

ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS: NUEVAS CONCEPCIONES.

Luis Camilo Ortigueira Sánchez

RESUMEN:

El autor plantea una concepción sistémica de las estrategias o políticas públicas vinculadas a cualquier organización. Desde este enfoque ilumina diversas cuestiones de gran orden teórico y práctico del denominado “Sistema de Estrategias o Políticas Públicas”, como son sus fronteras y relaciones externas e internas y sus problemas epistemológicos. También, los estados y modos de representación, las propiedades externas e internas, los aspectos de carácter dinámico y otras consideraciones.

PALABRAS CLAVE: Estrategia, política, sistemas de estrategias y sistemas de políticas

ABSTRACT:

This paper presents a systemic approach to the strategies or public policies in organizations. In essence, the concept of Strategies System or Public Policies with several important topics: frontiers, external and internal relations, epistemology problems, states, representations forms, external and internal properties, dynamic aspects and other considerations.

KEY WORDS: Strategies, Policies, Strategies and Policies System.

1. CONCEPCIÓN DEL SEPP.

La literatura relativa a las organizaciones privadas y públicas es abundante y variopinta a la hora de conceputar la acción de pilotar, administrar, dirigir, gestionar o gobernar a las mismas. Lo que se pretende en esta tarea de gobierno es que cualquier entidad pase de una “Situación Actual” a una “Situación Futura Deseada”. Para conseguirlo es preciso encontrar respuestas a tres interrogantes fundamentales: ¿Qué hacer? - ¿Cómo hacerlo? - ¿Cuándo hacerlo? Estas contestaciones constituyen la fórmula, en ocasiones “mágica”, denominada “estrategia” o “política pública”.

La tarea de despejar la incógnita que cada interrogante conlleva no resulta sencilla. Exige buenas dosis de información, de conocimiento y de inventiva, lo que justifica la dificultad de encontrar buenos diseñadores de “estrategias” o “políticas públicas”.

En la estructura relacional que se obtiene al asociar cada “Qué” con sus “Cómo”, y cada uno de estos “Cómo” con sus “Cuándo”, plantea tres problemas importantes: 1) la elección de la mejor cadena “qué-cómo-cuándo”, no siempre es fácil; 2) la falta de información, conocimiento o imaginación da lugar a la omisión de provechosas cadenas alternativas “Qué- Cómo-Cuándo”; 3) la naturaleza negociada que puede tener el proceso de elección, debido a la intervención de diversidad de intereses, percepciones, ideologías, compromisos, valores, notoriedades y caprichos, puede conducir a cadenas poco ventajosas.

Las estrategias o políticas en el orden de las entidades privadas se pueden clasificar a tenor de criterios diversos (funcionales, orgánicos, etc.). En el orden público, y a tenor de su carácter, pueden ser generales o sectoriales, en tanto que por su contenido pueden ser regulativas, distributivas, redistributivas e institucionales. Por lo general casi todas las estrategias o políticas públicas hacen uso de estas medidas.

Cada estrategias o política pública constituye una entidad que se caracteriza por el objetivo u objetivos asociados a ella, por los recursos o medios financieros, humanos, físicos (materiales o energéticos), informativos y organizativos que le fueron asignados, y por las acciones que su ejecución impone.

Las estrategias o políticas que en un momento determinado están vigentes en una entidad X cualquiera, de naturaleza privada o pública, están relacionadas entre sí. Estas relaciones, que según los casos y circunstancias pueden tener un mayor o menor grado de intensidad, justifican que tales estrategias o políticas no se contemplen como un conjunto, sino como un “**Sistema de Estrategias o Políticas Públicas**” (SEPP). Ello se debe, tal como ilustra la figura 1, a que las categorías filosófica (finalidades) y política (fines) que subyacen en cualquier “Situación Deseada”, también son, en mayor o menor grado, un conjunto de elementos relacionados, es decir, un sistema. Así pues, la concepción de las estrategias o políticas públicas de una entidad en términos de sistema (elementos relacionados) no es fruto de una elucubración mental, sino consecuencia de esa “Situación Deseada”, que resulta del análisis lógico, creativo y crítico de la realidad, tras un proceso concienzudo y reiterado de observación. Por tanto, las estrategias o políticas se apoyan unas sobre otras para ser ejecutadas y, en mayor o menor medida, se trasvasan recursos entre sí, a tenor de las circunstancias y acontecimientos en que se desenvuelven. Uno de los factores que las distingue o identifica es el predominio que en materia de volumen de recursos utilizados tienen unas con respecto a las otras.

Dentro del **Sistema de Estrategias o Políticas Públicas** (SEPP) cada estrategia o política concreta constituye un “subsistema” formado, a su vez, por elementos que se relacionan. Cada uno de estos elementos se caracteriza por el consumo de recursos y/o tiempo para ser ejecutado. Los elementos no son otra cosa que las **acciones** que habrán de llevarse a cabo para conseguir que la estrategia o política culmine su objetivo. Estos subsistemas pueden configurarse, preferentemente, como sistemas multifuncionales de modificación física, de acción, de observación y de proceso de información. También, y a tenor de las relaciones entre sus inputs y outputs, pueden acumular funciones de almacenamiento, de transporte, de conmutación y de proceso cuantitativo y cualitativo de flujos físicos y de flujos informativos.

Es conveniente resaltar que las **acciones** referenciadas pueden, a su vez, configurarse como sistemas formados por otras acciones de nivel inferior que también podrían relacionarse entre sí.

Para llevar a cabo la representación de los procesos de ejecución del “SEPP” correspondiente a una entidad cualquiera, podemos utilizar la Teoría de Redes. En la figura 3 y en forma de diagrama de barras, detallamos, para cada política, las acciones en serie y en paralelo que la conforman, así como sus secuencias lógicas. De igual manera, representamos las relaciones que vinculan a las distintas políticas. En el modelo hemos omitido información sobre los recursos físicos asignados a las acciones, así como los intervalos de flotamiento de algunos caminos que no poseen un carácter crítico.

Como es fácil suponer existe la posibilidad de llevar a cabo una modelación normativa (planificación) de cada estrategia o política, con un nivel de descomposición de las acciones más o menos elevado. Consecuencia de ello es factible establecer un control interno del desarrollo de las acciones integradas en tales estrategias o políticas,

contemplando el grado de cumplimiento de los objetivos de realización, servicios y tiempo, así como el control de los recursos físicos y financieros consumidos.

2. FRONTERAS Y PROBLEMAS.

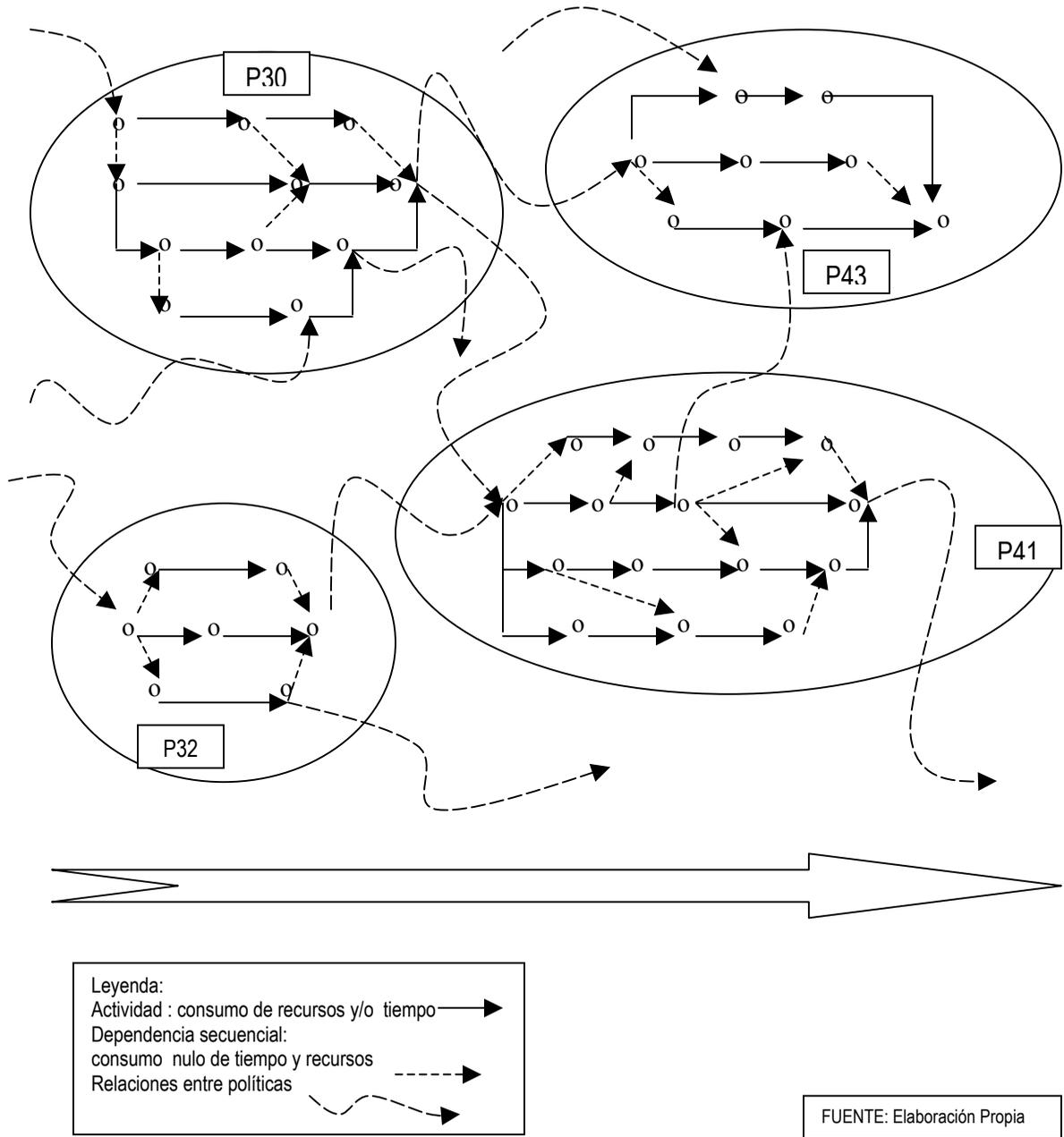
La delimitación espacio-temporal del “**Sistema de Estrategias o Políticas Públicas**” (o de alguno de sus subsistemas: estrategia o política medioambiental, estrategia o política cultural, etc.) no suele ser una tarea fácil. Ello se debe a que existen realizaciones y servicios cuya incidencia, favorable (eventos festivos, sucesos deportivos, etc.) o desfavorable (instalación de basureros de residuos tóxicos), alcanza, a veces, a poblaciones no residentes en el espacio territorial propio de la entidad titular de dichas actuaciones. Y, también, el hecho de que ciertas estrategias o políticas pueden beneficiar o perjudicar a las generaciones futuras. Así, por ejemplo, se han dado infinidad de casos en los que una generación financió a crédito estrategias o políticas de “abundancia”, y posteriormente otras generaciones tuvieron que pasar penurias para poder amortizar las deudas del pasado, a veces muy lejano. Y viceversa, ha habido generaciones que se sacrificaron más allá de lo imaginable acometiendo estrategias o políticas inversoras cuyos frutos fueron a parar a las generaciones siguientes. Los ejemplos más actuales de estas estrategias o políticas están en las páginas de todos los periódicos al nivel de países cuya notoriedad alcanza por estas fechas su cenit en el contexto internacional.

Es importante decir que la frontera que separa el **SEPP** de su **entorno externo** sufre alteraciones o cambios a lo largo del tiempo, como consecuencia de la inclusión y/o exclusión de personas o elementos diversos. La dificultad que entraña la identificación de esta frontera está latente en el siguiente modelo (Ortigueira & Ortigueira, 2001): “Los manantiales originan los regatos y estos los torrentes; los torrentes originan los ríos y estos desembocan en el mar ¿Puede alguien decir donde está el punto exacto que separa el manantial del regato, el regato del torrente, etc.? “

La dificultad de responder al interrogante anterior está presente, como decimos, en el campo de las estrategias o políticas públicas (SEPP), en la delimitación de la frontera física, poblacional, organizativa, financiera, política, y muy particularmente legal. Y es aquí en donde surgen dos problemas epistemológicos² de primer orden. El primero, que tal como acabamos de ver se centra en la posibilidad de separar el SEPP de su entorno, y que podría ser abordado desde dos aproximaciones complementarias: una, el enfoque “substancialista” (el SEPP es individualizable y separable de su entorno); otra, el enfoque extansialista (sólo existen entidades convencionales – SEPP-, con fronteras borrosas, identificables por su comportamiento difuso en un entorno dado). El segundo problema, formulado bajo la hipótesis de separación entre el SEPP y su entorno, se centra en el sentido de la relación entre el sistema y su entorno. Y, en este punto, dos aproximaciones se pueden adoptar: una, el enfoque “externalista” (el entorno externo determina el comportamiento del SEPP); otra, el enfoque “internalista” (el comportamiento del SEPP está determinado por resortes internos) (Ortigueira & Ortigueira, 2002).

² La epistemología deriva del griego “episteme” (ciencia) y “logos” (estudio), se ocupa del estudio crítico de las ciencias, de su formación y del conocimiento científico.

Figura 3: El desarrollo de las políticas y sus interacciones.
Fuente: elaboración propia.



En relación con los desarrollos precedentes tenemos que llamar la atención sobre el protagonismo que la corriente de orientación externa de las entidades públicas quiere otorgar a los ciudadanos o usuarios – copropietarios, al igual que tienen los clientes de las empresas. Su proximidad con el enfoque “externalista” es más que evidente. Se está pretendiendo reducir el peso que tienen los resortes internos (“managers”, gobernantes, burócratas) en los comportamientos (orientaciones) del SEPP en favor de un agente social o actor perteneciente al entorno externo: los ciudadanos, los clientes.

Interesa retomar, en este momento, el tema relativo al Sistema de Estrategias o Políticas Públicas y sus componentes o subsistemas, es decir, las estrategias o políticas públicas concretas, cuyas relaciones crean, precisamente, dicha entidad (SEPP). Y también en este ámbito interno del SEPP se suscitan dos problemas epistemológicos de interés. El primero se concreta en la posibilidad de descomponer el SEPP en políticas públicas concretas, privilegiando ya sean los elementos ya sean las relaciones internas del SEPP. Y, sobre este particular, dos aproximaciones complementarias son viables: una, el enfoque “corpuscular” (existen estrategias y políticas concretas relativamente individualizables cuyas propiedades permiten, teniendo en cuenta las interacciones entre las estrategias o políticas, dar cuenta de las propiedades del SEPP global); otra, el enfoque “interaccionista” (en el seno del SEPP existen redes de interacción múltiple que lo estructuran y hacen aparecer unos nudos densos asimilables a subsistemas). Partiendo de la hipótesis de descomposición del SEPP en estrategias o políticas concretas, el segundo problema epistemológico se ocupa del sentido de la relación entre el SEPP y sus estrategias o políticas. Surgen aquí dos nuevos enfoques: el “reduccionista” (el SEPP es la expresión sintética de un conjunto de estrategias o políticas que interactúan entre sí de diferentes maneras; el SEPP puede explicarse a través de las propiedades de sus estrategias o políticas concretas); el “integrista” (el SEPP es un todo indisoluble que impone ciertas limitaciones a las estrategias o políticas concretas; sus propiedades globales no son reducibles ni a las estrategias o políticas ni a sus redes de relación o interacción).

3. ESTADOS.

Tanto el **SEPP** como sus estrategias o políticas constitutivas son “**sistemas con estados**”. El estado de una estrategia o política en un determinado momento del tiempo “t”, no es más que la expresión cualitativa de sus atributos asociados a sus correspondientes valores cuánticos. A título de ejemplo en la tabla 1 ofrecemos el estado de la “Estrategia o Política de Infraestructuras 1998-2005” (PI 98/05) de la entidad H en el momento t = 1/1/2004.

Tabla 1: Vector de Estado de PI 98/05

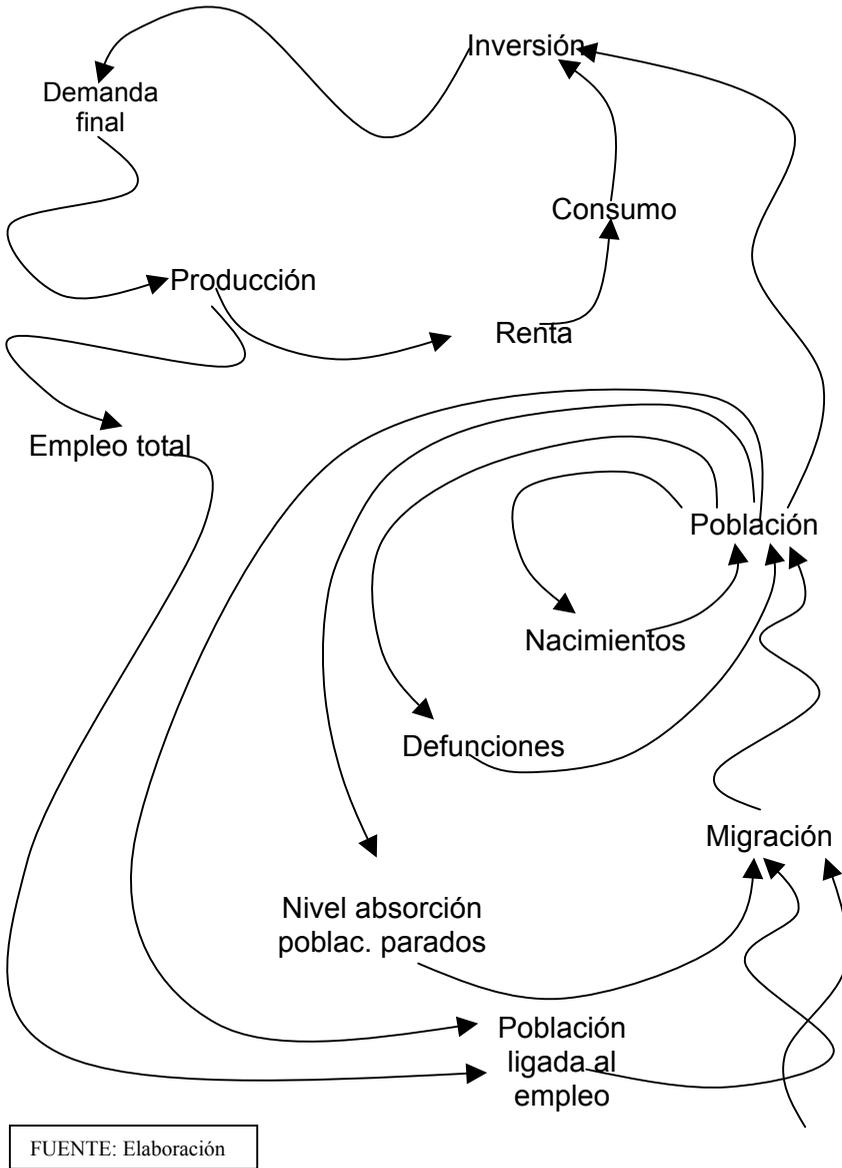
ATRIBUTOS	Km. construidos en fecha 1/1/2004
Autopistas	180
Autovías	210
Vías férreas	128

Una serie de estados sucesivos del SEPP o de estrategias o políticas concretas, representadas a través de sus correspondientes “**Vectores de Estado**” es un auténtico “**Escenario**” que puede ofrecer mucha información sobre la evolución del sistema global o sobre cualquiera de sus políticas constitutivas.

Tanto el SEPP como cualquiera de sus estrategias o políticas (subsistema) se suelen representar en términos de “Sistema Finalista”, toda vez que están asociadas a finalidades, fines u objetivos. Ahora bien, en ocasiones es posible una modelación en términos de “Sistema Causal”, lo cual puede permitir la experimentación sobre modelo, es decir, la simulación: efectos que determinados cambios realizados sobre ciertas variables, producen en el comportamiento de otras variables. En la figura 4 ofrecemos un ejemplo muy reducido de sistema causal vinculado, por ejemplo, a diversas estrategias o políticas urbanísticas que pueden activarse mediante la recalificación de terrenos municipales de distinta ubicación y extensión (zona norte del municipio X, 210 Has., zona oeste 130 Has, etc.).

Como es obvio estas recalificaciones desencadenarían reacciones significativas sobre la promoción de viviendas o urbanizaciones. A más o menos largo plazo las inversiones inmobiliarias tendrían efectos sobre otras numerosas variables tales como el empleo, las rentas personales, las rentas empresariales, los inmigrantes, los ingresos de la Administración municipal, etc., etc.).

Figura 4: Sistema causal asociado a una estrategia o política pública.
Fuente: elaboración propia.



PROPIEDADES

Tenemos que decir que el análisis valorativo del Sistema de Estrategias o Políticas Públicas se fortalece cuando se aborda el estudio o la indagación de sus propiedades externas, es decir, aquellas que tienen en cuenta el entorno externo del SEPP. Se podrían destacar la apertura, el equilibrio, la estabilidad de ese equilibrio y, sobre todo, la adaptación entendida como capacidad del SEPP para conseguir alcanzar sus objetivos a pesar de las condiciones desfavorables del entorno externo.

El abordaje global del “Sistema de Estrategias o Políticas Públicas” se fortalece cuando se complementa con un conocimiento extraído de su realidad interna. Esto conduce, de lleno, a la descomposición del SEPP en “estrategias o políticas parciales” (subsistemas), lo cual es posible cuando dicho SEPP es cuasi-divisible, es decir, cuando se puede descomponer en dos o más estrategias o políticas que reciban entradas, realicen transformaciones internas y generen salidas (realizaciones, servicios, etc.). Estrategias o Políticas estas que pueden ser de muy diverso tipo, tales como directas, indirectas, complejas, estáticas, estacionarias, temporales, físico-materiales, físico-energéticas, informativas, etc. Las redes relacionan a las estrategias o políticas entre sí, y también con el entorno externo del sistema global (SEPP). Estas interacciones pueden tener un carácter multi-relacional (diversos tipos de relaciones) o unirelacional (un único tipo de flujo).

Puede que exista la posibilidad de construir una matriz [M] representativa de la red que vincula a las estrategias o políticas del SEPP. Se trataría de una matriz cuadrada, cuyo rango N es igual al número de estrategias o políticas que se integran en el SEPP. Esta matriz podría ser de carácter binario (0, 1), de manera que cuando exista una relación incidente de la Estrategia o política EP7 en la EP12, por ejemplo, la casilla en donde se cruza la salida de EP7 (fila) con la entrada en EP12 (columna), recibirá un 1; y, un 0 en el caso de que no exista relación. En la matriz [M] se puede incluir el entorno externo como una estrategia o política más que interacciona con las otras. Si existe algún camino que permite expresar las intensidades de la red de relaciones mediante una cuantificación decimal, la matriz quedará bastante enriquecida. Valorada la matriz, en base binaria o decimal, se puede tratar con la técnica del Análisis Estructural. Para ello, no hay más que elevar en potencia la matriz [M], al objeto de verificar si se alcanza un cierto nivel de estabilidad³. Si se alcanzase esta situación la matriz indicaría cuáles son las estrategias o políticas que desempeñan un papel más determinante en el comportamiento global del SEPP. Es evidente que si estas estrategias o políticas existen, será posible, a través de un cierto control sobre las mismas, lograr una mayor excelencia funcional del SEPP globalmente considerado.

Un tema de gran relevancia tiene que ver con la **coordinación** de las estrategias o políticas públicas en el marco del sistema global que las integra (SEPP), considerado como “finalista”. A este respecto es obvio que las estrategias o políticas pueden comportarse de manera más o menos “favorable” en orden a la consecución de sus fines. Pues bien, la coordinación está asociada a esta “favorabilidad”. Cuando la situación es de “desfavorabilidad” o de baja “favorabilidad”, existen tres tipos de alternativas o actuaciones coordinadoras posibles: 1) la exclusión o “centrifugación” de las estrategias o políticas extrañas o indiferentes; 2) la dominación o limitación de las actuaciones de ciertas estrategias o políticas; 3) el ajuste o modificación de las características de la estrategia política no coordinadora o descoordinadora.

La disciplina de las Estrategias o políticas a una actuación coordinada está en función de dos factores principales: uno, la forma en que están organizadas tales estrategias o políticas, es decir, su grado de

³ Aunque la matriz se multiplique por sí misma, una y otra vez, los valores de la casilla principal apenas se alteran.

centralización (existencia de estrategias o políticas dominantes) o descentralización (estrategias o políticas con poderes equivalentes); otro, el grado de homogeneidad relativa de las mismas.

Es oportuno señalar que el proceso de indagación en la esfera de las estrategias o políticas tiene una importancia extraordinaria. En efecto, ante situaciones con determinado grado de criticidad es seguro que se verán implicadas estrategias o políticas de distinta naturaleza e importancia del SEPP. Una perturbación que se haya generado en el interior de una estrategia o política de cierta importancia puede que desencadene numerosos efectos negativos sobre las demás estrategias o políticas del entorno interno del SEPP y sobre ciertos sistemas, entidades, agentes o actores del entorno externo de ese mismo macrosistema (SEPP). De igual modo, una perturbación que se haya suscitado en el entorno externo del SEPP puede llegar a contagiar a la totalidad de las estrategias o políticas de una entidad X, creando una situación o problema crítico. Asimismo, conviene no olvidar que muchos pequeños problemas generados al nivel de las estrategias o políticas pueden convertirse en un gigantesco problema global.

4. DINÁMICA

Nos toca ahora establecer algunas consideraciones en torno a la dinámica del Sistema de Estrategias o Políticas Públicas y sus componentes.

Comenzaremos por decir que tanto la identidad del SEPP, como de cualesquiera de sus estrategias o políticas constitutivas, viene dada por una cierta permanencia de sus características, es decir, aquellas que se muestran invariantes en el tiempo. La “invariante” se trata de una “propiedad” del sistema de estrategias o políticas públicas de una entidad X, o de cualquiera de sus estrategias o políticas, que se mantiene inalterable en el tiempo a pesar de los cambios o transformaciones que se operan sobre dicho sistema. Entre estas invariantes se pueden citar las periodicidades, las reversibilidades, los cambios de estado, etc.

En el contexto en el que se sitúa el SEPP, cualquier invariante de naturaleza temporal posee un valor relativo. Y ello, en la medida en que ninguna característica del SEPP (o cualquiera de sus estrategias o políticas) se conserva por tiempo infinito en un entorno determinado. Esto conduce a la necesidad de definir un cierto “campo de validez” para cada invariante, constituido por el conjunto de los períodos de invariancia asociados a todas las trayectorias posibles del entorno. Quiere esto decir que el período de invariancia es variable para las diversas características del SEPP. Se llama “vida del SEPP” (o de una de sus estrategias o políticas) a la duración que tiene este (o esta) en el tiempo, es decir, el período de invariancia común a todas las características que sirven para definir el SEPP (o cualquiera de sus estrategias o políticas).

Es conveniente tener presente que el SEPP se puede mantener en tanto en cuanto sus estrategias o políticas constitutivas se renuevan.

Dejando a un lado el tema de las invariantes temporales del sistema de estrategias o políticas públicas (SEPP), dentro de su campo de validez, nos parece oportuno abordar ahora la cuestión relativa a las características y los atributos del sistema que, con mayor o menor grado de rapidez e intensidad, pueden evolucionar en el tiempo. Estos cambios pueden ser de tipo continuo, cuando expresan tendencias de evolución de características continuas, y de tipo discontinuo, cuando reflejan rupturas en la evolución de características continuas (transiciones). En la praxis se ha llegado a postular un principio de continuidad según el cual cualquier evolución aparentemente discontinua es, de hecho, continua: para una característica continua consiste en una variación

desproporcionada, muy fuerte, y para una característica discontinua se traduce por una sucesión de pequeñas variaciones de amplitud tan pequeña como se desee. La presencia de discontinuidades temporales tiene la ventaja, entre otras, de facilitar la división del SEPP en períodos sucesivos, con fronteras más o menos claras. En cada instante se advierten rasgos de un estado antiguo del SEPP y gérmenes de un estado futuro. Indudablemente todas estas cuestiones tienen una gran importancia, toda vez que el mundo del SEPP puede ser realmente trepidante. Muchas de las situaciones críticas del SEPP, o alguna de sus estrategias o políticas, pueden tener su origen en la inexistencia de un escenario de exploración prospectiva que anticipe futuribles situados a veinte o treinta años más allá del tiempo presente. Los métodos de escenarización basados en trayectorias jalonadas por imágenes presente→ futuro (escenarios tendenciales, referenciales y de encuadramiento) y futuro → presente (escenarios de anticipación: normativos y contrastados) resuelven la carencia apuntada.

Las estrategias o políticas públicas, en relación con ciertos problemas planteados, pueden recibir tres tipos de calificativo: 1) funcionales, cuando favorecen la resolución del problema; 2) disfuncionales, cuando entorpecen o retardan la resolución del problema; 3) afuncionales cuando no tienen incidencia positiva o negativa alguna sobre el problema.

En relación con determinada función de tipo social, cultural, recreativa, etc., dos estrategias o políticas públicas podrían calificarse de varias maneras: 1) sustituibles, cuando cumplen de igual forma dicha función; 2) complementarias cuando cooperan al cumplimiento de la función; 3) antagonistas cuando una favorece la función y otra la perjudica; 4) independientes, cuando no inciden de manera simultánea sobre la función considerada.

Finalmente nos ocuparemos de algunas de las propiedades dinámicas del “Sistema de Estrategias o Políticas Públicas” de una entidad determinada X. Como primer paso hablaremos de la reversibilidad e irreversibilidad de las estrategias o políticas. Así, por ejemplo, la ejecución de una estrategia o política privatizadora no se trata de algo irreversible, por cuanto cabe la posibilidad de volver a adquirir lo que en su día se vendió, contratar el capital humano que se despidió, etc... Naturalmente, existen casos en los que la estrategia o política podría ser irreversible.

Como segundo paso hablaremos de convergencia y de divergencia, asociadas a la evolución de una estrategia o política pública. Así, a partir de la creación de cualquier estrategia o política, puede que el número de ciudadanos que se vinculan a ella siga una línea ascendente durante un cierto tiempo, más o menos largo. Este proceso caracterizado por el aumento de elementos y relaciones asociados a la estrategia o política se califica de convergente. Tal acontece, por ejemplo, cuando se incoa, por parte de un determinado gobierno, una estrategia o política de lucha contra el analfabetismo. Inicialmente, y durante cierto tiempo, puede que siga un proceso de evolución convergente, que luego se transforma en divergente a medida que se va alfabetizando la población considerada, es decir, a medida que se van rompiendo las relaciones iniciales con la estrategia o política.

Como tercer paso hablaremos de auto-aprendizaje, capacidad que tiene una estrategia o política pública o un SEPP cuando es capaz de adaptarse a su entorno actual considerando las experiencias del pasado. Y, también, hablaremos de auto-organización cuando la estrategia o política o el SEPP es capaz de evolucionar en orden a mejorar el logro de sus finalidades frente a sus entornos interno y externo. La auto-organización se puede traducir en dos tipos de modificaciones estructurales fundamentales: una se refiere al modo de organización de las estrategias o políticas, en el sentido de una simplificación o de una complicación; otra, se concentra en los tipos de comportamiento de las estrategias o políticas en el sentido de una homogeneización o de una diferenciación.

5. PUNTO FINAL

La **identidad** de una estrategia o política pública está en función de la estructura o sistema planteado a la hora de expresar la “Situación Futura Deseada” para la Entidad X, particularmente al nivel de las metas. Son estas **metas** las que determinan la **nomenclatura de las estrategias o políticas**. En el caso de una administración municipal, por ejemplo, podríamos hablar de las políticas Cultural, Deportiva, Educativa, Urbanística, Medioambiental, Hacendística, de Juventud, de la Mujer, de Seguridad, de Servicios Sociales, de Promoción Económica, de Salud, etc. Ahora bien, conviene significar que, por lo regular, detrás de todo el proceso descrito se encuentra la especial configuración del organigrama (estructura) de la entidad. Es decir, existe una “**Política Familiar**” porque hay una “cartera” con ese título a cargo de un político responsables nombrado al efecto. Cabe la posibilidad, naturalmente, de **anular la identidad** de esa política, realizando la asignación de sus actuaciones a otra u otras identidades (carteras). Y podría suceder que la política familiar siguiera manteniendo la misma meta anterior a su traspaso, así como los mismos controles de eficiencia, eficacia, etc., asociados a ella. También sería posible mantener esas mismas metas, pero subordinadas a otras metas (medio para un fin) vinculadas a estrategias o políticas de un rango superior. Estas situaciones suelen acontecer en los casos de alteraciones de competencias de alto nivel en los organigramas. Así, por ejemplo, la desaparición de la “Concejalía de Familia” en cierto Ayuntamiento, supondría el traslado de las acciones de gerontología a la “Concejalía de Salud” y madres y niños (asistencia a madres, hogares de guardia, hogares para niños necesitados y huérfanos, asilos y casas maternas, adopciones, etc.) y vivienda (acceso a la propiedad, ayudas a los obreros, ayudas especiales, etc.) a la “Concejalía de Bienestar Social”

A pesar de que la identidad atribuida a las estrategias o políticas conecta con una función más o menos “específica” de las mismas, la realidad revela la existencia de otras funciones simultáneas. Queremos hacer resaltar que las **estrategias o políticas** poseen en la mayor parte de los casos un carácter **multifuncional**. Así, por ejemplo, una “Política Deportiva”, podría interpretarse, en parte, como una “Política de Salud” en su orientación de “medicina preventiva”. En efecto, los recursos que se destinan al deporte se transforman en una especie de “vacuna mental” en contra de una lacra social tan perjudicial como la drogadicción (alcohol, tabaco, etc.). Y, simultáneamente, en una “Política de Seguridad”, por cuanto la práctica deportiva, en razón de los valores y comportamientos inculcados, beneficia a esta política al frenar la delincuencia. También la “Política Deportiva” cumple una función educativa (conocimiento), una función cultural (principios, valores, creencias, ritos, mitos, lenguaje, etc.) y una función económica (movimiento de dinero, empleo, prensa, radio, TV, etc.). Y en otro orden de cosas es fácil advertir cómo la “Política Medioambiental” tiene una incidencia muy clara sobre la “Política Deportiva” (practicantes de la actividad deportiva), la “Política de Salud” y la “Política de Promoción Económica”. Sobre esta última política también inciden la Política de Salud, la Política de Seguridad y la Política Urbanística. La “Política de Promoción Económica” interacciona con la “Política Hacendística”, etc., etc.

Interesa resaltar que buena parte de las estrategias o políticas de una Entidad M influyen y son influidas por su entorno externo, tanto temporal como espacial, considerando dentro de este entorno las estrategias o políticas practicadas por otras entidades de semejante o distinta naturaleza. A partir de una “Política Medioambiental” practicada por el Ayuntamiento K se pueden beneficiar o perjudicar las políticas del Ayuntamiento R. Este hecho justifica la necesidad de tener que acudir a modelos de Gobernanza (interinstitucional) que impliquen la presencia de K, R, y otros agentes estratégicos, para poder lograr buenas cotas de excelencia en los resultados de determinadas estrategias o políticas formuladas por K y por R.

Nos parece oportuno llamar la atención sobre el carácter relativo que posee cualquier estrategia o política pública, tal como la hemos definido. Esto nos conduce a la consideración de rangos de estrategias o políticas

públicas. Todo está en función de la entidad que se toma como referencia, su situación actual y su situación futura deseada. Esto quiere decir que cabe la posibilidad de hablar de macroestrategias o macropolíticas, de estrategias o políticas y de subestrategias o subpolíticas, del mismo modo que hablamos de macrosistemas (supersistemas), sistemas y subsistemas, etc.

Cuanto acabamos de decir justifica plenamente la utilización, con carácter complementario, de las cuatro parejas de enfoques epistemológicos que hemos considerado. También, el valor iluminador que posee la concepción sistémica, el enfoque sistémico. Sin duda, abre una vía poco utilizada hasta el presente para entender la complejidad de la estructura, funcionalidad y dinámica del sistema de estrategias o políticas públicas (“SEPP”).

BIBLIOGRAFIA

- Ortigueira Bouzada, M. (1987);”Administraciones Públicas: teoría básica de las auditorías de gestión”, Publicaciones del CUR, Huelva.
- Ortigueira Bouzada, M. & Ortigueira Sánchez, M (2001);”Liderazgo Organizacional”, Ediciones @ 3D, Sevilla.
- Ortigueira Bouzada, M. & Ortigueira Sánchez, M. (2002);”Reflexiones en torno a la Contabilidad”, Revista de Contabilidad e Comercio, Porto, nº 230, vol. LVIII, janeiro, págs. 291-320.
- Ortigueira Sánchez, L.C. (2003);”Marketing Público: evaluación integrada de políticas públicas locales”, Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, 415 pgs. + CD anexo.