

Políticas Públicas, una mirada sistémica para su desarrollo

Estudiante: Alejandro Oliva
Docente: Mauricio Spillere
UNR

En esta actividad voy a realizar un estudio sobre las políticas públicas y su proceso de creación: el Ciclo de Vida, analizando, además, cómo incide en el mismo la falta de credibilidad que tiene el gobierno al intentar solucionar los problemas de la sociedad.

Para ello, como primera medida realizo un análisis de los conceptos básicos de Estado, Sociedad y Política, comparando sus teorías de creación, la relación entre ellas y cómo el concepto de Política Pública se convierte en la legalización del accionar del Estado.

Una vez realizado eso, comienzo el análisis del Ciclo de Vida, tratando de explicar conceptos fundamentales como “cuestión” y “asuntos socialmente problematizados”, entre otros, para luego sí, explicar las diferentes fases o etapas del Ciclo de Vida y cómo éstas se interrelacionan e influyen entre sí conformando una sinergia grupal que afecta el desarrollo de la política toda, influenciada también por el creciente malestar de la sociedad por el accionar del gobierno.

Finalmente, y teniendo en cuenta la sinergia grupal explicada en el párrafo precedente y la crisis de gobernabilidad de los gobiernos actuales, presento una modificación al Ciclo de Vida concerniente en la utilización de una metodología sistémica - Metodología de Sistemas Suaves- en reemplazo de algunas etapas del mismo -previa introducción a los conceptos básicos de Sistemas- y que busca brindar un nuevo medio de participación ciudadana y una nueva manera de “hacer” del Estado.

1.- SOCIEDAD, ESTADO Y POLÍTICA

De las dos teorías clásicas de conformación del Estado, el **Modelo Clásico** y el **Modelo Contractualista**, la teoría contractualista o del **contrato social** es la que la gran mayoría de países del mundo, por no decir todos, ha adoptado para conformar su estado. Esta teoría parte de la idea de que el estado es una entidad que surge de un contrato social en el que los individuos renuncian voluntariamente a su libertad y sus derechos a cambio de seguridad, defensa y orden en la sociedad: El estado tiene el poder absoluto para mantener el orden y garantizar la paz, por lo tanto, existe un contrato implícito entre el individuo, la sociedad y el Estado por el cual el individuo cede parte de su libertad para vivir en sociedad y conformar un Estado que lo proteja de ciertas amenazas.

Esa es la concepción de Thomas Hobbes¹ y su obra célebre “Leviatán”, donde en un principio el hombre al vivir en una etapa de pre-naturaleza y ser esencialmente “malo”, vive constantemente en guerra con los demás hombres tratando de imponer la “ley del más fuerte”. Esa concepción llevaba a las personas a combatir contra ellos mismos de tal manera que el hombre pasa a ser “**el lobo del hombre**” -**HOMO HOMINIS LUPUS**-. A raíz de esta situación los hombres deciden celebrar un “contrato” entre ellos mismos para salir de ese estado de naturaleza y traspasar su libertad y sus derechos a otra persona, llamado “Monarca”. Esta es la teoría de la Monarquía Absoluta.

También dentro de la teoría del contrato social está la visión de John Locke² donde al igual que Hobbes, considera que en un principio el hombre también vivía en un estado de pre-naturaleza (pre-política), pero a diferencia de éste, el hombre es “bueno” y gracias a su sentido común podía vivir en un ambiente más o menos pacífico bajo el principio ordenador del Derecho Natural que establece un conjunto de principios y normas básicas de conducta que el hombre descubre mediante la “razón”, es decir, de acuerdo a la lógica. Al igual que Hobbes hay un estado de “inseguridad”, y por lo tanto los hombres se reúnen y celebran un “pacto” donde traspasan sus derechos a un Monarca -Derecho de Gobierno y Administración con el fin de que el Monarca al gobernar respete los derechos de las personas-, **pero se reservan para sí los derechos básicos que le permiten desarrollarse**, como son el **Derecho a la vida, el Derecho a la Propiedad y el Derecho a la Libertad**. Esta es la teoría de la Monarquía Constitucional.

Por lo tanto, el contrato social como teoría política, explica entre otras cosas, el origen y el propósito del Estado y de los derechos humanos. La esencia de la teoría, según Jean-Jacques Rousseau³ es la siguiente: **para vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad de la que dispondría**

¹ Thomas Hobbes (1588-1679) Fue un filósofo inglés considerado uno de los fundadores de la filosofía política moderna. Su obra más conocida es el *Leviatán* (1651), donde sentó las bases de la teoría contractualista, de gran influencia en el desarrollo de la filosofía política occidental.

² John Locke (1632-1704) fue un filósofo y médico inglés, considerado como uno de los más influyentes pensadores del empirismo inglés y conocido como el “Padre del Liberalismo Clásico”

³ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) Filósofo suizo. Junto con Voltaire y Montesquieu, se le sitúa entre los grandes pensadores de la Ilustración en Francia. Sus ideas políticas influyeron en gran medida en la Revolución francesa y en el desarrollo de las teorías republicanas.

en estado de naturaleza. Siendo así, los derechos y los deberes de los individuos constituyen las cláusulas del contrato social, en tanto que el Estado es la entidad creada para hacer cumplir el contrato.

Rousseau define los **principios del Estado moderno democrático** basado en la voluntad general y en el pueblo como depositario de la soberanía. Expone que **la única forma de gobierno legal** será aquella de un **Estado republicano, donde todo el pueblo legisle**; independientemente de la forma de gobierno, ya sea una monarquía o una aristocracia, y, por lo tanto, sin afectar la legitimidad del Estado.

Pero también, además de las teorías analizadas en los párrafos precedentes y que las podemos ubicar dentro de un punto de vista **Idealista** del Estado, es decir **“lo que debe ser”**, tenemos las teorías del Estado desde un punto de vista **Realista**, es decir, **“lo que es”** el Estado. Dentro de este punto de vista realista, dos teorías muy importantes son las de **Max Weber y Karl Marx**.

Para Weber⁴ **el Estado es fuerza, es violencia y la política -entendiendo por política al proceso de tomar decisiones- es un medio para la conducción del estado** o la aspiración a conducir el estado mediante el uso de la violencia. La visión de Weber es la más conservadora.

Para Marx⁵ **el Estado es una máquina para la opresión de una clase por otra y si la política la desarrolla el Estado, entonces la política es opresión; pero si la política la realiza la sociedad, la misma es un medio para la revolución.** Es decir, Marx ve el mundo como una **lucha constante entre la burguesía -dueños de la propiedad privada y de los medios de producción- y el proletariado -trabajadores-**, con la economía como base para construir la sociedad. El Estado es el lugar donde se produce esa lucha de clases, y la Administración Pública es la que se encarga de la regulación y la contención de esa lucha.

Dentro de la ideología Marxista, un punto de vista particular es el de **Antonio Gramsci**⁶ que pone el énfasis en el valor de la **discusión para que a través de las palabras se llegue a la construcción del consenso**, porque el Estado no es sólo fuerza, **sino también es consenso**; por lo tanto, **a través de la política se llega a construir una hegemonía**⁷. Es decir, un **actor o grupo político** es hegemónico, cuando, a través del consenso, es capaz de generar una idea que reúne no sólo a su comunidad política, sino que además fija las bases sobre las cuales quienes quieren desafiarlo, pueden hacerlo. En otras palabras, establece el campo de juego donde debe desarrollarse la política. **El principal actor que fija las bases de juego es el Estado.**

Por lo tanto, teniendo en cuenta la visión de Estado Moderno Democrático de Rousseau y las visiones de Weber, Marx y Gramsci, vemos que el Estado busca –como otros actores sociales-, **definir, incidir o modificar un espacio social en particular, legitimando la implementación de su estrategia de gobierno mediante la utilización de la política**, ya que en ese sentido *“las políticas públicas*

⁴ Max Weber (1864-1920) Fue un sociólogo, economista, jurista, historiador y politólogo alemán, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública.

⁵ Karl Marx (1818-1883) Fue un filósofo, economista, sociólogo, historiador, periodista, intelectual y político comunista alemán que junto a Friedrich Engels, es el padre del socialismo científico, comunismo moderno, marxismo y materialismo histórico. Sus obras más conocidas son el “Manifiesto del Partido Comunista” (en coautoría con Engels) y “El capital”.

⁶ Antonio Gramsci (1891-1937) Fue un filósofo, teórico marxista, político, sociólogo y periodista italiano. Escribió sobre teoría política, sociología, antropología y lingüística. Fue uno de los fundadores del Partido Comunista de Italia en 1921.

⁷ Es una relación de dominio o supremacía que una entidad ejerce sobre sus semejantes. Así, una nación, un grupo económico o una entidad política puede dictarles a otras el camino a seguir y el modo de obrar, pensar o comportarse.

representan, [...] la oficialización y legalización de estas estrategias” (Roth Deubel, 2014, Capítulo 1, pp. 33-34).

2.- POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU CICLO DE VIDA

Para entender el concepto de “política pública o estatal” primeramente tenemos que definir qué se entiende por “cuestión”.

Según Oszlak y O’Donnell (2007) por “cuestión” entendemos aquellos “asuntos” que son “socialmente problematizados”, en el sentido de que algunos grupos sociales creen que se puede y debe hacer algo al respecto y promueven su incorporación a la agenda de problemas sociales vigentes; es decir: son problemas que en determinado momento los grupos sociales, los ciudadanos y/o el mismo gobierno consideran prioritarios y por lo tanto esos “asuntos socialmente problematizados”⁸ ingresan en la Agenda Gubernamental⁹ para su resolución (tengamos en cuenta que, para que un problema ingrese en la agenda, éste tiene que ver con la priorización que hace la sociedad sobre algunos valores, su propia historia socio-política y la manera de resolver los mismos)¹⁰ (p. 564)

Por lo tanto, teniendo en cuenta el concepto de “cuestión”, una **“política pública” es aquella toma de posición que intenta alguna forma de resolución de la “cuestión”**, es decir, un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés para el mismo Estado u otros actores de la sociedad civil (Oszlak y O’Donnell, 2007, p. 565)

Pero una política pública no surge de la nada ni por arte de magia, es el resultado de todo un proceso de creación; proceso que generalmente comienza con la cuestión, es decir, con esa situación socialmente problematizada, de la cual algunos/todos los actores que intervienen en el desarrollo de la misma, consideran que “hay que hacer algo” para resolverla y por ello tratan de inscribirla en la Agenda del Gobierno para que el Estado la solucione. Ese “proceso de creación” de las políticas públicas recibe el nombre de “Ciclo de las Políticas Públicas”.

Según la Lic. Cristina Díaz (1997), el ciclo reconoce su nacimiento allá por 1956 con los escritos de Lasswell que tendieron a ordenar funcionalmente las actividades detectadas. Dichas actividades se fueron perfeccionando con los aportes de Anderson, May, Wildavsky y Ripley, entre otros, lo que llevó a un ordenamiento y subdivisión de la dinámica, en un cierto número de fases, que,

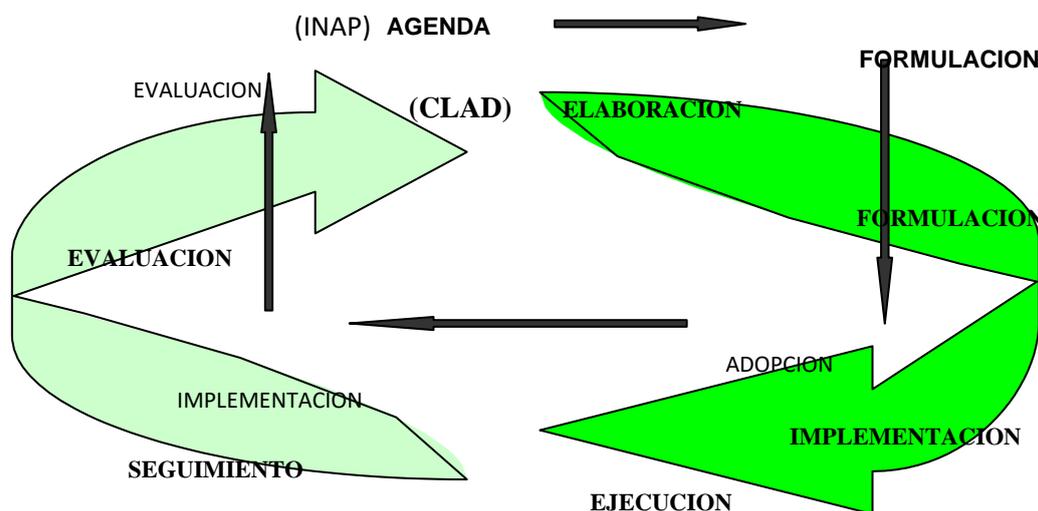
⁸ Teoría constructivista o socioconstructivista: “Las realidades sociales son vistas como el resultado [...] de una construcción social y no del descubrimiento de hechos objetivos.” (Roth Deubel, 2014, Capítulo 3, p. 119)

⁹ Conjunto de asuntos o temas que tienen un proceso de decisión o de no decisión a cargo de las instancias del gobierno. (Roth Deubel, 2014, Capítulo 3, p. 122)

¹⁰ Según Roth Deubel (2014), las agendas las podemos entender como un conjunto de círculos concéntricos: el círculo más exterior y más amplio es el de la agenda pública, donde están todos los asuntos socialmente problematizados; luego sigue la agenda política, un círculo más pequeño, donde los asuntos son objeto de discusión en la arena política o de discusión política; y luego un círculo más pequeño todavía, la agenda gubernamental, donde están los asuntos que el gobierno ya ha tomado algún curso de acción. Los asuntos buscan abrirse camino a través de la agenda pública hacia la gubernamental (p. 122)

si bien no todos coinciden en el ordenamiento, primero, y en la división de las fases, después, todos guardan entre si una similitud (p. 8).

Aquí vemos dos variantes del Ciclo de las Políticas Públicas: una, el esquema del ciclo del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y, la otra variante, la del INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) de nuestro país (Díaz, 1997, pp. 8 y 9).



Díaz, 1997, p. 9

En este ejemplo podemos ver que, aunque hay variantes en los nombres de las etapas y en la cantidad de las mismas, el proceso en si contempla: *“la construcción de la agenda (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la formulación de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se adopta una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar), la implementación del programa o programas establecidos, su evaluación y eventualmente la finalización o extinción de la política misma”* (Díaz, 1997, p. 9)

Aquí vemos que la política se presenta como un objeto de análisis dividido en fases o etapas que se pueden estudiar separadamente, aunque concibiendo a todo el proceso como una sucesión lógica de etapas. Este hecho hace que, al estudiar cada fase por separado, se puedan proponer distintas teorías o distintos puntos de vista para cada una de ellas, facilitando la concreción de las mismas; y dándole al Ciclo de Vida su característica fundamental: una gran flexibilidad de uso, convirtiéndolo más que en un enfoque de trabajo, en una herramienta de análisis y gestión.

Esta concepción del ciclo de vida dividido en fases corresponde a una representación clásica, lineal y racional de la política, es decir, es más bien vista como un “modelo ideal”, donde el proceso puede iniciarse en cualquiera de las etapas, y donde las mismas también pueden obviarse, suprimirse o invertirse. Además, también, cada etapa tiene su propia auto-evaluación que puede afectar a las

demás etapas, considerando al ciclo de vida como un ciclo de retroacción¹¹, sin perder de vista que, al ser la última etapa de “evaluación”, la misma puede dar pie a un reinicio de todo el proceso para reajustar la respuesta general de la política y/o su supresión, (Roth Deubel, 2014, Capítulo 3, pp. 86 y 87).

Sin embargo, dice Roth Deubel (2014), que *“es evidente, para cualquier observador de la vida política, que en la realidad de las cosas no funcionan según ese esquema lineal”* (Capítulo 3, p. 87), ya que la utilización del Ciclo de Vida se caracteriza por pretender usar el conocimiento científico desarrollado en una variedad de disciplinas para adquirir una inteligencia de los procesos de políticas, en particular de la toma de decisiones, para generar un conocimiento aplicado útil a la resolución de problemas públicos concretos; aunque no siempre se llega a ese fin ni tampoco se considera a la política de manera global.

Por lo tanto, el uso del ciclo de políticas públicas permitió la especialización en cada fase, pero una política pública es un conjunto, y mediante este enfoque, nos volvimos como “especialistas de cada fase”, desarrollando teorías específicas para cada una, sin contemplar el estudio de las políticas de una manera global/general.

En ese sentido, sabemos que el Estado no es el único actor responsable de la política pública, ya que en ella intervienen, entre otros, las empresas privadas, los medios de comunicación, los expertos, la sociedad con su “asunto socialmente problematizado”, etc., es decir, cuando se construye la “cuestión” intervienen varios actores, donde en algún momento sus intereses y opiniones pueden estar alineadas y otras veces pueden estar encontradas; pero siempre se trata, de una u otra manera, de encontrar una solución a esa “cuestión”, a esa situación socialmente problematizada de la que se entiende que “algo hay que hacer”. El Estado es quien, justamente, se encarga de llevar adelante esa política, y en su accionar la gran mayoría de las veces, encuentra resistencia por parte de la sociedad.

Pero también, muchas veces, queda en evidencia la disminución de la capacidad del Estado para encontrar soluciones y resolver los problemas públicos en solitario. El Estado ya no es el único actor responsable de la política pública, y, por lo tanto, el resto de los actores también disponen de conocimientos pertinentes o indispensables para lograr influir en las opiniones y negociar una participación en la toma de decisión política.

De esta manera al incluir en los procesos de formación, decisión de políticas a la diversidad de la ciudadanía, se genera una democracia más participativa estableciendo un diálogo más horizontal entre políticos, expertos y ciudadanos, implicando, de esta manera, una transformación de los procesos de participación ciudadana en la formación de las políticas públicas.

¹¹ Acción por la que cada resultado del proceso incide en el conjunto global del mismo, integrándolo y modificándolo, conformando así, un sistema o proceso de autorregulación.

De todo lo dicho en los párrafos precedentes, se pone en evidencia un concepto fundamental de la Teoría General de Sistemas¹²: “el todo es más que la suma de sus partes” -que hace relación al comportamiento general de un conjunto de elementos relacionados entre sí y a la sinergia¹³ general del conjunto-: de esta manera vemos claramente que las decisiones individuales de las personas/grupos en la realización de la política, no son tan importantes como la decisión que se tomade forma global para intentar resolver la “cuestión”. Además, y no menos importante, este concepto de sistemas se pone más de manifiesto si se tiene en cuenta el carácter de retroalimentación de la política, en el que se va ajustando la implementación de la misma según los resultados que se van obteniendo, generando, como lo había dicho anteriormente, una mayor sinergia en la política toda.

Por lo tanto, y al hablar de la Teoría General de Sistemas (TGS), propongo la utilización de una metodología¹⁴ sistémica que brinde una nueva mirada al Ciclo de Vida, en especial a las etapas de Formulación, Implementación y Evaluación, y que, a través de una serie de pasos, permita generarlos debates que sean necesarios para llegar a los consensos donde se establezcan las acciones que hayque tomar para resolver y/o mejorar el problema, dentro de un marco de mayor participación ciudadana y por ende, mayor democracia y menor resistencia de la sociedad a los efectos de la política.

Con respecto a lo mencionado en el párrafo precedente, la metodología mencionada es la de Sistemas Suaves –MSS-, en la que se destacan dos aspectos: por un lado, el trabajo coordinado de diferentes actores que tienen algún tipo de interés en la cuestión y, por otro lado, el punto de vista decada actor para la resolución del problema. De esta manera se pone de manifiesto una participación ciudadana más transversal que la que propone el método clásico.

Ahora voy a pasar a explicar cuáles son los pasos de la MSS y cómo afectaría al Ciclo de Vidade las Políticas Públicas, pero antes voy a definir algunos conceptos relacionados con los sistemas que nos van a ayudar a entender la metodología.

3.- TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS

Primero debemos definir qué es un sistema: Según Ludwig Von Bertalanffy¹⁵ (1.969) en su libro “Teoría General de Sistemas”, un **sistema se define** como *“un conjunto de elementos interrelacionados, interdependientes, interactuantes, combinados y coordinados como un todo*

¹² Es el estudio interdisciplinario de los sistemas en general. Su propósito es estudiar los principios aplicables a los sistemas en cualquier nivel en todos los campos de la investigación. La TGS aparece como una metateoría, o sea, una teoría de las teorías cuyo objetivo es, partiendo del concepto abstracto de sistema, formular reglas de valor general que sean aplicables a cualquier sistema y encualquier nivel de la realidad.

¹³ Incremento de la acción de diversos elementos debido a que actúan conjuntamente entre todos.

¹⁴ Conjunto de procedimientos racionales utilizados para alcanzar el objetivo o la gama de objetivos que rige una investigación científica, una exposición doctrinal o tareas que requieran habilidades, conocimientos o cuidados específicos.

¹⁵ LUDWIG VON BERTALANFFY fue uno de los primeros en tener una concepción SISTEMÁTICA Y TOTALIZADORA de la biología (denominada “organicista”), considerando al organismo como un sistema abierto, en constante intercambio con otros sistemas circundantes por medio de complejas interacciones. Esta concepción dentro de una Teoría General de la Biología fue la base para su TEORÍA GENERAL DE SISTEMAS.

de un objetivo común, cuyo resultado (output) es mayor que el de la sumatoria que se obtendría si las unidades actuaran independientemente, es decir, la sinergia del conjunto genera un resultado superior al de la suma de acciones de las unidades individuales”. Hay que tener

en cuenta también que al definir qué elementos conforman el sistema, estamos definiendo los límites del mismo, y, por consiguiente, todo lo que no forma parte del sistema, forma parte del ambiente en el que éste está inmerso. Es importante entender también que, por tratarse de un esquema interactivo, donde todos sus elementos interactúan entre sí, el ritmo del conjunto estará condicionado por el más lento de los componentes del sistema. Otra característica de todo sistema está dada por el concepto de globalismo o totalidad: Todo sistema tiene una naturaleza orgánica, por lo cual cualquier cambio en una de las unidades produce también cambios en el resto de las unidades, predecibles con alto grado de probabilidad. El efecto total de esos cambios o alteraciones se presentará como un ajuste de todo el sistema.

El **pensamiento sistémico** se da en un sistema donde hay **varios subsistemas o elementos interrelacionados**, y trata de **comprender su funcionamiento y resolver los problemas que presentan sus propiedades**; es decir, concibe que **un objeto no está sólo en el mundo, sino que es parte de un sistema mayor y, por lo tanto, su funcionamiento también depende de ese entorno**. Es decir, debe atenderse los objetos como parte de un conjunto global, teniendo en cuenta que nada surge sin la intervención de otras partes.

Otro concepto importante que hay que entender es la diferencia entre los **problemas duros y los problemas blandos o suaves**:

- El enfoque tradicional de sistemas proporciona las acciones necesarias para satisfacer una necesidad. **Su actividad se orienta al “cómo hacer” cuando todos están de acuerdo en “qué hacer”**, es decir, cual es el objetivo que hay que conseguir. Este **enfoque tradicional** se corresponde con el **enfoque de sistemas duros**.
- Por el otro lado, para la resolución de **situaciones problemáticas** consideradas **poco estructuradas o difusas, de difícil definición y carentes de estructura**, en las que **los fines, metas y propósitos, son problemáticos en sí**, donde **no se puede determinar un objetivo óptimo esperado**, aunque se sabe que existe la necesidad de hacer algo para mejorar la situación; en ese tipo de situaciones **primero hay que definir “qué hacer” para luego establecer “cómo hacerlo”**. Este enfoque se corresponde con los **sistemas suaves**.

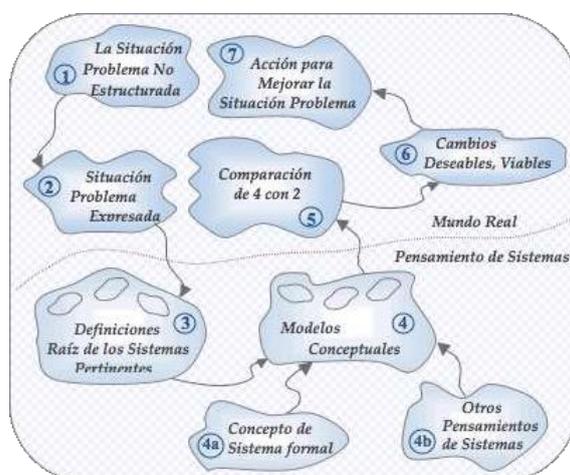
Ahora sí voy a empezar el análisis de la Metodología de Sistemas Suaves y su inclusión en el Ciclo de Vida de las políticas públicas.

3.1.- METODOLOGÍA DE SISTEMAS SUAVES -MSS-

La metodología se presenta como un sistema de indagación/acción, en la cual se reconocen y modelan **sistemas de actividad humana**¹⁶ con propósito definido que resultan pertinentes para mejorar la situación problemática descrita -situaciones en los cuales hay una actividad con un alto componente social, político y humano-. Los sistemas resultantes se definen, modelan y comparan con la situación problemática percibida para generar un debate acerca de lo que debe hacerse frente a la situación, teniendo en cuenta los “qué” y los “cómo”.

Para utilizar la metodología, se debe realizar un proceso de indagación interactivo en siete etapas contrapuestas en dos espacios duales¹⁷ que se denominan “**el mundo real**” y “**el mundo del pensamiento de sistemas**” o “**el mundo de las ideas**”.

Voy a explicar cada una de las etapas:



Metodología de Sistemas Suaves, Checkland (1993)

ETAPAS 1 y 2: “EXPLORACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA” (MUNDO REAL)

Las dos primeras etapas son de exploración, donde se hace el reconocimiento o declaración de una situación considerada problemática y los hechos básicos relacionados con ella -esta declaración puede ser efectuada por una persona o grupo de personas, cada una con su propia visión de la situación, lo que les permite a los analistas esbozar o percibir algunas visiones particulares de la situación descrita-.

La expresión de esta situación debe contener las relaciones estructura/proceso:

- ❖ estructura: aquellas características relacionadas con la distribución física, las jerarquías de poder, la estructura de dependencias y el patrón de comunicaciones formales e informales;
- ❖ proceso: actividades que tienen que ver con la transformación de entradas en salidas, monitoreo, toma de decisiones y control.

¹⁶ Son una descripción de las situaciones observadas por el hombre, que se caracterizan por tener interacción entre personas. Incluyen las actividades que hacen que las personas logren un objetivo común.

¹⁷ Que tiene o reúne en sí dos caracteres o fenómenos distintos.

En estas etapas se busca obtener y/o elaborar una imagen enriquecida de la situación en la cual se percibe que hay un problema y que surja del colectivo de los participantes. El objetivo final de las Etapas 1 y 2 es la creación o elección de **“sistemas relevantes”**, es decir, **puntos de vista pertinentes sobre las actividades con propósito definido, que deberían hacerse para mejorar la situación problemática -acto totalmente subjetivo-**.

- ✓ **Etapa 1: “La situación problema no estructurada”** Se trata de la primera impresión de la situación problema. Se entiende por situación problema aquella porción de la realidad social en la que existe un conjunto de “problemas”. En esta etapa, se observan acontecimientos que suceden en aquella, aunque no se tenga una idea clara de las interrelaciones que traban los elementos que la conforman. En esta etapa, se debe empezar a delimitar el sistema a cuyo estudio se abocará.
- ✓ **Etapa 2: “La situación problema expresada”** En esta etapa, el analista recoge y clasifica la información y brinda una cierta descripción de la situación problemática, tratando de definir **la estructura en la que está inserta la situación problemática** -esos factores que no cambian fácilmente como ser las construcciones, jerarquías de poder, estructura de dependencias, etc.-; **los procesos o transformaciones** que se dan y los **hechos** que son expresados o sentidos por quienes son afectados por la situación problemática -quejas, críticas, sugerencias, comunicaciones informales, etc.-. Para realizar esta etapa se puede hacer uso de varias técnicas, entre ellas la observación del trabajo, entrevistas, talleres y discusiones, etc., pero, más allá de la técnica utilizada, es importante obtener una “visión enriquecida”¹⁸ de la realidad, es decir, la situación problema expresada pero refinada a través de la visión del analista -cada analista o grupo de analista tendrá su propia visión-, obtenida mediante la utilización de “cuadros pictográficos”¹⁹ donde se refleja toda la estructura mencionada anteriormente, sus procesos y sus hechos. De cada “visión enriquecida” se obtienen uno o más “sistemas relevantes”.

ETAPA 3: “DEFINICIONES RAÍZ DE SISTEMAS PERTINENTES O RELEVANTES” (MUNDO DEL PENSAMIENTO DE SISTEMAS).

Las definiciones raíz son una forma de nombrar los “sistemas relevantes” que obtuvimos en la Etapa 2. El objetivo de la definición raíz es expresar el propósito central de cierto sistema útil para la resolución/mejora de la situación problemática. La **definición raíz** se expresa como un **proceso de**

¹⁸ La visión enriquecida no es un mapa del modelo del sistema ni tampoco debe ser un organigrama, es un desarrollo intelectual e individual utilizando los cuadros pictográficos.

¹⁹ Son dibujos que permiten representar las diversas características, incluyendo emociones y comportamientos de una situación problema, es decir cómo se perciben los mismos, para luego ser expuestos gráficamente a la vista de todos los interesados. Son selectivos y se sirven para destacar conflictos, y contribuyen a la comprensión de las características culturales o sociales de la situación problema.

transformación que toma una entidad como entrada de información, cambia o transforma esa entidad y produce una salida.

Para producir una definición raíz se siguen dos pasos:

1. Se selecciona un hecho o una tarea de una visión enriquecida, y
2. Se define un sistema para realizar la tarea o dirigir los hechos.

Las declaraciones raíz son **visiones idealizadas de lo que el sistema relevante debería ser**, es decir, esquematiza la **esencia de lo que el sistema hace: la transformación que produce, por qué es hecho, quién lo hace, quienes son los beneficiarios o víctimas de lo que hace y las restricciones ambientales que limitan su accionar**. Por lo tanto, el objetivo es obtener una **“expresión verbalizada”** redactada cuidadosamente, de las características de los sistemas que se consideran útiles para mejorar/solucionar la situación problemática, según una cierta visión del mundo **-weltanschauung-** que no es más que una cierta manera de entender la realidad.

Una **definición raíz bien formulada** -de la que después se producen los **modelos conceptuales**- deberá llevar, ya sea en forma explícita o implícita, cada uno de los elementos que conforman el nemotécnico **CATWOE**, donde:

- ✓ **C: Cliente (consumidor):** Es el beneficiario o víctima de la actividad del sistema.
- ✓ **A: Actores:** Persona/s que ejecutan una o más de las actividades que hacen posible el funcionamiento del sistema.
- ✓ **T: Transformación:** Es el proceso mediante el cual las entradas se convierten en salida.
- ✓ **W: Weltanschauung:** Es la expresión alemana para la opinión del mundo (cosmovisión), que da sentido al proceso de transformación y da origen a la definición raíz.
- ✓ **O: Dueño/s (owner):** Es un sistema o individuo que tiene el poder y/o la capacidad de parar el proceso de transformación.
- ✓ **E: Restricciones ambientales (environment):** Son elementos exteriores al sistema que se toman como datos y constituyen restricciones para el proceso de transformación.

La siguiente es un ejemplo de **Definición Raíz** donde están presentes los elementos mencionados: *“Un sistema (S), poseído por (O) que, bajo las siguientes restricciones del medio dadas (E), transforma una entrada (X) en una salida (Y) por medio de la transformación (T), llevada a cabo por los actores (A), que directamente afecta a los beneficiarios o sistemas siguientes (C), con la cosmovisión del mundo que hace a esta transformación significativa, incluyendo al menos, los siguientes puntos de vista (W)”*

Por lo tanto, se utiliza **CATWOE** como base para desarrollar definiciones raíces, donde la transformación y la cosmovisión del mundo son el centro del mismo; y donde cada actividad se puede expresar de maneras distintas utilizando diferentes visiones.

ETAPA 4: “MODELOS CONCEPTUALES”.

En esta etapa se construyen Modelos Conceptuales **de actividades de los sistemas definidos por las Definiciones Raíces**. El modelo de actividad es simplemente un grupo estructurado de verbos interconectados que expresan las actividades mínimas necesarias para alcanzar el propósito del sistema definido en la Definición Raíz; o sea, mientras la **Definición Raíz** dice lo que “**el sistema es**”, el **Modelo Conceptual** dice “**las actividades que el sistema debe hacer**” para poder realizar lo declarado en la Definición Raíz.

Las actividades se pueden clasificar en actividades fundamentales y actividades de seguimiento, conformando dos subsistemas:

- ✓ Subsistema Fundamental: Es el que define qué se debe hacer para conseguir el propósito planteado en la Definición Raíz
- ✓ Subsistema de Seguimiento: Comprende las actividades para el monitoreo y control que vigilan la viabilidad del sistema a largo plazo; por lo tanto, debe tener una medida de funcionamiento. Aquí podemos incluir “las 3 E”²⁰

El Modelo Conceptual se expresa con verbos que expresan acción y se puede escribir como **gráfico dirigido** -similar a la gráfica **PERT**-, donde hay una estructuración basada en dependencia lógica entre nodo y nodo de la gráfica de PERT.

Otro aspecto importante de esta etapa, es que la construcción del Modelo Conceptual puede ser alimentada por las etapas **4A** y **4B**:

ETAPA 4A: Modelo formal general de sistemas²¹ que ayude a verificar que no existan deficiencias esenciales en los modelos construidos. Este modelo formal sirve como guía para controlar el modelo conceptual que realizamos. Para que un sistema (**S**) sea formal, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- ✓ S debe tener una misión.
- ✓ S debe tener una medida de funcionamiento.
- ✓ S debe tener un proceso de toma de decisión
- ✓ S debe tener componentes que interactúan entre sí, tal que sus efectos y acciones sean transmitidos a través del sistema
- ✓ S debe ser acotado por un sistema más amplio con el cual interactúa.
- ✓ S se debe tener un área o un lugar donde su proceso de toma de decisión tiene poder para hacer cumplir una acción

²⁰ Eficacia, eficiencia y efectividad: Eficacia significa conseguir las metas establecidas; eficiencia es la capacidad de conseguirlas de la mejor manera posible, con un buen uso de los recursos; y la efectividad es la mezcla perfecta de ambas (conseguir las metas con unos recursos mínimos)

²¹ Un sistema formal o sistema lógico es un sistema abstracto compuesto por un lenguaje formal, axiomas, reglas de inferencia y a veces una semántica formal, que se utiliza para deducir o demostrar teoremas y dar una definición rigurosa del concepto de demostración. Este **modelo** se basa en transformaciones **formales** de los requisitos del sistema hasta llegar a un sistema totalmente ejecutable; es decir, permite demostrar la corrección del **sistema** durante el proceso de transformación.

- ✓ S debe tener recursos a disposición para su proceso de toma de decisión.
- ✓ S debe tener estabilidad a largo plazo, o la capacidad de recuperarse en el caso de un disturbio.
- ✓ Los componentes de S deben ser sistemas que tienen todas las características de S, es decir son subsistemas.

ETAPA 4B: En esta etapa se puede obtener ayuda de otros sistemas o formas de modelación de sistemas que puedan ser apropiadas, como por ejemplo se puede pensar en modelaje del sistema en el lenguaje de la **Dinámica de Sistemas de Forrester**²².

ETAPA 5: “COMPARACIÓN DE MODELOS CONCEPTUALES CON LA REALIDAD - COMPARACIÓN DE LA ETAPA 4 CON LA 2“(MUNDO REAL).

El objetivo de esta etapa es la de generar el debate necesario para definir los posibles cambios que mejoren la situación problemática. Los Modelos Conceptuales diseñados en la etapa 4 se confrontan en una **comparación entre lo que debería hacerse, de acuerdo a la cosmovisión o punto de vista, y la visión verdadera de la etapa 2**. Las diferencias entre los modelos en el lenguaje de sistemas y la visión verdadera -la realidad-, definirán los cambios que podrán hacerse mediante la generación de un debate constructivo entre todos los interesados para mejorar la situación. Hay que tener en cuenta que, en este momento, se puede producir una reiteración de las Etapas 3 y 4.

Para hacer la comparación hay cuatro métodos recomendados, a saber:

- ✓ Método 1: Tomar un número de modelos y chequear las principales diferencias que se destacan con relación a las percepciones corrientes. Tienden a aparecer aspectos estratégicos con relación a roles y ciertas actividades antes que detalles sobre procedimientos.
- ✓ Método 2: Hacer una lista formal de las diferencias que hay entre cada modelo conceptual de acuerdo a ciertas preguntas específicas, como ser: ¿Existe esta actividad en el mundo real?, ¿qué tan bien se lleva a cabo? Este método de comparación es el más usado.
- ✓ Método 3: Describir escenarios y compararlos con la reconstrucción histórica. Se efectúa la comparación de este escenario con cualquier evento, igual o semejante que se tenga conocimiento que haya ocurrido en el pasado.
- ✓ Método 4: Superponer los modelos con la realidad. Consiste básicamente en la construcción de prototipos de las propuestas de cambio y observar su impacto.

²² La **dinámica de sistemas** es una metodología para analizar y modelar el comportamiento temporal en entornos complejos. Se basa en la identificación de los bucles de realimentación entre los elementos, y también en las demoras en la información y materiales dentro del sistema. Lo que hace diferente este enfoque de otros usados para estudiar sistemas complejos es el análisis de los efectos de los bucles o ciclos de realimentación. De esta manera se puede estructurar a través de modelos matemáticos la dinámica del comportamiento de estos sistemas. La simulación de estos modelos actualmente se puede realizar con ayuda de programas computacionales específicos. Fue creada a principios en la década de 1960 por Jay Forrester de la MIT.

Estos cuatro métodos se pueden desarrollar de manera simultánea e interrelacionada para enriquecer el debate y poder encontrar las mejores propuestas de cambio.

ETAPAS 6 Y 7: DETERMINACIÓN DE CAMBIOS DESEABLES Y FACTIBLES E IMPLEMENTACIÓN.

Las comparaciones de la etapa 5 deben producir una **serie de recomendaciones para el cambio** que se considera deseable, pero aún hay que **recopilar argumentos** con relación a los aspectos relevantes que sustentan los hallazgos de la etapa de comparación -hay que tener en cuenta que lo que puede parecer lógico para el analista, no lo puede parecer para algún actor que haya vivido una situación particular y que ha modelado su W particular-.

Por lo tanto, **los cambios** susceptibles de implementación **deben ser sistemáticamente deseables** -como resultado de la selección de las definiciones raíz y de la construcción de los modelos conceptuales- **y culturalmente factibles** -dadas las características de la situación, de la gente en ella, de sus experiencias compartidas y de sus propios prejuicios-.

Una vez definidos los cambios, desde el punto de vista sistemático y cultural, se debe definir cómo se ejecutará la implementación, es decir, se determinan las acciones necesarias con el objeto de mejorar la situación problemática.

La introducción de un cambio en el mundo real debe **relacionarse con los cambios estructurales y los procedimientos necesarios** para alcanzar las recomendaciones, haciendo hincapié en **los cambios de actitud de las personas**, ya que estos restringen la factibilidad de un buen funcionamiento y son la clave del éxito de la implementación de los cambios propuestos.

Al igual que con el Ciclo de Vida, al hablar de la MSS hay que tener en cuenta que, a pesar de que se describe como un proceso de siete etapas, resulta más lógico pensarla como un modelo de actividades que puede utilizarse en cualquier orden e iniciarse en cualquier punto, pero sin perder de vista, que, como dice Roth Deubel (2014), la evaluación es un proceso político que representa un insumo para la deliberación pública (Capítulo 6, p. 262) y que, por lo tanto, de acuerdo a los resultados obtenidos y esperados, el Ciclo puede volver a comenzar.

Otro aspecto a tener en cuenta al hablar de MSS en el Ciclo de Vida de las políticas públicas es que, si bien se puede utilizar para resolver cualquier tipo de problema, y si bien también los órganos colegiados generan políticas constantemente, el proceso de ejecución de la metodología es bastante engorroso y lleva un tiempo considerable de realización, por lo que, en realidad, es poco práctico para resolver problemas “diarios”, podríamos decir, y sería más útil y provechoso su uso en aquellas situaciones de problemas “excepcionales”, es decir, problemas cuya resolución generarían un beneficio en la comunidad durante largo tiempo, como por ejemplo ¿es beneficioso para la ciudad la construcción de un hospital regional con fondos públicos? o ¿qué usos se le puede dar a una reserva

natural?, o sea, haciendo una analogía con la teoría de decisiones y sus “decisiones no programadas”²³, podríamos llamar a los problemas como “problemas no programados”.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

De lo analizado hasta aquí vemos que el Estado encuentra varios obstáculos a la hora de regirlos destinos de la sociedad, obstáculos que generalmente exceden la capacidad de éste para satisfacerlas demandas de la ciudadanía y que, al momento de formular soluciones, le cuesta horrores tratar de imponer “su” proceso racional de toma de decisión ya que, por lo general, el resultado de la implementación, difícilmente se corresponde con lo que se esperaba. Es por esta razón que aquí se refleja, justamente, el agotamiento de la forma tradicional de la acción pública (Roth Deubel, 2014, Conclusión, p. 263) del Estado sobre la sociedad, generando una “crisis de gobernabilidad”.

De lo expuesto se desprende que hay una mayor exigencia de participación democrática por parte de los actores sociales y políticos y también queda de manifiesto que la política no puede ser una actividad reservada solamente a los expertos y profesionales, sino que se debe lograr una horizontalidad en la posición del Estado y los actores sociales (Roth Deubel, 2014, Conclusión, pp. 264-266).

En este sentido, la MSS se podría considerar como un salvavidas para el Estado al abrir el juego al resto de los actores que directa o indirectamente -tienen que ver con o están involucrados en- el desarrollo de la política; y ahí es donde justamente reside la fortaleza de la MSS ya que según Checkland²⁴ (1993) el desarrollo de la metodología no tiene como resultado el establecimiento de un método que sirve solamente para una situación en particular, sino que más bien considera la complejidad del mundo real que está en continuo cambio y **se adapta a los mismos**, no pudiendo encontrarse dos situaciones problemáticas a las que se las aborde del mismo modo.

De lo analizado en los párrafos anteriores podemos llegar a la conclusión de que si bien es engorroso el desarrollo de las Políticas Públicas, donde el Estado con una crisis de gobernabilidad sin precedentes trata de imponer su visión hegemónica sobre la Sociedad, y donde muchas veces queda de manifiesto su falta de capacidad para afrontar ciertas situaciones -más allá de la utilización de la MSS como método para generar consensos y mayor participación democrática-, yo creo, a manera de conclusión, que es mucho mejor una sociedad que luche contra el Leviatán²⁵ que una sociedad donde prevalezca el “Darwinismo Social”²⁶ y “la supervivencia del más apto”.

²³ Son aquellas decisiones que se toman para resolver problemas no estructurados o poco frecuentes, y siempre las lleva a cabo la Alta Gerencia.

²⁴ Científico de administración británico y profesor emérito de sistemas en la Universidad de Lancaster. Es el desarrollador de la Metodología de Sistemas Suaves.

²⁵ El Leviatán, para Hobbes, es el Gobierno, y es una figura terrorífica pero necesaria que sirve para hacer que predomine una cierta paz y orden, necesarias para que la civilización progrese y los individuos no amenacen ni sufran amenazas o ataques por parte de otros individuos

²⁶ El **darwinismo social** es el estudio y la implementación de diversas teorías y prácticas sociales que pretenden aplicar conceptos biológicos de selección natural y supervivencia del más apto a la sociología, la economía y la política. Herbert Spencer fue uno de los

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ iEduNote.com, Light Up the Brain, *Decisión programada versus decisión no programada: explicada*, (s.f.), Recuperado de <https://www.iedunote.com/es/decision-programada-decision-no-programada#:~:text=Las%20decisiones%20programadas%20generalmente%20se,para%20resolver%20problemas%20no%20estructurados.>
- ✓ Lic. Díaz, C., (1.997), *El Ciclo de las Políticas Públicas Locales: Notas para su abordaje y reconstrucción*, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- ✓ Oszlak, O. y O'Donnell, G., (2.007), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, Argentina.
- ✓ Rodríguez Ulloa, R., (1.994), *La sistémica, los sistemas blandos y los sistemas de información*, Lima, Perú: Universidad del Pacífico
- ✓ Roth Deubel, A., (2.014), *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá D.C., Colombia.
- ✓ Roth Deubel, A., (2.021), *CUINAP, Enfoques recientes en los estudios de políticas públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- ✓ Sonria.com, Fundación para el desarrollo del potencial, *SSM: Metodología de los Sistemas Suaves*, (2.019), Recuperado de <https://sonria.com/metodologia-de-los-sistemas-suaves/>
- ✓ Unprofesor.com, Herbert Spencer y el Darwinismo Social, (2023), Recuperado de <https://www.unprofesor.com/ciencias-sociales/herbert-spencer-y-el-darwinismo-social-resumen-6122.html#:~:text=Spencer%20se%20convirti%C3%B3%20en%20un,humano%20a%20la%20sociedad%20humana>
- ✓ Wikipedia, Checkland, P. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Peter_Checkland
- ✓ Wikipedia, Darwinismo Social, (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Darwinismo_social
- ✓ Wikipedia, Dinámica de Sistemas, (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Din%C3%A1mica_de_sistemas
- ✓ Wikipedia, Gramsci, A. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Antonio_Gramsci
- ✓ Wikipedia, Hegemonía, (s.f.), <https://es.wikipedia.org/wiki/Hegemon%C3%ADa>
- ✓ Wikipedia, Hobbes, T. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Thomas_Hobbes
- ✓ Wikipedia, Locke, J. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/John_Locke
- ✓ Wikipedia, Marx, K. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Karl_Marx
- ✓ Wikipedia, Metodología, (s.f.), <https://es.wikipedia.org/wiki/Metodolog%C3%ADa>
- ✓ Wikipedia, Pensamiento Sistémico, (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Pensamiento_sist%C3%A9mico
- ✓ Wikipedia, Rousseau, Jean-Jacques (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Jean-Jacques_Rousseau
- ✓ Wikipedia, Sinergia, (s.f.), <https://es.wikipedia.org/wiki/Sinergia>
- ✓ Wikipedia, Spencer, H. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Herbert_Spencer
- ✓ Wikipedia, Teoría General de Sistemas, (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Teor%C3%ADa_de_sistemas
- ✓ Wikipedia, Weber, M. (s.f.), https://es.wikipedia.org/wiki/Max_Weber

principales teóricos e impulsores de dicha teoría, resultado de la tergiversación y de la aplicación a la sociedad de la teoría de la evolución de Charles Darwin: Spencer argumentaba que las sociedades evolucionaban de una manera similar a las especies en la naturaleza.