. Se trata de una conjeturas y su ocurrencia es incierta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las veces presupone una relación estocástica: “si se producen R , S y T, en condiciones C, probablemente se producirá, X, Y y Z”.

Las decisiones sobre el perfil de intervención de una política, los resultados esperados y su posible impacto en la sociedad es el aspecto más conocido de la planificación pública. Sin embargo, éste es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica, ya que el direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan las estrategias, surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: *se forman más que se formulan*. El concepto original de estrategia, ligado a las artes de la guerra (στρατηγία: dirección de ejércitos), comporta dos aspectos esenciales: la existencia de conflictos y la presencia de actores. Esto permite rescatarlo del lugar más cómodo de la definición racional y previa.

Se diferencian, entonces, una doble función de la planificación estratégica pública: (a) la **función teleológica o normativa**, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y (b) la **función paragógica**<sup>2</sup>, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

Otra tensión propia de la planificación es la que resulta de su propensión al futuro y de su necesidad de entender el comportamiento y los acontecimientos del pasado. Para proyectar la acción futura, para dirimir los caminos de transformación de una situación es necesario mirar hacia el pasado a efectos de conocer la historia de los hechos y explicar cómo es que se produce

<sup>2</sup> Paragógico: ADJ. relativo a la *paragoge* (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo *paragoge* en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παραγω (Παρα PREP. junto a, cerca de, en, entre y αγω TR. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

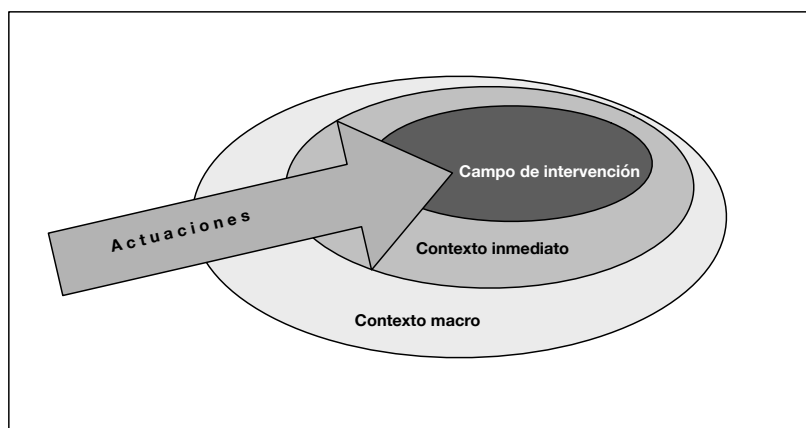


la situación actual. La capacidad de movernos en el futuro se asienta en el conocimiento del pasado, entendido no como historia sino como presente. Se pueden distinguir, entonces otras dos funciones: (c) **función prospectiva**, orientada a indagar el futuro para incidir sobre él y (d) **función epistémica**, encaminada a explorar lo acaecido para explicar el presente.

La intersección de estas funciones se pueden observar en la Tabla 1.

Funciones	Epistémica	Prospectiva
<b>Normativa</b>	Explicación de la situación actual. Identificación y análisis de tendencias	Definición del perfil de intervención y del marco de resultados. Previsión de escenarios.
<b>Paragójica</b>	Análisis del campo de gobernabilidad. Análisis de viabilidad. Reconocimiento de actores	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas. Ampliación del campo de lo posible. Construcción de consenso. Persuasión y alianzas

La definición del perfil de intervención, del marco de resultados y de las hipótesis de política que los relaciona se basa en un análisis riguroso de la realidad sobre la que se actúa. Esto comprende el estudio del campo de intervención de la política, su contexto inmediato y su macro contexto, así como las actuaciones que se vienen desarrollando en el ámbito de dicha política.



El **análisis de la situación actual y sus tendencias** requiere de la construcción de un modelo explicativo que debe dar cuenta de cómo se comporta la realidad estudiada y cómo se producen los problemas que se intentan revertir. Un **modelo explicativo** es un conjunto de hipótesis que postulan una serie de relaciones causales diversas entre variables. Para fundar adecuadamente las hipótesis de política es necesario desarrollar una mirada integral sobre la estructura multicausal de la situación y su dinámica de cambio. Para ello, es necesario llevar a cabo un proceso de análisis que permita reconocer y describir variables-problema, así como identificar las principales relaciones que tienen lugar entre ellas.

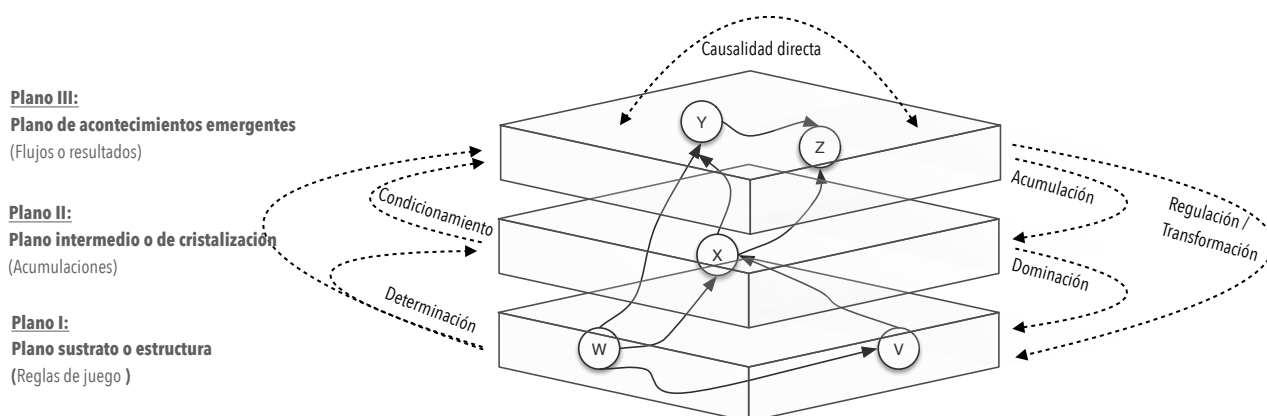
El modelo explicativo se despliega sobre distintos planos de estructuración de los problemas públicos, lo que posibilita una mejor comprensión de los procesos a través de los cuales se origina la situación bajo análisis y permite establecer tipos diversos de "causalidad" entre variables, a

saber: relaciones de determinación, de condicionamiento, de causalidad directa, de acumulación, de dominación y de regulación/transformación.

El plano sustrato está dado por aquellos factores críticos que constituyen las reglas básicas del sistema y establecen así el campo de lo posible dentro de la situación. Se trata de factores raíz que configuran la situación, constituyendo una suerte de esqueleto de la misma.

El plano intermedio está compuesto por circunstancias sociales de índole diversa que, en ese marco, han ido acumulándose. Desde la perspectiva del actor que desarrolla la explicación, éstas pueden ser valoradas como una condición negativa -problema o déficit de la situación-, o bien, como una condición positiva -capacidad o potencia para el cambio buscado. Estas acumulaciones, condicionan el conjunto de problemas que caracterizan la situación y pueden tanto contribuir a mantener las reglas de juego que determinan la situación, como a poner en riesgo la vigencia de las mismas.

El plano de los acontecimientos, en cambio, es aquel en el que se expresan los eventos que constituyen resultados últimos de la situación, algo así como los problemas emergentes que derivan de ella.



Esto tendrá incidencia en la definición de estrategias, ya que permite distinguir las estrategias destinadas a remover las reglas de juego que determinan un conjunto arraigado de problemas (Plano 1, en el Gráfico 6), las que pretenden modificar las relaciones de causalidad directa que mantienen diversos fenómenos en la superficie de la situación (Plano 3), y las que procuran actuar en el terreno de las capacidades para revertir relaciones de condicionamiento o alterar relaciones de dominación entre factores diversos (Plano 2).

### ***A modo de ejemplo***

Si el campo de problemas que se analiza estuviera relacionado con el sistema de seguridad social de Argentina, en el plano sustrato de la situación nos encontraríamos con diversas reglas básicas de distinto orden y niveles. Por ejemplo, **el carácter público, solidario y de reparto del sistema** constituirá una regla de juego que establecerá, en gran medida, qué es posible y que no, dentro del sistema. Pero también habrá factores no necesariamente normativos, derivados de problemáticas más generales (demográficas, económicas, laborales, entre otras) que determinarán significativamente la situación, por ejemplo: la **tendencia al deterioro de la relación trabajador activo (aportante) / trabajador pasivo (jubilado)**,

provocada por el envejecimiento de la población, o bien, la ***persistencia de una alta tasa de trabajo no registrado***, vinculada a la economía informal y la precariedad de las pymes. La ***edad jubilatoria***, seguramente constituirá otro factor crítico que operará como regla de juego. Éstas pueden coexistir con otras de menor rango pero de igual importancia al momento de construir el modelo explicativo como, por ejemplo, ***las reglas de actualización automática de los haberes jubilatorios***.

En el marco de estas reglas, se podrán identificar diversas acumulaciones, por ejemplo: el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS) del sistema -previsto para atender eventuales insuficiencias en el financiamiento- podrá registrar mayor o menor ***stock de activos***. En otro orden de cosas, la ***cobertura del sistema***, constituirá también una acumulación, que podrá ser valorada como deficitaria o como positiva. A su vez, se pueden registrar ***déficits administrativos*** que vuelven morosos los procesos del sistema, deteriorando a su vez la calidad de los mismos.

En el plano de los flujos, la estructuración de problemas como los descriptos pueden generar hechos o acontecimientos que causen malestar en la sociedad, por ejemplo: ***haberes jubilatorios bajos o deterioro de su capacidad de compra, retrasos en los trámites de retiro, demoras en el pago de las jubilaciones***, entre muchos otros.

Un modelo explicativo que ayude a entender cómo surgen los problemas de la seguridad social en el país deberá integrar una diversidad de factores en los tres planos, precisar e informar cada uno de ellos, así como atender al tipo de relación causal que se postula entre los distintos elementos.

El funcionamiento de la situación expresado en el modelo permitirá reflexionar sobre el tipo de estrategias a adoptar. El perfil de la estrategia podrá estar centrada en el cambio de las reglas de juego, por ejemplo, modificar la edad jubilatoria o cambiar el mecanismo de actualización automática de haberes; podrá hacer foco en las acumulaciones, por ejemplo, planteándose el desafío de ampliar la cobertura del sistema, mejorar la *performance* del FGS o modernizar los procesos administrativos; podrá atacar los síntomas, por ejemplo, prever sumas fijas que complementen los ingresos jubilatorios cuando la autoridad política lo decida, o beneficios especiales para aumentar la capacidad de compra de la jubilación. O bien, puede ser un mix de apuestas en los tres planos.

---

Existen métodos de la planificación estratégica que complementan el modelo de agregación de valor para la construcción de los modelos explicativos y la formulación de estrategias generales; estos son:

- **Flujograma Explicativo Situacional** (MATUS, 1987, 2007)
- **Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias)** (SOTELO MACIEL, 2007).

Ambos métodos trabajan con modelos que simplifican la realidad para facilitar su examen, pero no renuncian a la complejidad, en la convicción de que los problemas públicos objeto de políticas, aun cuando a veces puedan requerir soluciones simples, demandan herramientas que permitan dar cuenta, al momento del análisis, de su carácter multidimensional.