



*J. Emilio Graglia*

# En la búsqueda del bien común

**Manual de políticas públicas**



# **En la búsqueda del bien común**

**Manual de políticas públicas**



# **En la búsqueda del bien común**

**Manual de políticas públicas**

J. Emilio Graglia



Graglia, J. Emilio

En la búsqueda del bien común : manual de políticas públicas . - 1a ed.

- Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

208 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1285-27-3

1. Políticas Públicas. I. Título

CDD 320.6

© ACEP

Libertad 417, 2º piso

C1011AAI

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

[www.acepweb.org.ar](http://www.acepweb.org.ar)

[info@acepweb.org.ar](mailto:info@acepweb.org.ar)

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3º - C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)

[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

Diseño: Ana Uranga B.

Corrección: Jorge Galeano

ISBN: 978-987-1285-27-3

Impreso en Argentina

Marzo 2012

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa de los editores.

# Índice general

<b>Prólogo.....</b>	<b>9</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I:</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADO Y SOCIEDAD.....</b>	<b>17</b>
1. ¿Qué son las políticas públicas?.....	19
2. Estado y sociedad.....	23
2.1. Un Estado como responsable principal .....	23
2.1.1. Proyectos gubernamentales y actividades administrativas.....	23
2.1.2. Los Estados en la globalización .....	27
2.2. Una sociedad como primera destinataria .....	32
2.2.1. Necesidades sociales y problemas públicos.....	32
2.2.2. Sociedad, Estado y mercado .....	36
3. Políticas para el desarrollo.....	40
3.1. Los valores del desarrollo integral.....	40
3.2. Las condiciones del desarrollo integral .....	43
4. Receptividad política y legitimidad democrática .....	47
4.1. La receptividad política.....	47
4.1.1. Eficacia gubernamental .....	47
4.1.2. Políticas de bienestar y eficacia económica en Argentina y América Latina.....	51
4.1.2.1. El desempleo urbano y los hogares bajo la línea de la pobreza.....	51
4.1.2.2. La brecha de ingresos y el PBI per cápita .....	58
4.2. La legitimidad democrática .....	65
4.2.1. Origen y desempeño de los gobiernos .....	65
4.2.2. Apoyo de la opinión pública a la democracia en Argentina y América Latina.....	71

4.2.2.1. El apoyo a la democracia.....	71
4.2.2.2. La satisfacción con la democracia.....	74

## **CAPÍTULO II:**

### **ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....77**

1. Análisis, diseño, gestión y evaluación .....	79
2. Análisis y evaluación .....	83
2.1. Análisis o estudios de determinación.....	85
2.1.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver .....	83
2.1.2. Planes, programas o proyectos existentes.....	84
2.1.3. Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes” .....	85
2.1.4. Crítica y recomendaciones .....	86
2.2. Evaluación o estudios de impacto .....	87
2.2.1. Medición del impacto deseado .....	88
2.2.2. Medición del impacto logrado.....	89
2.2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado) .....	89
2.2.4. Crítica y recomendaciones .....	90
3. Fases y fallas de y en las políticas públicas.....	92
3.1. Fases del diseño y la gestión.....	92
3.2. Fallas en el diseño y la gestión .....	96
4. Los requerimiento de las políticas democráticas.....	101
4.1. Respeto de derechos políticos y libertades civiles en la Argentina y América Latina .....	104
4.2. Calidad institucional y eficiencia política en la Argentina y América Latina .....	107

## **CAPÍTULO III:**

### **DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....111**

1. Fases del diagnóstico.....	113
1.1. Identificación de necesidades y problemas.....	116
1.1.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades insatisfechas.....	116
1.1.2. Enumerar y priorizar los problemas irresueltos .....	119
1.2. Formulación de alternativas posibles .....	122
1.2.1. Enumerar las alternativas .....	122
1.2.2. Seleccionar las posibles .....	124



2. Fases de la decisión .....	127
2.1. Adopción de alternativas políticas.....	130
2.1.1 Valorar los criterios del diagnóstico.....	130
2.1.2 Determinar la agenda del gobierno .....	132
2.2 Preparación de proyectos gubernamentales .....	135
2.2.1 Proyectar los objetivos.....	135
2.2.2. Proyectar las actividades .....	137
3. La participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico.....	141
4. La representatividad gubernamental en la decisión .....	143

**CAPÍTULO IV:**

**GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....147**

1. Fases de la dirección .....	149
1.1. Ejecución de proyectos decididos .....	152
1.1.1. Implantar los proyectos decididos .....	152
1.1.2. Operar los proyectos decididos .....	154
1.2. Control de la ejecución .....	157
1.2.1. Analizar lo ejecutado.....	157
1.2.2. Corregir la ejecución.....	160
2. Fases de la difusión .....	163
2.1. Comunicación de proyectos decididos y actividades dirigidas .....	166
2.1.1. Informar los proyectos decididos y las actividades dirigidas .....	166
2.1.2. Divulgar los proyectos decididos y las actividades dirigidas .....	169
2.2. Control de la comunicación .....	172
2.2.1. Analizar lo comunicado .....	172
2.2.2. Corregir la comunicación .....	175
3. La productividad administrativa en la dirección.....	178
4. La transparencia en la difusión de proyectos y actividades.....	181

**CONCLUSIONES .....185**

**ÍNDICE DE GRÁFICOS .....191**

**ÍNDICE DE TABLAS .....193**

**BIBLIOGRAFÍA.....197**



# Prólogo

o

La plena realización de la dignidad humana mediante la búsqueda del bien común es el ideal que dio impulso a este libro. Durante más de una década de trabajo compartido, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), inspiradas en los postulados del humanismo cristiano, se han propuesto promover la mejora del diseño y la gestión de políticas públicas mediante la formación y la capacitación. A ese fin, nuestras instituciones han realizado congresos, diplomados, cursos, seminarios y jornadas, en asociación con diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. A través de esas actividades, hemos intercambiado conocimientos y experiencias con gobernantes y administradores públicos, dirigentes partidarios y sectoriales. Han participado de ellas miles de personas de todas las provincias argentinas y de varios países latinoamericanos, quienes han dedicado tiempo y esfuerzo al objetivo de formarse y capacitarse para el bien común, debatiendo y buscando consensos mediante el diálogo.

Una de las varias conclusiones de esos trabajos compartidos es la necesidad de elaborar manuales de contenidos que, a partir de enfoques teóricos, transfieran habilidades prácticas para mejorar real y efectivamente el desempeño de los gobiernos y las administraciones públicas, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil.

En la actualidad, la formación en valores y la capacitación en metodologías para la realización de los mismos, son tan necesarias como estratégicas. Los valores sin metodologías terminan siendo retóricos. Las metodologías sin valores terminan siendo anárquicas. Es preciso conciliar los valores y las metodologías, compatibilizarlos.

## Prólogo

En esa línea de trabajo, decidimos la publicación de un manual de políticas públicas con el propósito de distribuirlo a lo largo y a lo ancho de nuestro país como herramienta de formación y capacitación permanentes para la gestión gubernamental y administrativa, encargándose-lo al Dr. Emilio Graglia.

El autor, docente y consultor de la Fundación Konrad Adenauer y de la Asociación Civil Estudios Populares, conoce y comparte nuestros principios fundacionales. Sus conocimientos y experiencias han sido desarrollados en múltiples actividades de formación y capacitación de dirigentes. En esas actividades, Emilio Graglia ha sido capaz de reunir el saber con el hacer, lo académico y profesional con lo gubernamental y administrativo. Este libro refleja esa forma de ser y de entender la ciencia y la vida política.

Atentos a ello, es para nosotros una satisfacción prologar este libro, escrito y pensado especialmente a partir de nuestro pedido. El manual presenta una nueva versión del reconocido “modelo relacional de políticas públicas” que el autor ha desarrollado en diversas universidades públicas y privadas, tanto del país como del extranjero. Un modelo teórico-metodológico que ha sido y es aplicado por muchos gobiernos y administraciones públicas tanto locales como nacionales de la Argentina y de otros países de América Latina. Un modelo que pregona la participación de los sectores privados y ciudadanos, la representatividad de los gobiernos en la toma de las decisiones, la productividad de las administraciones públicas en la implementación de las actividades y la transparencia en la comunicación de las políticas públicas.

Creemos que este libro que prologamos puede ayudar en la formación de alumnos de grado y de postgrado y, también, en la capacitación de analistas, evaluadores, diseñadores, decisores, ejecutores y comunicadores de políticas públicas.

Es una visión clara y explícitamente comprometida con el humanismo cristiano, es decir, con la defensa de la dignidad humana y la consiguiente aspiración al bien común. Esa es la explicación y la justificación del título del libro. Quienes adherimos a esa filosofía política, pensamos y sentimos que estamos, siempre, en esa búsqueda. Con aciertos

## Prólogo

y desaciertos, desde diversos lugares, pero siempre con el empeño de alcanzar la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. En ese camino, los dirigentes políticos y sociales tienen el derecho pero, sobre todo, la obligación de educarse e instruirse para servir más y mejor a la comunidad de la que provienen y a la que se deben. Desde nuestro lugar, sabemos que este libro es un aporte en ese camino arduo, largo y complejo.

Bernd Löhmann

*Representante de la Fundación Konrad  
Adenauer en Argentina*

Oscar Ensínck

*Presidente  
Asociación Civil Estudios Populares*



# Presentación

o

Hemos pensado y escrito este manual de políticas públicas a partir de una iniciativa de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

El manual resume conocimientos y experiencias recogidos en el ejercicio de la docencia y el asesoramiento junto con un equipo de trabajo interdisciplinario. La base se puede ver en el libro *Diseño y gestión de políticas públicas* que publicara la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC) en el año 2004 con el financiamiento de la KAS a través del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM).

En aquel libro presentamos por primera vez el “modelo relacional de políticas públicas”. Más tarde, pudimos exponerlo en cursos, seminarios y conferencias de ACEP “a lo largo y a lo ancho del país” y en cátedras de la Universidad Católica de Córdoba (UCC), la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) y la Universidad Empresarial Siglo 21 (UESiglo 21), de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOYG), entre otras. El intercambio con miles de alumnos argentinos y latinoamericanos y con cientos de autoridades locales, provinciales y nacionales en ocho años, nos ha posibilitado debatir y probar tanto las fortalezas como las debilidades del modelo relacional (teóricas y prácticas). Sobre esa base, hemos tratado de presentar una versión mejorada.

Respecto a los destinatarios, puede servir a los alumnos universitarios de carreras de grado o de postgrado pero, fundamentalmente, a profesionales y actores (tanto políticos como sociales) en relación directa e inmediata con las políticas públicas: tanto analistas, evaluadores o diseñadores como decidores, ejecutores o comunicadores.

El manual incorpora nueva bibliografía sobre la temática en cuestión y se propone un objetivo concreto: acercar a los destinatarios una herramienta para el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas, desde una visión humanista y cristiana. Es decir, una metodología que pueda aplicarse en el ejercicio profesional, gubernamental y administrativo. Pero una metodología fundamentada en una ideología que defiende la dignidad humana y el bien común.

También aprovechamos la ocasión para mostrar indicadores sobre la “capacidad para generar políticas de bienestar y eficiencia económica”, el “apoyo de la opinión pública a la democracia”, el “respeto a los derechos políticos y las libertades civiles” y la “calidad institucional y eficiencia política” de la Argentina entre 2002 y 2011 (ambos incluidos), comparándolos con América Latina. Nos parece de interés para la teoría política y, sobre todo, para la política práctica, hacer un resumen de estos diez años siguientes a la monumental crisis económica y social que sufrimos los argentinos en el año 2001.

Nos gustaría aclarar que hemos escrito este manual a la luz de los valores del humanismo cristiano al que adherimos. Pero no lo destinamos exclusiva ni excluyentemente a quienes profesan esa fe. “Quien no está contra nosotros, está a nuestro favor” (Mc 9,40), lo sabemos y lo creemos.

En cuanto a su temática, el manual se estructura sobre la base de cuatro capítulos, a saber:

1. *Políticas públicas, Estado y sociedad.*
2. *Análisis y evaluación de políticas públicas.*
3. *Diseño de políticas públicas.*
4. *Gestión de políticas públicas.*

El primer capítulo desarrolla el marco teórico del modelo relacional. Los capítulos II, III y IV se enfocan en las cuestiones metodológicas: cómo analizar y evaluar políticas públicas, cómo diagnosticarlas y decidir las (diseño) y cómo ejecutarlas, comunicarlas y controlarlas (gestión), respectivamente. Antes de cada uno de ellos, se incorpora una síntesis con los principales contenidos.



## En la búsqueda del bien común

Al final, ponemos a consideración 16 conclusiones que no son un cierre sino una apertura al intercambio de más conocimientos y mejores experiencias.

Humildemente, esperamos que este material pueda servir para muchos otros seminarios y cursos y, especialmente, para la formación de formadores. Seguimos creyendo que la política es la manera para cambiar la sociedad y, a la vez, que la formación es el modo para cambiar la política. Hace falta militar en la causa de la formación política, pacientemente, entendiendo que los resultados no son inmediatos ni genéricos. Hace falta unir el “saber académico y profesional” con el “hacer gubernamental y administrativo”. Hace falta crear o, por lo menos, fomentar una cultura cívica que sea el soporte de la calidad institucional, del desarrollo socio-económico y socio-ambiental. La formación en valores junto con la capacitación en métodos y técnicas deben ser las claves a los fines de la generación o el fomento de ese cambio cultural.

Mi gratitud a Bernd Löhmann y a la Fundación Konrad Adenauer de Argentina, por el apoyo a esta iniciativa y a tantas otras durante muchos años de trabajo en conjunto.

Mi dedicatoria a las amigas y los amigos “acepianos” y, en particular, a Daniel Cardozo, Carlos Rizzuti y Oscar Ensínck por la compañía en los buenos y, sobre todo, en los malos momentos.



CAPÍTULO I:  
*Políticas públicas,  
Estado y sociedad*

**Resumen**

En el *primer Capítulo*, nos ocupamos principalmente de las relaciones entre políticas públicas, Estado y sociedad.

En el punto 1 presentamos qué son las políticas públicas, su razón de ser y sus finalidades, por qué y para qué diseñarlas y gestionarlas.

En punto 2 desarrollamos al Estado como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria del diseño y la gestión de políticas públicas.

En el punto 3 exponemos el tema de las políticas para el desarrollo, planteando tanto los valores como las condiciones del desarrollo integral.

En el punto 4 consideramos las dos condiciones principales del desarrollo integral: la receptividad política y la legitimidad democrática, describiendo el comportamiento de la Argentina y América Latina al respecto durante los años 2002 a 2011 (ambos incluidos).





# CAPÍTULO I:

## *Políticas públicas, Estado y sociedad*

### 1. ¿Qué son las políticas públicas?

¿Cuál es la razón de ser y cuáles son los fines de las políticas públicas? ¿Por qué y para qué analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas? Desarrollar el marco teórico de un modelo de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas implica un conjunto de respuestas a esas preguntas.

Buscando ese marco teórico, en una primera definición, decimos que

(...) las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad (Graglia, 2004a:19-20).

No dudamos en afirmar que el *bien común* es su razón de ser (CELAM<sup>1</sup>, 2007:7-15) y que, consecuentemente, la *satisfacción social* y la *aprobación ciudadana* son sus fines (Aguilar Villanueva, 2011:53-55). Asimismo, aseveramos que las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad.

Esa definición entraña dos nociones que la explican y la justifican desde el punto de vista teórico que sostenemos, a saber: 1) un Estado como responsable principal (Jarquín y Echebarría, 2006:1-16) y 2) una sociedad como primera destinataria (Turkson, 2011:15-36). A continuación, nos detendremos en ambas nociones.

El Estado no decide ni acciona sino a través de un gobierno y una administración pública. A su vez, la sociedad se organiza por medio de sus sec-

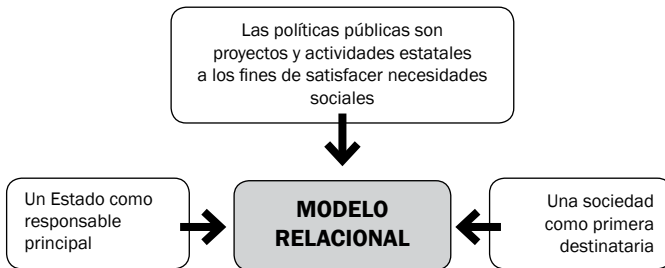
---

<sup>1</sup> Consejo Episcopal Latinoamericano.

tores integrantes: el estatal, los sectores privados (con y sin fines de lucro, también llamados “empresarial” y “civil”, respectivamente) y ciudadano.

Las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes, a saber: 1) porque su responsable principal *es* un Estado, a través de un gobierno y una administración pública (enfoque descriptivo) y 2) porque su primera destinataria *debe ser* una sociedad por medio de sus sectores integrantes (enfoque prescriptivo) (Graglia, 2007a:20-35).

**Tabla Nº 1: Noción de políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia.

Desde una noción simplemente descriptiva, se dice que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales. Pero desde una noción más prescriptiva se agrega que deben buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La noción simplemente descriptiva define las políticas públicas “desde el sujeto”, es decir, desde el Estado, su gobierno y su administración pública. En cambio, la noción más prescriptiva las define “hacia el objeto”, o sea, hacia la sociedad y sus sectores integrantes. De esa manera, prescriptivamente, puede haber proyectos gubernamentales y también actividades administrativas pero sin políticas públicas.

Si se adopta una noción simplemente descriptiva, cualquier proyecto o actividad estatal que privatice o estatice un servicio público, por ejemplo, sería una “política pública”. Pero si se adopta una noción más prescriptiva, la estatización o la privatización serían políticas públicas, solamente, si fuesen capaces de subordinar los intereses partidarios de los gobernantes y/o las demandas sectoriales de los empresarios a las necesidades de la sociedad.

Sin dudas, la opción entre ambas nociones depende de la filosofía política que se adopte como punto de partida. Inspirados por la Doctrina Social de la Iglesia<sup>2</sup>, nos inclinamos a favor de la noción más prescriptiva por dos razones básicamente. La primera, porque orienta tanto los proyectos como las actividades estatales a la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, razón de ser y fines de las políticas públicas. La segunda, porque, de esa manera, prestigia el concepto de política pública como herramienta del Estado al servicio de la sociedad.

Así, *lo público* de las políticas es una zona de encuentro más o menos grande o pequeña, entre lo estatal y lo social. Puede decirse que *lo público* es la intersección entre lo estatal y lo social. Por lo tanto, no todo lo estatal es público ni todo lo social es público.

Entonces, todas las políticas públicas son *proyectos y actividades que tienen al Estado como responsable principal* pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, *buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana*. Asimismo, todas las políticas públicas son *proyectos y actividades que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana* pero no todos ellos son políticas públicas sino solamente aquellos que, además, *tienen al Estado como responsable principal*.

A partir de esas nociones puede desarrollarse un modelo que trate de responder al *cómo*, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo analizar y diseñar (o formular), cómo gestionar (ejecutar, comunicar y controlar) y evaluar políticas públicas que tengan al Estado como principal responsable y a la sociedad como primera destinataria.

Claramente, el *cómo* se subordina al *por qué* y al *para qué*. Es decir, lo metodológico se relaciona estrechamente con lo ideológico. Definidos la razón de ser y los fines de las políticas públicas, pueden plantearse tanto los pasos del análisis y la evaluación como las fases del diseño y la gestión.

Un modelo de análisis, diseño, gestión y evaluación subordinado a esa razón de ser (el bien común) y esos fines (la satisfacción y la aproba-

---

<sup>2</sup> En adelante la DSI o CDSI en relación con el Compendio de la DSI.

ción de la sociedad y la ciudadanía), debería reconocer las características siguientes (Graglia, 2007b:13-15):

- La doble tendencia hacia la integración (Ensinck, 2008:217-263) y la descentralización (Gill, 2010:43-58) de competencias y recursos estatales junto con el protagonismo creciente de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano (Aguilar Villanueva:2010:1-43).
- La subordinación de los intereses del Estado y el mercado al bien común de la sociedad y de éste a la dignidad de la persona humana (Casaretto, 2011:47-54).

Desde ya, adelantamos que el Estado es el responsable “principal” pero no exclusiva ni excluyentemente, por una parte, y, por la otra, que la sociedad debe ser vista como primera destinataria pero, a la vez, considerada como partícipe necesaria en el diseño y la gestión de políticas públicas. Siguiendo el enfoque de *gobernanza* del profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010), puede decirse que el Estado (con su gobierno y su administración pública) es necesario pero insuficiente.

(...) gobernanza representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado (“coproducen”) un buen número de políticas, inversiones, proyectos, y servicios públicos, definiendo la división del trabajo que tendrá lugar entre el sector público y el sector privado o social al momento de llevarlos a cabo, la cantidad y el tipo de recursos que habrá de aportar cada uno de los sectores, así como la autoridad y la responsabilidad que cada sector participante tendrá durante el proceso de ejecución (2010:35-36).

De esa manera, nuestra noción de políticas públicas “a modo de gobernanza” reivindica un Estado presente (en contra del neoliberalismo) y, a la par, una sociedad partícipe (en contra del estatismo):

(...) en las actuales circunstancias, la dirección de la sociedad ya no puede lograrse mediante mando y control



gubernamental como si la sociedad fuera dependiente y precaria, pero gobernanza no denota ni ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia (Aguilar Villanueva, 2010:43).

Ese concepto de síntesis y sinergia entre lo estatal y lo social anima nuestro marco teórico.

## 2. Estado y sociedad

### 2.1. Un Estado como responsable principal

#### 2.1.1. Proyectos gubernamentales y actividades administrativas

Sin proyectos no hay políticas públicas. Se entiende a los “proyectos” en sentido amplio, o sea, como integrantes de programas y planes. En sentido restringido, los planes son más genéricos (y a largo plazo) en comparación con los programas y proyectos que son más específicos (y a mediano o a corto plazo, respectivamente). Técnicamente se puede decir que un plan puede abarcar varios programas y proyectos.

A su vez, los planes pueden ser estratégicos o no. Al decir de María García Pizarro (2007:47), las finalidades de un plan estratégico son fundamentalmente dos, a saber: 1) definir una estrategia e identificar los proyectos e infraestructuras que van a resultar claves con los actores y 2) ser conscientes de las interdependencias, construyéndolas y gestionándolas desde el reconocimiento y la aceptación de las diferencias.

En relación con las etapas para la elaboración de un plan estratégico, García Pizarro (2007:55-77) distingue cinco, a saber: 1ª) organización de la estructura interna y externa del plan, 2ª) diagnóstico, 3ª) escenarios posibles y determinación del modelo futuro, 4ª) determinación de la agenda del plan (concreción de los programas y de los proyectos) y 5ª) la puesta en marcha del plan.

Según Alfredo Osorio (2003:62), las fases (grandes bloques) de actividades del planeamiento estratégico son:

- *Apreciación de la situación:* consiste en la reunión y valoración de información y describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto.
- *Diseño normativo y prospectivo:* es la determinación de la situación ideal a alcanzar, o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de la posibilidad de alcanzarlo.
- *Análisis y formulación estratégica:* es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo, estableciendo un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado.
- *Acción táctica operacional:* es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional.

Los momentos de la planificación estratégica situacional (PES) propuestos por Carlos Matus (Osorio, 2003:66) son los siguientes:

- El *momento explicativo* (indagación y construcción conceptual de la realidad cómo fue, cómo es y cómo tiende a ser).
- El *momento normativo* (cómo debe ser la realidad una vez realizada la acción).
- El *momento estratégico* (articulación del deber ser con el puede ser).
- El *momento operacional* (acciones emprendidas para alcanzar los objetivos: hacer y recalcular).

La planificación estratégica, el diseño y la gestión de políticas públicas son complementarias pero no se suponen recíprocamente. La planificación estratégica puede ser un valioso punto de partida a los fines diseñar y gestionar políticas públicas pero no es un requisito indispensable.

Suele decirse que la planificación a largo plazo o el consenso inicial son las notas distintivas entre las políticas públicas y las “políticas de

Estado”. Obviamente, ambas son condiciones favorables pero no la distinción fundamental. A veces, se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades y la política pública no se vuelve una política de Estado. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o a mediano plazo) o no se supera un conflicto inicial pero el gobierno siguiente continúa las actividades y la política pública se vuelve una política de Estado. La continuidad es, pues, la distinción fundamental.

Los proyectos, programas y planes (estratégicos o no) son una condición necesaria pero insuficiente. Las políticas son, también, *actividades*. Sin actividades tampoco hay políticas públicas. Se define a las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones o tareas.

Los proyectos sin actividades no son políticas públicas, son simples proyectos que muestran voluntarismo. Asimismo, las actividades sin proyectos tampoco son políticas públicas, son simples actividades que demuestran activismo. Solamente juntos, proyectos y actividades configuran una política pública. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. Se trata pues, de “proyectos accionados” o de “acciones proyectadas”, indistintamente.

Los proyectos (programas y planes) deben ser decididos por los *gobiernos* mientras que las actividades deben ser accionadas por las *administraciones públicas* (nacionales, subnacionales o locales) (Aguilar Villanueva, 2011:77-78).

Claramente, el gobierno no es la administración pública y la administración pública no es el gobierno.

Al primero corresponde la decisión política (sobre este punto volveremos al ver la decisión como segunda fase primaria de las políticas públicas, en el Capítulo III). Esa es su naturaleza y por eso es elegido. Un gobierno que no toma decisiones, no gobierna. Luego, tomar decisiones correctamente es “gobernar bien” (García Pizarro, 2007:27-28).

A la segunda corresponde la acción operativa de las actividades (sobre este punto volveremos al ver la dirección como tercera fase primaria de las políticas públicas, en el Capítulo IV). Esa es su naturaleza y para eso está organizada. Una administración pública que no implementa

acciones, no administra. Luego, accionar correctamente es “administrar bien” (García Pizarro, 2007:47-49).

Pero el gobierno no puede ignorar a la administración pública: debe decidir (y hacerse cargo de sus decisiones) consultándola. A su vez, la administración pública no puede ignorar al gobierno: debe accionar (y hacerse cargo de sus acciones) consultándolo. Gobierno y administración son anverso y reverso de la realidad estatal.

Cuando los gobernantes ignoran a los administradores públicos, gobiernan mal. Cuando los administradores públicos ignoran a los gobernantes, administran mal. Unos u otros desatienden sus deberes. Gobierno y administración van de la mano. No administrar es “desgobernar” y no gobernar es “desadministrar”.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración pública. Pero, en relación con sus responsabilidades respectivas, debe establecerse un orden de prelación. Es decir, ambos no son igualmente responsables. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado. Si la administración pública no es productiva, el gobierno debe hacer las reformas administrativas suficientes. Pero si el gobierno no es representativo, la administración pública no puede hacer las reformas políticas necesarias.

Para tener políticas públicas, son imprescindibles tanto los proyectos (programas y planes) gubernamentales como las actividades administrativas.

Luego, los proyectos (programas o planes) y las actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente (por el gobierno o la administración pública) o a través de terceros (por organizaciones no gubernamentales, empresariales o civiles). No se trata de un debate ideológico sino de una opción metodológica que no depende de enfoques teóricos sino de condiciones prácticas. En cualquier caso, se requiere “la profesionalidad del servicio civil” en términos de Villoria Mendieta (2000:135-147). Ahora bien, lo que no se debe delegar es la responsabilidad tanto del gobierno como de la administración pública en relación con los resultados de las políticas diseñadas o gestionadas.

La responsabilidad gubernamental y administrativa de cara a la sociedad es indelegable. Clara y definitivamente. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado “responsable”.

### **2.1.2. Los Estados en la globalización**

La globalización (Blomeier, 2003:9-11) configura el entorno social, político y económico del mundo contemporáneo. Vale, pues, investigar sobre las consecuencias del mundo globalizado sobre el Estado (Valle, 2001:42-49).

A partir de la revolución industrial y el liberalismo económico nacen *las sociedades y los mercados nacionales* mientras que a partir de la revolución francesa y el liberalismo político nacen los *Estados nacionales*. El Estado nacional atraviesa varias etapas desde la monarquía absoluta hasta la crisis actual como poder territorial y soberano. Pero siempre en relación con una sociedad y un mercado también nacionales.

Con la revolución inglesa, norteamericana y francesa de los siglos XVII y XVIII, emerge el llamado *Estado liberal de derecho*, como organización de representación restringida, sobre la base de los derechos y las garantías individuales y formales, la economía privada de mercado y la presencia de políticas constitutivas.

Con la crisis del Estado liberal de derecho, surgen dos respuestas. Por una parte, los totalitarismos, el estado fascista y el estado comunista, que más allá de las ideologías supervivientes o las extemporáneas reivindicaciones de grupos o partidos, han fracasado. Por la otra, el llamado *Estado social de derecho* o “Estado de bienestar” como organización de representación ampliada, sobre la base de los derechos y las garantías sociales y reales, la economía social de mercado y la presencia de políticas redistributivas de gastos y recursos públicos.

Con la crisis del Estado social de derecho, emerge el llamado *Estado neoliberal de derecho*. Como bien preveía Atilio Borón (2001):

El grave problema que caracteriza a nuestra época es que mientras el neoliberalismo exhibe evidentes síntomas de agotamiento, el modelo de reemplazo todavía no aparece en el horizonte de las sociedades contemporáneas. ¿Por

cuánto tiempo habrá de prolongarse esta agonía? No lo sabemos. Lo que sí sabemos, y nos revitaliza en nuestras luchas, es que “históricamente, el momento de viraje de una ola es una sorpresa”, y que el neoliberalismo puede sucumbir antes de lo esperado (2001:20).<sup>3</sup>

En la actualidad vivimos la reivindicación de la intervención estatal como respuesta a la crisis de la economía internacional y, tal vez, el surgimiento del *Estado neosocial de derecho*.

Las diferencias entre el Estado *liberal* y el Estado *social* han sido sus responsabilidades y funciones, más que sus formas de organización y representación. Sin embargo, la globalización cuestiona la base territorial y soberana de los Estados nacionales, independientemente de la orientación liberal o social de las políticas públicas.

Las sociedades y los mercados son internacionales (o transnacionales) pero los Estados siguen siendo nacionales. A partir de esa asimétrica relación, las políticas públicas pueden ser más o menos abiertas o cerradas al mercado o la sociedad pero, necesariamente, están insertas en un mundo globalizado. Por lo tanto, observamos *una doble tendencia a la integración y la descentralización de competencias y recursos* (Ensinck, 2008 y Gill, 2009) y *un protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadanos* (Aguilar Villanueva, 2010).

Al interior de la organización estatal, se observan dos tendencias:

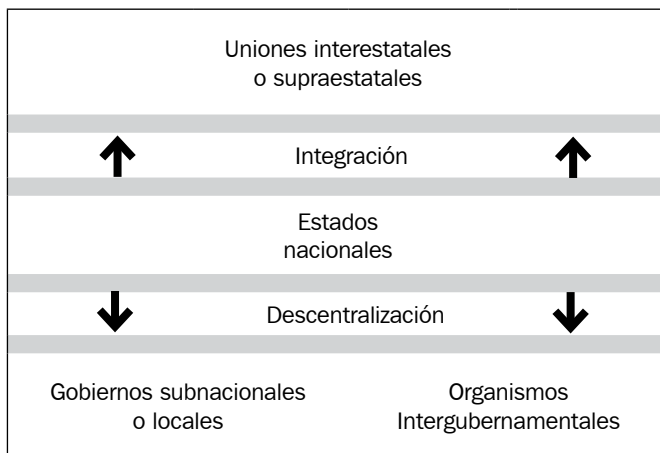
- Un proceso de *integración* (Castro, 2008:72-75) de Estados nacionales en uniones interestatales o supraestatales como la UNASUR o la Unión Europea, por ejemplo, de gobiernos subnacionales y, también, de gobiernos locales en asociaciones intergubernamentales.
- Otro proceso de *descentralización* (Fernández Arroyo, 2008:76-79) de competencias y recursos de gobiernos nacionales a go-

---

<sup>3</sup> La cita corresponde a la Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA), más precisamente al número seis del año uno, o sea, abril de 2001 (meses antes de la monumental crisis económica y social en la Argentina. Vale decir que el citado artículo es una síntesis y reelaboración de las tesis centrales contenidas en el Capítulo 4 del libro *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo* del mismo Borón (2000).

biernos subnacionales o gobiernos locales y, también, a organismos intergubernamentales.

**Tabla N° 2: Integración y descentralización de los Estados nacionales**



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este doble proceso, aparecen varios actores políticos provenientes del sector estatal: los gobiernos y las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o locales) y, también, las asociaciones intergubernamentales que ellos integran.

Las políticas públicas deben ser diseñadas y gestionadas por un gobierno y una administración pública. Pero, inexorablemente, junto con gobiernos y administraciones públicas de otras jurisdicciones y con asociaciones intergubernamentales.

Si se diseña o gestiona una política nacional, no se debe ignorar a los gobiernos subnacionales o locales ni a otros gobiernos nacionales. Asimismo, si se diseña o gestiona una política subnacional o local, no se debe ignorar al gobierno nacional ni a otros gobiernos subnacionales o locales. Tan obvio en la teoría como infrecuente en la práctica.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Sobre este punto volveremos al examinar la coordinación intergubernamental en la dirección de políticas públicas (Capítulo IV).

**Tabla Nº 3: Actores políticos del sector estatal**

Gobiernos	Nacionales
	Subnacionales (o provinciales)
	Locales (o municipales)
Organismos intergubernamentales	Internacionales
	Interprovinciales
	Intermunicipales

Fuente: Elaboración propia.

Mientras tanto, al exterior de la organización estatal, se observa el protagonismo creciente de los actores sociales y, consecuentemente, la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal en el diseño y la gestión de las políticas públicas. San Salvador del Valle Doistua (2000) sostiene al respecto:

En el marco de la Sociedad Red, no asistimos necesariamente a la disolución del Estado, sino más bien estamos ante un nuevo equilibrio entre el protagonismo de otros sectores y la pérdida de liderazgo excluyente de la administración pública. Pero esto no significa ni su desaparición ni el relevo en este liderazgo exclusivo por otros sectores. Se impone la sociedad en su conjunto, como la suma de sectores y agentes con propuestas e iniciativas de naturaleza distinta, pero cada vez más interdependientes. Consecuentemente cabe extraer la idea de que la intervención política en la realidad de comienzos de milenio debe ser cada vez más relacional (2000:29-30).

Indudablemente, en marco de la globalización y la “sociedad red” como la llama Doistua (2000), el Estado sigue siendo el responsable principal pero su liderazgo no es exclusivo ni excluyente sino relacional o compartido con sectores privados (con o sin fines de lucro) y con el sector ciudadano.

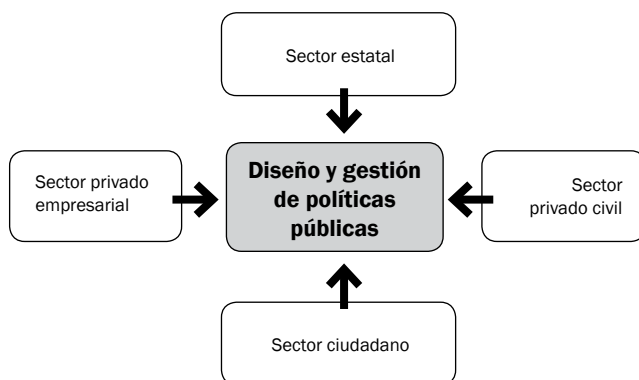
En cuanto al sector comercial o industrial queda mayoritariamente identificado como sector privado con ánimo



## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

de lucro, dependiendo del acento puesto en la actividad comercial de intercambio de bienes y servicios o en la actividad productiva. Mientras que en relación con el sector denominado voluntario, asociativo o, más recientemente, tercer sector, queda patente los aspectos de acuerdo y discrepancia sobre: su carácter sin ánimo de lucro, su implícito rasgo de privacidad y la matizada diferencia entre lo voluntario y lo asociativo. Finalmente, al margen de los sectores que logran un alto grado de acuerdo, introducimos la consideración de un novedoso sector ciudadano (Doistua, 2000:29-30).

**Tabla Nº 4: Protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadano**



Fuente: Elaboración propia.

¿Quiénes son los actores de esos sectores? Los actores sociales provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro) son las empresas privadas (grandes, medianas o pequeñas) y las organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.). Las personas individualmente consideradas (sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles) son los actores sociales del sector ciudadano.

Si se diseña o gestiona una política (nacional, subnacional o local) no se debe ignorar a las empresas privadas ni a las organizaciones civiles. Tampoco a los ciudadanos sin sectores de pertenencia. Los mecanismos para consultarlos son muchos, metodológicamente. Se pueden distinguir mecanismos formales (como consejos económicos y

sociales, consultas populares, etc.) e informales (todas las técnicas de investigación social). Pero, teóricamente, la conclusión es una: deben ser consultados antes de decidir, negociando y concertando con ellos después.<sup>5</sup>

**Tabla Nº 5: Actores sociales de los sectores privados y ciudadano**

Sectores privados	Con fines de lucro	Empresas privadas
	Sin fines de lucro	Organizaciones civiles
Sector ciudadano		Personas individuales

Fuente: Elaboración propia.

Se impone, pues, un *modelo relacional* de políticas públicas, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos, con dirigentes privados (empresariales y civiles) y con ciudadanos, en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

## **2.2. Una sociedad como primera destinataria**

### **2.2.1. Necesidades sociales y problemas públicos**

Las necesidades son carencias de uno o más sectores integrantes de la sociedad, es decir, lo que se precisa o se requiere para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad social se puede definir por la negativa o por la afirmativa, vale decir, como necesidad insatisfecha (inseguridad, desempleo, etc.) o como necesidad a satisfacer (seguridad, empleo, etc.).

La definición de las necesidades sociales depende, por una parte, del marco ideológico tanto de los analistas, evaluadores o diseñadores como de los decidores, ejecutores o comunicadores y, por la otra, del entorno social, político y económico.

---

<sup>5</sup> Sobre este punto volveremos al examinar la implantación social y la concertación intersectorial en la dirección de políticas públicas (Capítulo IV).

Las “necesidades sociales” deben ser considerarlas *en particular* (y no en general). Por lo tanto, se deben especificar el o los sectores destinatarios de la política pública, la o las materias de las que se ocupa y el o los territorios donde se aplica. Por ejemplo, respecto a los sectores destinatarios: las necesidades de las familias, los niños, adolescentes, jóvenes o ancianos (Petrini, 2006:21-46), los pobres y excluidos, las personas que viven en la calle, los inmigrantes o emigrantes, los enfermos, los adictos dependientes o los detenidos en cárceles (CELAM, 2007:179-182 y 187-193). En cuanto a las materias: las necesidades de vivienda, medio ambiente, infraestructura y servicios (Pacharoni, 2004:15-29), actividad económica y empleo (Scandizzo, 2004a:31-49), complemento de necesidades básicas insatisfechas, educación y cultura (Cingolani, 2004:51-66), capital social (Cáceres, 2004:71-92), capacidad institucional (Graglia, 2004b:95-106) y transparencia (Riorda, 2004:129-150) y en cuanto a los territorios: las necesidades de una localidad, una región, una provincia o un país (Gill, 2010:43-53).

Se recomienda a los diseñadores la identificación de necesidades por sector/es particular/es, por materia/s y/o por territorio/s también particulares. Por dos razones, una más práctica y otra más teórica. En primer lugar, si se recortan las necesidades a satisfacer por sector y por materia o territorio, el diseño se pone en marcha más rápidamente y cuesta menos. Dos detalles muy importantes, considerando que los mandatos gubernamentales duran cuatro años solamente y los recursos (financieros y humanos) son escasos generalmente. En segundo lugar, esta opción metodológica permite ocuparse de los sectores más débiles, de las materias olvidadas o de los territorios postergados, a partir de una convicción ideológica previa al diseño. Es decir, quien gobierna orienta políticas públicas para satisfacer las necesidades de los sectores pobres o indigentes (Repeto, 2008:64-67), para reformar política y administrativamente el Estado (Straface, 2008:40-45) o para desarrollar económica y socialmente las localidades o las regiones subdesarrolladas (Böhm, 2006:221-254), por ejemplo, dependiendo de su plataforma electoral.

Las necesidades sociales pueden ser *actuales* o *potenciales*. Sobre esa base pueden surgir dos situaciones iniciales, a saber:

- *Necesidades demandadas*: es decir, carencias sociales cuya satisfacción es peticionada por uno o más sectores. Seguridad, empleo,

erradicación de la pobreza, redistribución de los ingresos, crecimiento, educación y salud pueden ser ejemplos, dependiendo de cada sociedad (Latinobarómetro, 2011).

- *Necesidades no demandadas*: puede haber carencias sociales cuya satisfacción no es peticionada por uno o más sectores. La preservación del ambiente puede ser un ejemplo o la calidad institucional (IDD-Lat, 2011). Han sido y siguen siendo necesidades a satisfacer. Sin embargo, no en todas las épocas ni en todos los lugares se demandan socialmente. La educación vial puede ser otro ejemplo o la prevención de la salud, etc.

Muchos opinan que un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería ocuparse preferentemente de las primeras (necesidades demandadas) pero preocuparse de las segundas (necesidades no demandadas). La capacidad de anticipación distingue a un buen gobierno de un gobierno común y corriente. Si la necesidad está, la demanda aparecerá, tarde o temprano... pero aparecerá. Un gobierno común y corriente espera la demanda. Un buen gobierno la anticipa. ¿Cómo? Anticipar la demanda significa elaborar los proyectos y buscar los recursos para satisfacer la necesidad. Al respecto, vale una aclaración. Elaborados los proyectos y encontrados los recursos, se recomienda “generar la demanda”. En la gestión de políticas públicas se deben evitar dos errores frecuentes, a saber: 1) generar una demanda sin elaborar los proyectos ni buscar los recursos *antes* y 2) elaborar los proyectos y encontrar los recursos sin generar la demanda *después*.

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

- *Demandas que no responden a necesidades*: no pocas veces, las sociedades demandan lo que no necesitan. El dilema de los gobiernos es, entonces, la tentación demagógica del “sí” o los eventuales costos del “no”. Atender las demandas que no responden a necesidades puede causar crisis fiscales pero no atenderlas puede causar crisis políticas y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010:9-23).

- *Proyectos y/o actividades que no responden a necesidades ni a demandas:* insólita pero frecuentemente, muchos proyectos (programas y planes) gubernamentales o muchas actividades administrativas se ocupan de cuestiones que no responden a necesidades ni a demandas sociales. No se sabe por qué ni para qué se diseñaron y/o gestionaron. No hay carencias que los justifiquen ni peticiones que las expliquen... pero han sido elaborados e implementados. Obras públicas de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación. Obviamente, se recomienda no elaborar proyectos (programas o planes) ni poner en marcha actividades si no hay necesidades o demandas que los justifiquen o las expliquen respectivamente. Asimismo, deberían ser terminados si estuvieran en diseño o en gestión.

**Tabla N° 6: Necesidades y demandas sociales**

Con necesidades			
Sin demandas	Necesidades que no son demandadas (situación 2)	Necesidades que son demandadas (situación 1)	Con demandas
	Proyectos y/o actividades que no responden a necesidades ni a demandas (situación 4)	Demandas sociales que no responden a necesidades (situación 3)	
Sin necesidades			

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, podríamos decir que un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería orientarse en relación con cuatro líneas complementarias de decisión y acción, a saber: 1) ocuparse de las necesidades que son demandadas, 2) preocuparse de las necesidades que no son demandadas, 3) desactivar las demandas que no respondan a necesidades reales y 4) no iniciar proyectos ni actividades que no respondan a necesidades reales ni a demandas efectivas o, si estuvieran en marcha, terminarlos.

Las necesidades sociales (insatisfechas o a satisfacer) y los problemas públicos (irresueltos) deben diferenciarse.

Los problemas son impedimentos que el Estado (a través del gobierno y la administración pública: nacional, subnacional o local) debe resolver para que los sectores sociales integrantes de la sociedad puedan satisfacer sus necesidades.

Por ejemplo, la seguridad es una necesidad a satisfacer (Fischer-Bollin, 2011:9-10) mientras que las deficiencias o insuficiencias de la policía preventiva, la legislación penal, la administración de justicia o el servicio penitenciario, entre otros, pueden ser problemas. La atención de la educación (Rivas, 2008:54-58) o de la salud (Maceira, 2008:60:63) también son necesidades sociales a satisfacer mientras que las deficiencias o insuficiencias de los hospitales o de las escuelas pueden ser problemas.

El Estado, a través de los proyectos (programas y planes) gubernamentales y las actividades de la administración pública, debe resolver los problemas públicos como medio para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades. Si el déficit fiscal o la deuda pública (Díaz Frers, 2008:68-71), por ejemplo, son problemas que impiden la satisfacción de necesidades sociales (en materia de salud o de educación, de seguridad, etc.), el Estado debe resolverlos pero no como fin sino como un medio.

Desde este punto de vista, imprecisa pero gráficamente se podría decir que los problemas deben ser resueltos por el gobierno y la administración del Estado mientras que las necesidades deben ser satisfechas por los sectores de la sociedad.

### **2.2.2. Sociedad, Estado y mercado**

La sociedad debe ser la primera destinataria y, a la vez, la partícipe necesaria en el diseño y la gestión de políticas públicas, de acuerdo con nuestro marco teórico.

El Estado no debe serlo, porque tanto el gobierno como la administración pública son instrumentos de la sociedad a fin de asegurar un *orden político* de convivencia. El mercado tampoco debe serlo, porque

es otro instrumento de la sociedad a fin de asegurar un *orden económico* de convivencia. Considerar al Estado o al mercado como los destinatarios de las políticas públicas es desvirtuar sus respectivas naturalezas. Constituyen “idolatrías” que hemos sufrido y que debemos erradicar (Graglia y Riorda, 2005:97-99) de la cultura (o incultura) política y económica de nuestra sociedad.

Las políticas públicas no se deben orientar a satisfacer los intereses partidarios de gobiernos o gobernantes de turno ni las demandas sectoriales de empresas o empresarios de moda. Las políticas públicas se deben orientar al bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, sabiendo que tanto los gobiernos y las administraciones públicas como las empresas privadas integran una misma sociedad junto con las organizaciones civiles y los ciudadanos.

Obviamente, hay proyectos (programas y planes) gubernamentales o actividades administrativas que se destinan a gobiernos o a empresas, predominantemente. Por ejemplo, las políticas de reforma política o administrativa del Estado a escala nacional, subnacional o local (Manzanal, 2001:90-95) o de regulación o desregulación de mercados (Müller, 2001:58-67). Pero para que sean “políticas públicas”, la orientación debe ser el bien común de la sociedad y la ciudadanía, por encima de los intereses político-gubernamentales y de las demandas económico-empresariales.

Si se piensa en los países de América Latina después de la recuperación de las instituciones democráticas, en las llamadas políticas de reforma del Estado y de estatización o privatización de servicios públicos, por ejemplo, el balance de costos y beneficios demuestra que los proyectos (programas o planes) y las actividades se han orientado, muchas veces, a satisfacer intereses partidarios o demandas sectoriales, con la corrupción política o económica como trasfondo. Desde este punto de vista, se puede decir, entonces, que no hubo políticas públicas.

La distinción que se señala nos parece trascendente. Si los proyectos (programas o planes) y las actividades estatales se orientan a la satisfacción de intereses gubernamentales o administrativos, la sociedad se limita al Estado, sin tiempo ni espacio para la iniciativa de los sectores privados. Pero si se orientan a la satisfacción de demandas empresa-

riales, la sociedad se limita al mercado, sin tiempo ni espacio para la responsabilidad del sector estatal.

Las relaciones entre la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria en el diseño y la gestión de políticas públicas, el Estado y el mercado como sus instrumentos de convivencia política y económica, deben soportarse en el principio de subsidiariedad.

La subsidiariedad es uno de los cinco principios básicos de la DSI, junto con el bien común, el destino universal de los bienes, la participación y la solidaridad.

(...) todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (“subsidium”) respecto de las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y su espacio vital. (...) El principio de subsidiariedad protege a las personas de los abusos de las instancias sociales superiores e insta a estas últimas a ayudar a los particulares y a los cuerpos intermedios a desarrollar sus tareas (CDSI, 2005:127-128).

Como claramente ha analizado la Conferencia Episcopal Argentina<sup>6</sup> (2005), este principio de la subsidiariedad ha sido abandonado en la organización de la sociedad, tanto por *excesos del estatismo* como por *defectos del liberalismo a ultranza*. Cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades, que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el *estatismo* y se abandona el principio de subsidiariedad *por exceso* pero cuando el Estado no protege al débil frente a los más fuertes o no brinda su ayuda económica, institucional o legislativa a las entidades sociales más pequeñas, caemos en el *liberalismo a ultranza* y se abandona el principio de subsidiariedad *por defecto*.

En Argentina hemos conocido los dos extremos. Al menos desde los años 30 hubo un estatismo creciente, que nutrió, en el inconciente colectivo, la falsa imagen de que el

---

<sup>6</sup> En adelante, la CEA.



## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

Estado sería como un dios, que existe desde siempre, que todo lo puede, a quien todo se le puede exigir, incluso se lo puede maltratar porque nada malo le podía suceder. También conocimos un voraz liberalismo, que desmanteló el Estado privatizando sus empresas, pero sin la red de protección social que ello habría exigido, y sin el control necesario sobre los nuevos prestadores de servicios públicos, acrecentando aún más el gasto público que se pretendía reducir (CEA, 2005: N° 17).

Ahora bien, la sociedad (no el Estado ni el mercado) debe ser la “primera” pero no la “última” destinataria de las políticas públicas. La destinataria última de las políticas públicas es la persona humana, la gente, los vecinos de una localidad o una región, los habitantes de una provincia o un país, o sea, las personas de carne y hueso que habitan o cohabitan en una época y un lugar definidos.

Como se ha dicho, las políticas públicas se deben orientar al bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, por encima de los intereses partidarios y sectoriales. Pero siempre a favor y nunca en contra de las personas singulares que integran la sociedad. Nunca una necesidad social insatisfecha ni un problema público irresuelto pueden explicar (ni mucho menos justificar) la violación de los derechos humanos (Steiner, 2010:9-11).

De esa dignidad brotan los derechos fundamentales e inalienables de todo ser humano, que no lo abandonan nunca, desde su concepción hasta su muerte natural. Y esto, no importa su condición: varón o mujer, rico o pobre, sabio o ignorante, inocente o reo, y cualquiera sea su color. Esta dignidad es la clave y el centro del misterio del hombre y de todo lo que lo atañe. Desde ella todo problema humano puede ser iluminado y hallar solución. Esta dignidad nos ilumina también para apreciar la grandeza sublime de la vida terrena y de los esfuerzos con que el hombre procura hacerla más plenamente humana (CEA, 2005: N° 2).

A partir de la subordinación de los intereses gubernamentales y empresariales al bien común y la dignidad de la persona humana, se

impone un *modelo relacional*. Las políticas públicas se deben diseñar y gestionar de acuerdo con el principio de subsidiariedad que oriente las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado, sobre la base del respeto a los derechos humanos.

### 3. Políticas para el desarrollo

#### 3.1. Los valores del desarrollo integral

Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Si no, los proyectos y las actividades estatales no merecen llamarse “políticas públicas”.

El bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada uno de los sujetos del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro. (...) Una sociedad que, en todos sus niveles, quiere positivamente estar al servicio del ser humano es aquella que se propone como meta prioritaria el bien común, en cuanto bien de todos los hombres y de todo el hombre (CDSI, 2005:115).

El bien común no es la simple suma de los bienes particulares sino el bien de todos los hombres y de todo el hombre. Claro en la teoría pero ¿qué es y cómo lo reconocemos en la práctica?

Este es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el *desarrollo integral* del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. El bien común es por ello el *humus* de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye. (...) El bien común de una nación es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales, que une a todos los ciudadanos en pos de una misma empresa, a beneficio de todos sus integrantes y también de la comunidad internacional. (...) La construcción del bien común se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad (CEA, 2005: N° 7).

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

Consecuentemente, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral: diseñar y gestionar políticas públicas a los fines del bien común supone la formulación e implementación de proyectos (programas o planes) y actividades estatales que busquen la promoción y defensa y los más débiles y desprotegidos (Antonietti, 2011:77-78).

¿Cuáles son esos *valores* y esas *condiciones* que posibilitan el *desarrollo integral* del hombre en la sociedad?

Los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral son cuatro, a saber: 1) la verdad, 2) la libertad, 3) la justicia y 4) la caridad (CEA, 2005).

Un desarrollo *integral* debe inspirarse en esos valores. No puede basarse en la mentira ni en la falsedad. Debe fundamentarse en la *verdad*, es decir, en la realidad de los dichos y los hechos tanto de los actores políticos como de los actores sociales (civiles y empresariales) y ciudadanos. De ella depende la probabilidad o la posibilidad del diálogo intersectorial y político.

La verdad es un valor fundamental que desde siempre la humanidad busca ansiosa. Tiene una dimensión objetiva que fundamenta la actividad del hombre, posibilita el diálogo, fundamenta la sociedad e ilumina sobre la moralidad de los comportamientos de los ciudadanos y de los grupos sociales: verdad de la naturaleza del hombre, de la vida, de la familia, de la sociedad. Verdad, también, de los hechos acaecidos (CEA, 2005: N° 27).

Un desarrollo que sea *integral* debe asentarse en la *libertad*. No puede haber desarrollo sin ella. La libertad supone “estar libre de” y “ser libre para”, o sea, no depender de otro u otros y, simultáneamente, poder realizarse en lo personal y en lo social. Un gobierno de facto niega la libertad pero la pobreza o la indigencia la restringen gravemente.

El valor de la libertad, como expresión de la singularidad de cada persona humana, es respetado cuando a cada miembro de la sociedad le es permitido realizar su propia vocación personal (CDSI, 2005:138).

Un desarrollo que sea *integral* debe asentarse, también, en la justicia. Tampoco puede haber desarrollo sin justicia. No hablamos de la “administración de justicia” como uno de los poderes del Estado (Böhmer, 2008:50-53) sino de la justicia como un valor a reconocer y respetar en la convivencia social tanto política como económicamente. No puede haber una sociedad justa con un Estado injusto ni con un mercado injusto.

La justicia social es una exigencia vinculada con la cuestión social, que hoy se manifiesta con una dimensión mundial; concierne a los aspectos sociales, políticos y económicos y, sobre todo, a la dimensión estructural de los problemas y las soluciones correspondientes (CDSI, 2005:139).

Finalmente, no puede haber desarrollo sin caridad. La caridad, junto con la verdad, la libertad y la justicia son los valores del desarrollo integral. Sabemos que la verdad nos hace libres. Sabemos, también, que podemos “estar libres de” pero sin “ser libres para”. Sepamos, finalmente, que la justicia es necesaria pero insuficiente... sin la vía de la caridad.

La caridad presupone y trasciende la justicia (...). No se pueden regular las relaciones humanas únicamente con la medida de la justicia (...). Ninguna legislación, ningún sistema de reglas o de estipulaciones lograrán persuadir a hombres y pueblos a vivir en la unidad, en la fraternidad y en la paz; ningún argumento podrá superar el apelo de la caridad (CDSI, 2005:141).

Posiblemente llame la atención que hablemos de valores, de la verdad, la libertad, la justicia o la vía de la caridad en relación con el desarrollo. Sencillamente, en coincidencia con Bernardo Kliksberg (2008), sostenemos que sin valores no hay desarrollo que sea *integral*. Necesariamente, debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el desarrollo.

En América Latina, hay una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante sustentable y equitativo. El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo (2008:13).

Como tan claramente ha dicho el Consejo Episcopal Latinoamericano (2007) en Aparecida (Brasil), sin valores no hay futuro “y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ella siempre subyace la fragilidad humana” (CELAM, 2007:177).

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano respecto a las políticas para el desarrollo, sabiendo que un mundo global requiere una ética global, común o mínima (llamada “ética civil”). Como enseña Joan Carrera i Carrera (2003), esta propuesta pretende encontrar unos mínimos éticos compartidos por todos los hombres y mujeres del mundo.

La aceptación de la ética mínima no debe suponer la disolución de la ética cristiana, que es una ética de máximos. En primer lugar, por el hecho de que los consensos conseguidos serán siempre provisionales (tal como acepta la Ética Civil), y, por lo tanto, las distintas “comunidades de máximos” no deben renunciar a ampliarlos. (...) En segundo lugar, para la Ética Civil son muy importantes los consensos, pero también los disentimientos, (...). La aceptación de los mínimos supone la tolerancia y la aceptación de determinadas cuestiones que pueden ser consideradas por los cristianos como un mal (2003:255).

Siempre de acuerdo con Carrera i Carrera (2003), esa tolerancia no debe significar la claudicación de los máximos de la ética cristiana sino la posibilidad de proseguir el diálogo.

### **3.2. Las condiciones del desarrollo integral**

A la luz de valores (verdad, libertad, justicia y caridad), nos preguntamos: ¿cuáles son las condiciones del desarrollo integral? A diferencia de los valores, las condiciones del bien común y del desarrollo integral varían según las épocas y los lugares, dependiendo de las ideologías y los contextos (Graglia, 2007b:31-33).

Daniel García Delgado (2006) ha planteado el retorno del desarrollo en un contexto posneoliberal:

El desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico. Este retorno se produce tras 30 años de implementación de una verdadera revolución conservadora, que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de la maximización del interés individual (2006:17).

El mismo García Delgado junto con Ignacio Chojó Ortiz (2006:41) han observado cuatro elementos o características centrales que debe tener el nuevo modelo de desarrollo, a saber: 1) que sea sustentable, 2) equitativo, 3) productivo y competitivo y 4) consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica.

Daniel Arroyo (2006) planteaba seis desafíos para la gestión de políticas públicas respecto al desarrollo argentino que siguen siendo actuales, a saber: 1) la pobreza y la indigencia, 2) la desigualdad social y económica, 3) las limitaciones que imponen la informalidad masiva en el mercado laboral, 4) un plan de desarrollo, 5) la crisis de representación y legitimidad política y 6) la situación anómica de los jóvenes.

Los cambios evidenciados en los últimos años respecto a los indicadores económicos<sup>7</sup>, que no expresan resonancia en el nivel de desigualdad y exclusión social, introducen a la problemática del diseño de un modelo de desarrollo productivo que sea sustentable pero, a su vez, redistributivo de la riqueza y más inclusivo.

Para el diseño del mismo, es menester el fortalecimiento de los canales de interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado con el objeto de generar consensos, compromisos y apoyos mutuos (Arroyo, 2006:216).

Vale como antecedente el “Índice de Desarrollo Local para la Gestión” que publicamos en 2004 con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y que dos años después convertimos en el “Índice de Desa-

---

<sup>7</sup> Arroyo incluye los años 2003 al 2006 pero, como se ha dicho, sus afirmaciones siguen siendo actuales al año 2011.

rrollo Regional para la Gestión” (Graglia y Riorda, 2006). Según ambos Índices, los componentes del desarrollo (o condiciones) son: 1) el capital físico, 2) la actividad económica, 3) el capital humano, 4) el capital social, 5) la capacidad institucional, 6) la gestión de recursos financieros, 7) la transparencia y 8) la participación política.

Desde nuestro punto de vista, las condiciones del desarrollo en la Argentina y en América Latina pueden resumirse en dos variables principales, a saber: 1) la receptividad política y 2) la legitimidad democrática.

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional, tal cual enseña la profesora Antonia Martínez:

Los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas (Sartori, 1992:241-242). Pero éstas son dos de las vertientes a través de las cuales puede concebirse el concepto de representación política. Se ha señalado que la representación política es un concepto multidimensional y cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el mismo: a) la representación como autorización, b) la representación como responsabilidad, c) la representación descriptiva, d) la representación simbólica y e) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985) (2004:666).

Sobre esa base, hemos distinguido la representación como *representatividad*, la representación como *receptividad* y la representación como *rendición de cuentas*. (Martínez, 2004:682-703).

Una democracia es “representativa” si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (*representatividad*), si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (*rendición de cuentas*) y, finalmente, si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (*receptividad*) (Graglia, 2009:57-58).

Respecto a la *legitimidad democrática*, se la entiende como la convicción de que tanto el régimen como el sistema democráticos son los más

convenientes y apropiados para la sociedad, reflejándose en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006:297-299 y 324-326).

Nos parece necesario y urgente individualizar y, sobre esa base, analizar cómo influyen los factores de la *representación política* sobre la *legitimidad democrática* en América Latina. ¿De qué depende la legitimidad democrática? ¿Por qué en unos países sube y en otros países baja el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública? ¿Depende de la *representatividad*? ¿Depende de la *rendición de cuentas*? ¿O depende de la *receptividad política*?

La o las respuestas a estas preguntas son claves para los países de América Latina. Principalmente porque sin el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública que legitime a la democracia no habrá consolidación real y efectiva de sus instituciones formales.

De acuerdo con el profesor Aguilar Villanueva (2010), la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana.

En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del Sujeto gobierno, (...) El gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos (...) El gobernante no estaba en condición de gobernar porque los ciudadanos no lo consideraban legítimo, no le otorgaban autoridad intelectual o moral y les resultaba despreciable aun si temible.

Sin embargo, en años recientes, (...), se han resuelto razonablemente los dos problemas crónicos del sujeto gobierno: *la legitimidad de su cargo y de su actuación* (2010:6-7).

Como el mismo Aguilar Villanueva resume, el “sujeto gobierno” reúne todas las características consideradas correctas del gobierno democrático: 1) es un gobierno elegido, 2) controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, 3) sometido al escrutinio ciudadano, 4) obediente de las leyes, 5) respetuoso de las libertades políticas y civiles, 6) abierto a la participación ciudadana, 7) transparente y 8) rendidor de cuentas.



No está en cuestión la validez institucional del cargo y la legalidad de la actuación del gobernante sino su validez directiva, (...). En cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico *se ha desplazado del sujeto / la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza*, (...) El proceso de gobernar acertado, exitoso, socialmente reconocido, contiene elementos políticos y técnicos y no sólo institucionales (Aguilar Villanueva, 2010:8).

Siguiendo a Aguilar Villanueva, decimos que el problema no es el gobernante sino el proceso de gobernar o, en nuestros términos, que el problema de la representación política y su influencia sobre la *legitimidad democrática* se ha desplazado de la *representatividad* y la *rendición de cuentas* (“sujeto gobierno”) a la *receptividad* (“proceso de gobernar”).

Atento a ello, a continuación, nos focalizamos en la *receptividad política* y en la *legitimidad democrática*. Como se ha dicho, investigaciones subsiguientes deberían indagar las influencias de la receptividad (como variable independiente) sobre la legitimidad (como variable dependiente), contrastándola con la rendición de cuentas y la representatividad (como variables de control).<sup>8</sup>

## 4. Receptividad política y legitimidad democrática

### 4.1. La receptividad política

#### 4.1.1. Eficacia gubernamental

Las políticas públicas deben orientarse al bien común y, consecuentemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La satisfacción de la sociedad es la consecuencia de la “receptividad política”. Al analizar la acción del representado, Antonia Martínez (2004) enseña que la representación se construye a partir de la relación entre ciudadanos y políticos y que uno de los escenarios se articula

---

<sup>8</sup> Si bien escapa tanto al sentido como al alcance de esta publicación, subrayamos que la hipótesis según la cual “la legitimidad democrática depende de la receptividad política y no de la representatividad ni de la rendición de cuentas”, debe ser investigada y probada.

sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, “correspondencia denominada como *receptividad*” (2004:687).

La receptividad política se basa en la eficacia gubernamental y se refleja en la capacidad para generar políticas de bienestar y eficiencia económica (IDD-Lat, 2011).

**Tabla N° 7: La receptividad política**

LA RECEPTIVIDAD POLÍTICA		
Se basa en...	Se refleja en...	
La eficacia gubernamental	La capacidad para generar políticas	de bienestar
		de eficiencia económica

Fuente: Elaboración propia.

Sin eficacia gubernamental no puede haber receptividad política y sin ésta se pone en peligro la gobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010:23-28).

David Collier y Steven Levitsky (2000, en IDD-Lat, 2002:24) presentan una clasificación de características que sirven para esbozar una definición de democracia: 1) elecciones libres, 2) sufragio universal, 3) participación plena, 4) libertades civiles, 5) poder efectivo para gobernar y 6) igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de política. Los primeros tres atributos son considerados requisitos básicos de una democracia y, por lo tanto, la ausencia de uno de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos. Los primeros cuatro atributos son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un “mínimo procedimental”. Las definiciones que consideran un “mínimo procedimental expandido” requieren de los primeros cinco atributos. Finalmente, las “definiciones o concepciones maximalistas o multidimensionales” de democracia requieren de los seis atributos.

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

A los fines de medir la *capacidad de los gobiernos para generar políticas de bienestar*, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) considera el desempleo urbano, los hogares bajo la línea de pobreza y el desempeño tanto en salud como en educación.

Respecto al primero (desempleo urbano), se considera el desempleo medido por la proporción de población desocupada y la económicamente activa. En cuanto a los segundos (hogares bajo la línea de pobreza), se considera la proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una Canasta Básica Total (CBT), estableciendo si los ingresos de los hogares tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).

Para el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), el desempeño en salud se cuantifica utilizando una variable de calidad: tasa de mortalidad infantil (medida como la proporción de menores fallecidos antes de cumplir un año de edad por cada 1.000 nacidos vivos) y una variable de esfuerzo: gasto en salud (medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado). El desempeño en educación se cuantifica utilizando una variable de calidad: matriculación secundaria (medida como la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente) y una variable de esfuerzo: gasto en educación (medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado).

Desde nuestro punto de vista, las políticas de generación de empleo y de lucha contra la pobreza son claves para medir la capacidad de generar bienestar.

A su vez, a los fines de medir la *capacidad de los gobiernos para generar políticas de eficiencia económica*, el Índice de Desarrollo Democrático para América Latina (IDD-Lat) considera la libertad económica, el PBI per cápita, la brecha de ingresos, la inversión y el endeudamiento sobre el PBI.

La libertad económica se mide a través del Puntaje en el Índice de Libertad Económica que permite mensurar los umbrales de libertad que el

individuo puede gozar en materia de económica. Considera 50 variables agrupadas en varios factores generales de libertad económica: 1) política comercial, 2) carga impositiva de gobierno, 3) intervención del gobierno en la economía, 4) política monetaria, 5) flujos de capital e inversión extranjera, 6) actividad bancaria y financiera, 7) salarios y precios, 8) derechos de propiedad, 9) regulaciones y 10) mercado negro.

El PBI per cápita mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país en relación con su distribución en la población, ajustado a las “paridades del poder adquisitivo” (PPA) medido en dólares estadounidenses. La distribución del ingreso es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas democráticos para promover la equidad, constituyendo una muy buena medida resumen de la desigualdad social ya que mide la distribución del ingreso por grupos quintiles de población, clasificada según los ingresos totales del hogar, considerando la brecha existente entre el más alto (20% más rico) y el más bajo (20% más pobre).

La inversión es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía, lo que trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía. Respecto al endeudamiento, se considera la deuda externa total.

Desde nuestro punto de vista, las políticas de redistribución de los ingresos y crecimiento económico son claves para medir la capacidad de generar eficiencia económica.

Seguidamente, describiremos los comportamientos de la Argentina y América Latina respecto a la receptividad política, comparándolos. A esos fines, reconoceremos dos dimensiones con dos indicadores cada una de ellas, a saber:

- *Dimensión “Políticas de bienestar social”*: definimos las políticas de bienestar social como el poder efectivo de los gobiernos para diseñar y gestionar políticas públicas que generen más empleo (Belke, 2008:283-285) y/o menos pobreza (Westerhoff, 2008:275-278). Sus indicadores son el “Desempleo urbano” y los “Hogares bajo la línea de pobreza”.

- *Dimensión “Políticas de eficiencia económica”*: definimos a las políticas de eficiencia económica como el poder efectivo de los gobiernos para diseñar y gestionar políticas públicas que generen menos desigualdad (Siebke, 2008:132-135) y/o más crecimiento (Gabisch, 2008:115-117). Sus indicadores son la “Brecha de ingresos (relación entre el quintil mayor y el menor) y el “PBI per cápita (ajustado a paridad del poder adquisitivo)”.

Vamos a utilizar los datos proporcionados por el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) del 2002 al 2011, ambos incluidos.

La Tabla siguiente muestra las dimensiones y los indicadores de la receptividad política.

**Tabla Nº 8: Dimensiones e indicadores de la receptividad política**

DIMENSIONES E INDICADORES DE LA RP			
Variable	Dimensiones	Indicadores	Datos
Receptividad política	Políticas de bienestar	Desempleo urbano	Índice de Desarrollo democrática de América Latina (IDD-Lat)
		Hogares bajo la línea de pobreza	
	Políticas de eficiencia económica	Brecha de ingresos	
		PBI per cápita	

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.1.2. Políticas de bienestar y eficiencia económica en la Argentina y América Latina**

##### **4.1.2.1. El desempleo urbano y los hogares bajo la línea de pobreza**

Respecto al desempleo, desde la perspectiva de la economía social de mercado (a la que adherimos), Marcelo Resico (2010) ha sostenido:

El desempleo se produce cuando una persona capacitada para trabajar y deseando hacerlo no consigue empleo. El problema del desempleo trae consecuencias directas y duraderas para el individuo y su entorno familiar y social, resumidas en el deterioro del nivel de vida y problemas psíquicos. El desempleo por tiempo prolongado erosiona la formación profesional y la autoconfianza; se producen tendencias al aislamiento, crisis de identidad, enfermedades sicosomáticas y dependencias (2010:257-258).

El objetivo primordial de la política económica es la creación de empleos y la lucha contra el subempleo (Resico, 2010:258 y 260-264).

Claramente, el desempleo indica malestar social, una necesidad que solamente se puede satisfacer mediante la capacidad de generar políticas de empleo.

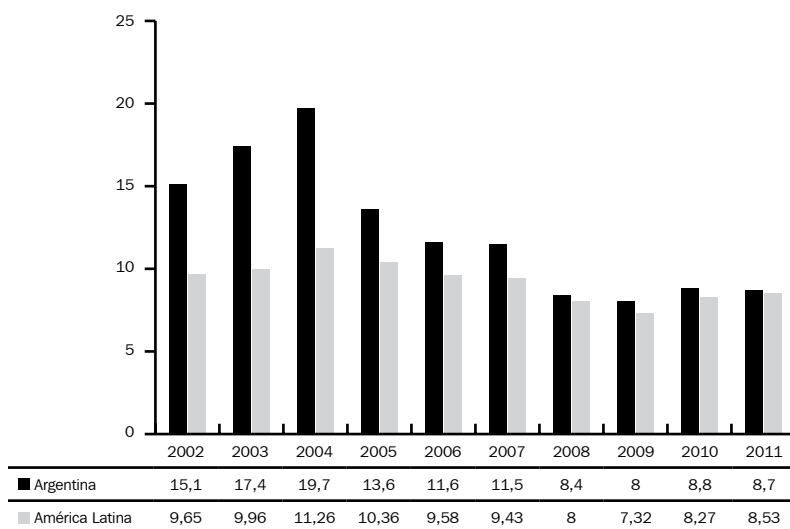
En la Argentina, el desempleo urbano crece del 15,10% en 2002 al 17,40% en 2003 y al 19,70% en 2004 (la peor medición). Luego decrece al 13,60% en 2005, al 11,60% en 2006, al 11,50% en 2007, al 8,40% en 2008 y al 8,00% en 2009 (la mejor medición). Después, vuelve a crecer al 8,80% en 2010. Finalmente, vuelve a decrecer al 8,70% en 2011. La tendencia a subir que se inicia en 2008 se mantiene hasta 2011. En el caso argentino, el promedio del desempleo urbano entre 2002 y 2011 es del 12,28%.

En América Latina, el desempleo urbano sube del 9,95% al 9,96% en 2003 y al 11,26% en 2004 (la peor medición). Luego, baja al 10,36% en 2005, al 9,58% en 2006, al 9,43% en 2007, al 8,00% en 2008 y al 7,32% en 2009 (la mejor medición). Después, vuelve a subir al 8,27% en 2010 y al 8,53% en 2011. La tendencia a subir que se inicia en 2009 se mantiene hasta 2011. El promedio de los países latinoamericanos entre 2002 y 2011 es del 9,24%.

Comparativamente, la Argentina ha estado por arriba del promedio anual, menos en el año 2011.

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

**Gráfico N° 1: Evolución del desempleo urbano en América Latina y Argentina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia

La Tabla siguiente nos posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos respecto al desempleo urbano.

**Tabla N° 9: Ranking del desempleo urbano por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
R. Dominicana			16,10	18,40	18,40	18,60	15,60	14,00	14,90	14,90	<b>16,36</b>
Colombia	17,20	18,20	17,60	15,40	14,00	13,30	11,60	11,50	13,00	13,00	<b>14,48</b>
<b>Argentina</b>	<b>15,10</b>	<b>17,40</b>	<b>19,70</b>	<b>13,60</b>	<b>11,60</b>	<b>11,50</b>	<b>8,40</b>	<b>8,00</b>	<b>8,80</b>	<b>8,70</b>	<b>12,28</b>
Uruguay	13,60	15,30	17,00	13,10	12,20	12,10	9,70	7,90	7,70	7,70	<b>11,63</b>
Panamá	15,20	16,20	16,50	14,00	12,00	12,10	7,70	6,50	7,90	7,90	<b>11,60</b>
Venezuela	14,00	13,40	15,80	15,30	12,40	11,40	8,70	7,40	8,30	7,80	<b>11,45</b>
Ecuador	14,11	10,40	8,60	11,00	10,70	7,70	9,80	6,90	8,60	8,50	<b>9,63</b>
Paraguay	8,50	10,80	14,70	10,00	10,00	8,00	8,90	7,20	7,20	8,20	<b>9,35</b>
<b>América Latina</b>	<b>9,65</b>	<b>9,96</b>	<b>11,26</b>	<b>10,36</b>	<b>9,58</b>	<b>9,43</b>	<b>8,00</b>	<b>7,32</b>	<b>8,27</b>	<b>8,53</b>	<b>9,24</b>
Brasil	7,10	6,20	11,70	11,50	9,80	10,70	9,40	7,90	8,10	8,10	<b>9,05</b>
Nicaragua	9,80	10,70	12,90	9,30	9,30	12,50	5,20	5,20	5,90	8,20	<b>8,90</b>
Perú	8,50	9,30	9,40	9,40	9,60	6,80	8,70	8,30	8,30	8,30	<b>8,66</b>
Chile	9,20	9,10	9,00	8,80	8,00	8,00	7,00	7,70	9,80	9,70	<b>8,63</b>
Bolivia	7,60	7,50	8,70	8,50	6,20	6,00	8,00	7,70	6,80	7,90	<b>7,49</b>
El Salvador	6,50	6,50	6,20	6,50	7,30	6,50	5,70	5,80	7,00	7,10	<b>6,51</b>
Costa Rica	5,30	5,80	6,80	6,70	6,70	6,90	4,60	4,80	7,60	7,60	<b>6,28</b>
Honduras	6,30	6,30	6,10	8,00	6,50	7,50	4,10	4,10	5,90	6,40	<b>6,12</b>
Guatemala	3,80	3,80	3,10	3,10	3,10	6,00	6,00	6,00	6,30	7,00	<b>4,82</b>
México	2,20	2,50	2,70	3,80	4,70	4,10	4,90	4,90	6,80	6,60	<b>4,32</b>

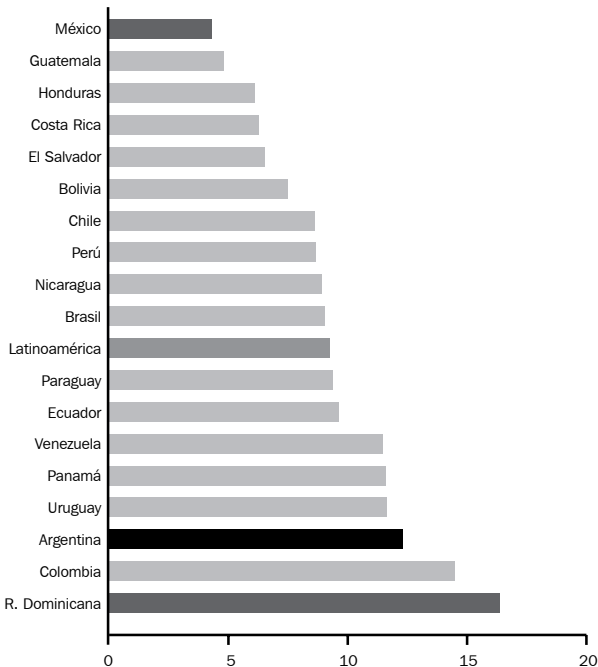
Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con el desempleo urbano, los mejores han sido México en los años 2002 (con un 2,20%), 2003 (con un 2,50%), 2004 (con un 2,70%), 2005 (con un 3,80%) y 2007 (con un 4,10%), Guatemala en el año 2006 (con un 3,10%) y Honduras en los años 2008 y 2009 (con un 4,10%), 2010 (con un 5,90%) y 2011 (con un 6,40%).

En 2002, la Argentina ocupa el decimoquinto lugar; en 2003, el decimoséptimo; en 2004, el decimooctavo; en 2005, el decimosexto; en 2006 y 2007, el decimotercero; en 2008, el décimo; en 2009, el decimoquinto; en 2010, el decimosexto; y en 2011, la Argentina ocupa el decimoquinto lugar.

México ha sido el mejor en relación con el desempleo urbano en el período 2002-2011. Argentina ocupa el decimosexto lugar (por arriba del promedio regional).

**Gráfico N° 2: Desempleo urbano en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.



Al analizar “el desafío de la pobreza” desde la perspectiva de la economía social de mercado, Marcelo Resico (2010) ha sostenido:

La *pobreza* puede ser concebida como una condición en la que una persona o grupo no tiene acceso a una *necesidad básica*, que la priva de un estándar mínimo de bienestar, en particular referido a una deficiencia en su ingreso. En toda sociedad existe una distribución desigual de bienes, dinero, derechos, talentos, conocimientos, relaciones sociales, etc. Se habla de pobreza cuando esta desigualdad implica una *situación de necesidad* que no está limitada a un período de tiempo, sino que determina las condiciones de vida del afectado o de la afectada (2010:276).

La lucha contra la pobreza está basada en la lesión de la dignidad humana, reconociendo que la pobreza puede resultar de una disminución en las capacidades de las personas para vivir la vida que eligen (Resico, 2010:276-277).

La pobreza también indica malestar social, otra necesidad que solamente se puede satisfacer mediante la capacidad de generar políticas públicas que disminuyan los hogares pobres.

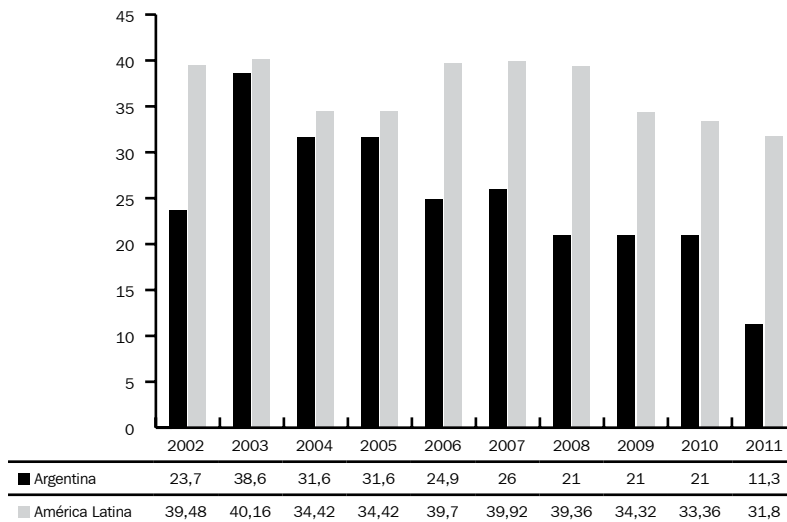
En la Argentina, los hogares bajo la línea de pobreza crecen del 23,70% en 2002 al 38,60% en 2003 (la peor medición). Luego decrecen al 31,60% en 2004 y 2005 y al 24,90% en 2006. Después, vuelven a crecer al 26,00% en 2007. Finalmente, vuelven a decrecer al 21,00% en 2008, 2009 y 2010 y al 11,30% en 2011 (la mejor medición). La tendencia a bajar que se inicia en 2007 se mantiene hasta 2011. En el caso argentino, el promedio de hogares bajo la línea de pobreza entre 2002 y 2011 es del 25,07%.

En América Latina, los hogares bajo la línea de pobreza suben del 39,48% en 2002 al 40,16% en 2003 (la peor medición). Luego, bajan al 34,42% en 2004 y 2005. Después, vuelven a subir al 39,70% en 2006 y al 39,92% en 2007. Finalmente, vuelven a bajar al 39,36% en 2008, al 34,32% en 2009, al 33,36% en 2010 y al 31,88% en 2011 (la mejor medición). La tendencia a bajar que se inicia en 2007 se mantiene hasta

2011. Respecto a los hogares bajo la línea de pobreza, el promedio de los países latinoamericanos entre 2002 y 2011 es del 36,69%.

Comparativamente, la Argentina ha estado por abajo del promedio anual.

**Gráfico N° 3: Evolución de los hogares bajo la línea de pobreza en América Latina y Argentina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia

La Tabla siguiente nos posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos respecto a los hogares bajo la línea de pobreza.

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

**Tabla N° 10: Ranking de los hogares bajo la línea de pobreza por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Honduras	71,70	71,70	60,50	60,50	66,70	62,70	71,50	56,90	56,90	56,90	<b>63,60</b>
Nicaragua	57,00	57,00	57,70	57,70	63,80	63,80	63,80	54,40	54,40	54,40	<b>58,40</b>
Paraguay	49,00	49,00	35,00	35,00	50,10	55,00	55,00	55,00	52,50	48,20	<b>48,38</b>
Bolivia	48,70	48,70	44,90	44,90	52,00	53,80	53,80	42,40	42,40	42,40	<b>47,40</b>
Ecuador	63,60	63,60	42,60	42,60	49,00	45,20	43,00	38,80	39,00	40,20	<b>46,76</b>
Colombia	50,60	50,60	44,60	44,60	44,60	45,40	46,80	45,40	45,40	39,70	<b>45,77</b>
Guatemala	46,00	46,00	39,00	39,00	45,30	45,30	45,30	42,00	42,00	42,00	<b>43,19</b>
R. Dominicana			38,40	38,40	41,90	45,40	44,50	43,00	42,00	39,30	<b>41,61</b>
El Salvador	38,70	38,70	34,70	34,70	39,40	41,20	47,50	41,20	41,20	42,30	<b>39,96</b>
Venezuela	44,10	44,10	43,30	43,30	48,60	48,60	30,20	30,20	27,60	27,60	<b>38,76</b>
<b>América Latina</b>	<b>39,48</b>	<b>40,16</b>	<b>34,42</b>	<b>34,42</b>	<b>39,70</b>	<b>39,92</b>	<b>39,36</b>	<b>34,32</b>	<b>33,36</b>	<b>31,88</b>	<b>36,69</b>
Perú		36,10	30,90	30,90	43,10	43,10	44,50	25,70	23,50	21,10	<b>33,21</b>
México	32,30	32,30	26,00	26,00	32,60	28,50	31,70	26,60	29,20	29,20	<b>29,44</b>
Brasil	32,90	32,90	27,40	27,40	35,70	32,80	29,90	26,90	22,80	22,10	<b>29,08</b>
<b>Argentina</b>	<b>23,70</b>	<b>38,60</b>	<b>31,60</b>	<b>31,60</b>	<b>24,90</b>	<b>26,00</b>	<b>21,00</b>	<b>21,00</b>	<b>21,00</b>	<b>11,30</b>	<b>25,07</b>
Panamá	25,80	25,80	21,40	21,40	25,30	24,40	30,80	18,70	17,00	16,30	<b>22,69</b>
Costa Rica	18,10	18,10	15,90	15,90	17,50	20,00	16,70	17,80	15,60	18,50	<b>17,41</b>
Chile	20,10	20,10	16,30	16,30	18,70	18,50	13,70	13,70	13,90	11,70	<b>16,30</b>
Uruguay	9,40	9,40	9,30	9,30	15,40	18,80	18,80	18,10	14,00	10,70	<b>13,32</b>

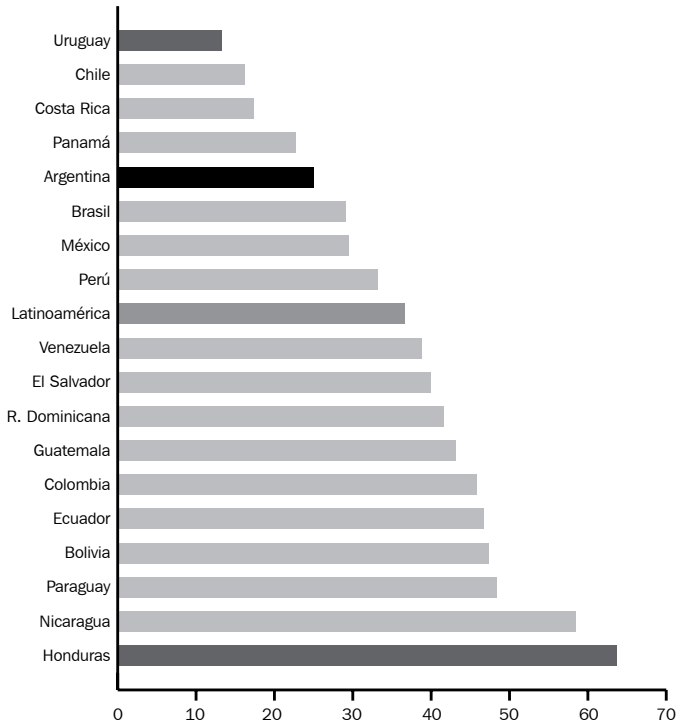
Fuente: IDD-Lat 2003-2010. Elaboración propia.

Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con los hogares bajo la línea de pobreza, los mejores han sido Uruguay en los años 2002 y 2003 (con un 9,40%), 2004 y 2005 (con un 9,30%), 2006 (con un 15,40%) y 2011 (con un 10,70%) y Chile en los años 2007 (con un 18,50%), 2008 y 2009 (con un 13,70%) y 2010 (con un 13,90%).

En 2002, la Argentina ocupa el cuarto lugar. En 2003, 2004 y 2005, el octavo; en 2006 y 2007, el quinto; en 2008, el cuarto; en 2009 y 2010, el quinto; y en 2011, la Argentina ocupa el segundo lugar.

Uruguay ha sido el mejor en relación con los hogares bajo la línea de pobreza en el período 2002-2011. Argentina ocupa el quinto lugar (por abajo del promedio regional).

**Gráfico N° 4: Hogares bajo la línea de pobreza en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

En síntesis, entre 2002 y 2011, en la Argentina, han disminuido el desempleo (del 15,10% al 8,70%) y los hogares bajo la línea de la pobreza (del 27,30% al 11,30%). Como veremos, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza han tenido una influencia positiva sobre la legitimidad democrática.

#### 4.1.2.2. La brecha de ingresos y el PBI per cápita

Al analizar “el desafío de la desigualdad” desde la perspectiva de la economía social de mercado, Marcelo Resico (2010) ha sostenido:

La *desigualdad* se refiere a la disparidad en la distribución de los recursos económicos y el ingreso. El concepto puede ser aplicado a los individuos, a los grupos y a los

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

países. La desigualdad económica se relaciona con las diferencias en los resultados pero está ligada también a la *desigualdad de las oportunidades*. (...) Sin embargo, no se puede medir en forma unívoca qué debe entenderse por justicia distributiva. Para hacerlo es necesario partir de ciertas valoraciones y objetivos finales, cuya armonización depende del funcionamiento democrático (2010:279).

La distribución de los ingresos se fundamenta en el principio de rendimiento. Sin embargo, el principio de igualdad y el consiguiente derecho a un mínimo existencial asegurado (físico y cultural) hacen necesaria una política de redistribución del ingreso (Resico, 2010:279-280).

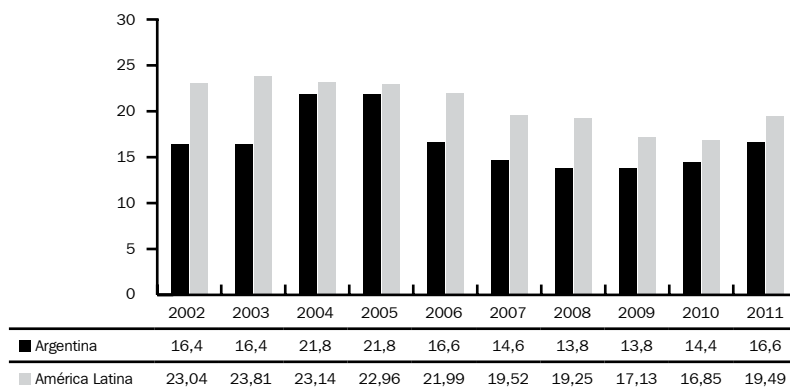
Claramente, la desigualdad indica ineficiencia económica, un problema público que solamente se puede solucionar mediante la capacidad de generar políticas que disminuyan la brecha de ingresos entre los más ricos y los más pobres.

En la Argentina, la brecha de ingresos crece de 16,40 veces en 2002 y 2003 a 21,80 en 2004 y 2005 (la peor medición). Luego, decrece a 16,60 en 2006, a 14,60 en 2007 y a 13,80 en 2008 y 2009 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a crecer de 13,80 a 14,40 en 2010 y a 16,60 veces en 2011. La tendencia a subir que se inicia en 2008 se mantiene hasta 2011. Entre 2002 y 2011 los ingresos del 20% más rico fueron 16,62 veces mayores que los ingresos del 20% más pobre, en promedio.

En América Latina, la brecha de ingresos sube de 23,04 veces en 2002 a 23,81 en 2003 (la peor medición). Luego, baja a 23,14 en 2004, a 22,96 en 2005, a 21,99 en 2006, a 19,52 en 2007, a 19,25 en 2008, a 17,13 en 2009 y a 16,85 en 2010 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a subir a 19,49 veces en 2011. La tendencia a la baja que se inicia en 2004 se mantiene hasta 2010. En promedio, entre 2002 y 2011 los ingresos del 20% más rico fueron 20,60 veces mayores que los ingresos del 20% más pobre.

Comparativamente, la Argentina ha estado por abajo del promedio anual.

**Gráfico N° 5: Evolución de la brecha de ingresos en América Latina y Argentina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

La Tabla siguiente nos posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos respecto a la brecha de ingresos.

**Tabla N° 11: Ranking de la brecha de ingresos por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Bolivia	48,10	48,10	44,20	44,20	44,20	30,30	30,30	22,20	22,20	31,50	<b>36,53</b>
Brasil	35,00	35,00	36,90	36,90	31,80	26,50	24,90	22,70	23,80	23,90	<b>29,74</b>
R. Dominicana			24,90	24,90	24,90	38,30	38,30	21,30	21,20	26,00	<b>27,48</b>
Honduras	26,50	26,50	26,30	26,30	26,30	24,40	24,40	23,60	23,60	32,50	<b>26,04</b>
Colombia	25,60	25,60	29,60	29,60	29,60	25,20	25,20	25,20	25,20	15,90	<b>25,67</b>
Nicaragua	33,10	33,10	27,20	27,20	27,20	23,60	23,60	17,20	17,20	20,60	<b>25,00</b>
Guatemala	22,90	22,90	18,70	18,70	18,70	18,40	18,40	22,00	22,00	23,90	<b>20,66</b>
América Latina	<b>23,04</b>	<b>23,04</b>	<b>22,73</b>	<b>22,96</b>	<b>21,99</b>	<b>19,52</b>	<b>19,25</b>	<b>17,13</b>	<b>16,85</b>	<b>19,49</b>	<b>20,60</b>
Paraguay	22,60	22,60	25,60	25,60	25,60	16,00	16,00	17,00	16,60	18,30	<b>20,59</b>
Panamá	21,60	21,60	17,90	17,90	17,90	16,90	17,70	15,60	15,20	18,20	<b>18,05</b>
Chile	19,00	19,00	19,00	18,30	18,40	18,80	15,90	15,90	15,90	16,50	<b>17,67</b>
Perú	21,60	21,60	19,30	19,30	16,30	15,60	15,60	15,60	12,80	13,70	<b>17,14</b>
Ecuador	18,40	18,40	16,80	16,80	16,80	17,00	18,00	15,40	14,00	15,40	<b>16,70</b>
El Salvador	19,60	19,60	20,30	20,30	20,30	13,30	13,30	13,30	13,30	13,10	<b>16,64</b>
Argentina	<b>16,40</b>	<b>16,40</b>	<b>21,80</b>	<b>21,80</b>	<b>16,60</b>	<b>14,60</b>	<b>13,80</b>	<b>13,80</b>	<b>14,40</b>	<b>16,60</b>	<b>16,62</b>
México	18,50	18,50	15,50	15,50	16,00	16,70	14,70	14,70	16,10	16,00	<b>16,22</b>
Costa Rica	15,30	15,30	16,90	16,90	16,90	12,70	13,40	13,90	12,40	28,00	<b>16,17</b>
Venezuela	18,00	18,00	18,10	18,1	18,10	13,70	13,70	9,30	8,40	11,70	<b>14,33</b>
Uruguay	9,50	9,50	10,20	10,20	10,20	9,30	9,30	9,60	9,00	9,10	<b>9,59</b>

Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

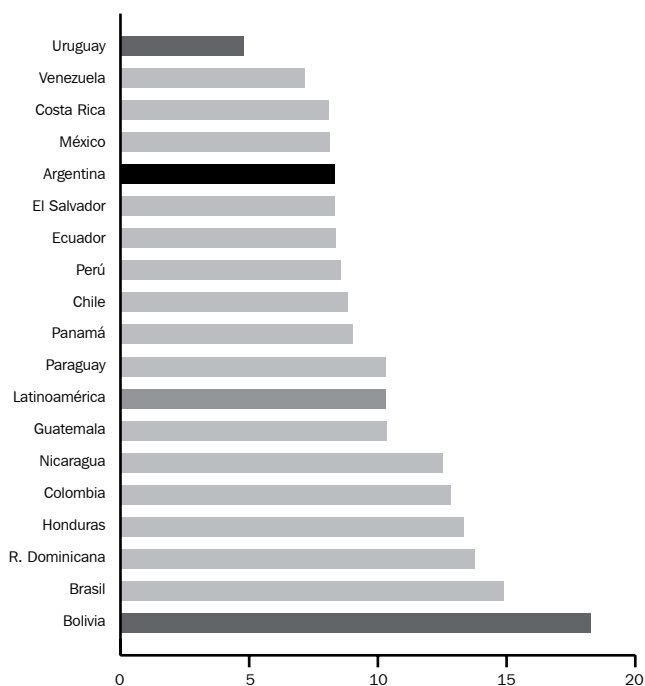
## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con la brecha de ingresos, el mejor ha sido Uruguay en los años 2002 y 2003 (con un 9,50), 2004, 2005 y 2006 (con un 10,20) 2007 y 2008 (con un 9,30), 2009 (con un 9,60), 2010 (con un 9,00) y 2011 (con un 9,10).

En 2002 y 2003, la Argentina ocupa el tercer lugar; en 2004 y 2005, el decimoprimer; en 2006, el cuarto; en 2007 y 2008, el quinto; en 2009, el cuarto; y en 2010, la Argentina ocupa el séptimo lugar.

Uruguay ha sido el mejor en relación con la brecha de ingresos en el período 2002-2011. Argentina ocupa el quinto lugar (por abajo del promedio regional).

**Gráfico N° 6: Brecha de ingresos en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

Al analizar cuáles son los objetivos de la política económica desde la perspectiva de la economía social de mercado, Resico (2010) enumera los siguientes: un crecimiento económico “continuo y adecuado”, una estabilidad del nivel de precios, un alto nivel de empleo y un equilibrio del sector externo. A los cuatro objetivos, se los denomina a veces *cuadrado mágico*.

El objetivo del crecimiento consiste en brindar una cada vez mayor y mejor dotación de bienes y servicios a la población de una determinada economía. Este concepto se mide generalmente a través de la medida muy simplificada o aproximada del ingreso *per capita*. Esto implica medir el ingreso a través del Producto Bruto Interno (PBI) y dividirlo por la cantidad de la población. La teoría económica convencional suele asociar el crecimiento sobre todo a la inversión productiva. (...) Más recientemente, la teoría económica, sin abandonar el postulado anterior, ha ampliado esta proposición enfatizando el rol del conocimiento tecnológico y de la tecnología en el proceso de crecimiento (2010:181-182).

Una política de crecimiento orientada al largo plazo tiene en cuenta los elementos cuantitativos, como el volumen de la inversión y la formación de capital real, y también los elementos cualitativos, como el fomento de la acumulación de capital humano y la promoción de las actividades de investigación (Resico, 2010:182).

La recesión también indica ineficiencia económica, otro problema público que solamente se puede solucionar mediante la capacidad de generar políticas que aumenten el producto bruto interno por habitante.

En la Argentina, el PBI per cápita decrece de 12.377 dólares en 2002 a 11.320 en 2003 y a 10.880 dólares en 2004 (la peor medición). Luego, crece a 13.153 en 2005, a 14.420 en 2006, a 15.937 en 2007 y a 17.559 dólares en 2008 (la mejor medición). Después, vuelve a decrecer a 14.413 en 2009. Finalmente, vuelve a crecer a 14.561 en 2010 y a 15.603 dólares en 2011. La tendencia a subir que se reinicia en 2009

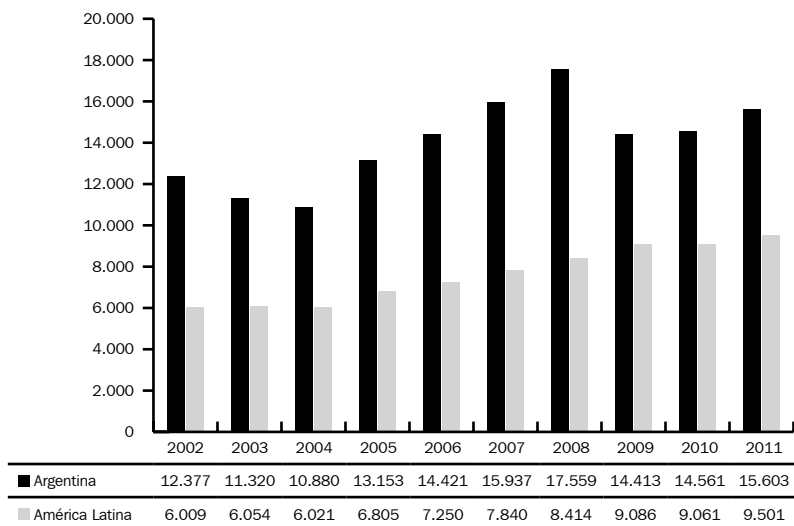


se mantiene hasta 2011. El promedio entre 2002 y 2011 es de 14.022 dólares.

En América Latina, el PBI per cápita sube de 6.099 dólares en 2002 (la peor medición) a 6.054 en 2003. Luego, baja a 6.020 en 2004. Después, vuelve a subir a 6.805 en 2005, a 7.250 en 2006, a 7.840 en 2007, a 8.414 en 2008 y a 9.086 en 2009. Luego, vuelve a bajar a 9.061 en 2009. Finalmente, vuelve a subir a 9.501 dólares en 2011 (la mejor medición). La tendencia a la suba que se reinicia en 2010 se mantiene hasta 2011. El promedio entre 2002 y 2011 es de 7.628 dólares.

Comparativamente, Argentina ha estado por arriba del promedio anual.

**Gráfico N° 7: Evolución del PBI per cápita en América Latina y Argentina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

La Tabla siguiente nos posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos respecto al PBI per cápita.

**Tabla N° 12: Ranking del PBI per cápita por país entre 2002 y 2011**

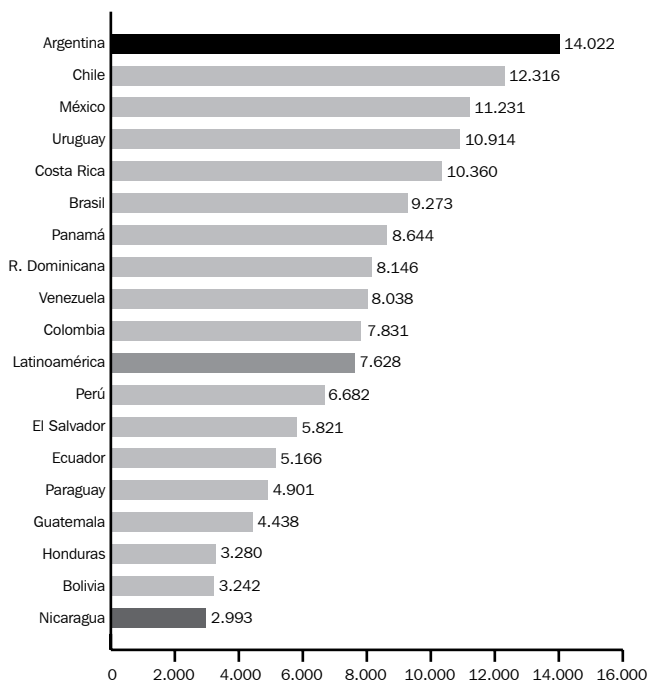
<b>Países</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>02-11</b>
<b>Argentina</b>	<b>12377</b>	<b>11320</b>	<b>10880</b>	<b>13153</b>	<b>14421</b>	<b>15937</b>	<b>17559</b>	<b>14413</b>	<b>14561</b>	<b>15603</b>	<b>14022</b>
Chile	9417	9190	9820	11537	12635	12983	13745	14510	14341	14982	<b>12316</b>
México	9023	8430	8970	10090	10209	11249	11880	14560	13628	14266	<b>11231</b>
Uruguay	9035	8400	7830	9619	10160	11646	11646	13295	13163	14342	<b>10914</b>
Costa Rica	8650	9460	8840	10316	9985	11606	12683	10752	10579	10732	<b>10360</b>
Brasil	7625	7360	7770	8745	8730	8730	10637	10326	10514	12289	<b>9273</b>
Panamá	6000	5750	6170	7327	7883	8389	9395	11343	11788	12398	<b>8644</b>
R. Dominicana			6640	7055	7653	8851	8851	8571	8896	8648	<b>8146</b>
Venezuela	5794	5670	5380	5801	6531	7166	7166	12785	12201	11889	<b>8038</b>
Colombia	6248	7040	6370	7303	7768	8091	8891	8215	8936	9445	<b>7831</b>
<b>América Latina</b>	<b>6009</b>	<b>6054</b>	<b>6021</b>	<b>6805</b>	<b>7250</b>	<b>7840</b>	<b>8414</b>	<b>9086</b>	<b>9061</b>	<b>9501</b>	<b>7628</b>
Perú	4799	4570	5010	5594	6227	6715	7410	8580	8638	9281	<b>6682</b>
El Salvador	4497	5260	4890	4525	5280	5515	5885	7552	7366	7442	<b>5821</b>
Ecuador	3202	3280	3580	4010	4272	4776	5021	7685	7881	7952	<b>5166</b>
Paraguay	4426	5210	4610	4663	4961	5277	5638	4778	4533	4915	<b>4901</b>
Guatemala	3821	4400	4080	4136	4468	4317	4547	4899	4840	4871	<b>4438</b>
Honduras	2453	2830	2600	2793	2788	3131	3378	4268	4151	4405	<b>3280</b>
Bolivia	2424	2300	2460	3049	2856	2904	3062	4330	4455	4584	<b>3242</b>
Nicaragua	2366	2450	2470	2779	3679	3844	4055	2688	2627	2970	<b>2993</b>

Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia

Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con el PBI per cápita, el mejor ha sido Argentina en los años 2002 (con 12.377 dólares), 2003 (con 11.320 dólares), 2004 (con 10.880 dólares), 2005 (con 13.153 dólares), 2006 (con 14.421 dólares), 2007 (con 15.937 dólares), 2008 (con 17.559 dólares), 2009 (con 14.413 dólares), 2010 (con 14.561 dólares) y 2011 (con 15.603 dólares).

Argentina ha sido el mejor en relación con el PBI per cápita en el período 2002-2011 (por arriba del promedio regional).

**Gráfico N° 8: Ranking del PBI per cápita en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia

En síntesis, entre 2002 y 2011, en Argentina, la brecha de ingresos que separa el 20% más rico del 20% más pobre se ha mantenido (16,40 veces y 16,60 veces, respectivamente) a pesar del aumento del PBI per cápita (de 12.377 dólares a 15.603 dólares). Evidentemente, la gran asignatura pendiente sigue siendo la redistribución de ingresos (Cicconi, 2008:36-39).

## **4.2. La legitimidad democrática**

### **4.2.1. Origen y desempeño de los gobiernos**

Como se ha dicho, las políticas públicas deben orientarse al bien común y, consiguientemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La satisfacción de la sociedad es la consecuencia de la “receptividad política” mientras que la aprobación de la ciudadanía es la causa de

la “legitimidad democrática”. Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006):

(...) no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo (2006:297).

La legitimidad democrática se funda en la convicción sobre el origen y el desempeño de los gobiernos y se refleja en el apoyo de la opinión pública a los principios y las realizaciones de la democracia (formal y real).

**Tabla N° 13: La legitimidad democrática**

LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA		
Se funda en...	Se refleja en...	
La convicción sobre el origen y el desempeño de los gobiernos	El apoyo de la opinión pública a la democracia	difuso
		específico

Fuente: Elaboración propia.

Sin convicción sobre el origen y desempeño de los gobiernos no hay legitimidad democrática y sin ésta se pone en peligro la gobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010:23-28).

En momentos de crisis, el Estado tiene que tomar decisiones drásticas que van a suponer costos elevados para la población. La legitimidad y el reconocimiento de las autoridades y del sistema político que gobierna es parte indispensable de la aceptación de esos esfuerzos (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006:297).

Como ha dicho Frank Priess (2002b:112), “hay que acumular ‘capital de confianza’ en los buenos tiempos cumpliendo las funciones asignadas”.

En las democracias contemporáneas (representativas), la legitimidad descansa sobre dos componentes, a saber: 1) el origen y

2) el desempeño de los gobiernos. El primero guarda relación con el “régimen político” y el segundo el “sistema político” (IDD-Lat, 2002:25-28).

La *legitimidad de origen* depende de los atributos de la democracia formal como los denomina el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat).

El IDD-Lat (IDD-Lat 2002: 77) considera tres “condiciones de base” para el desarrollo democrático: las elecciones libres, el sufragio universal y la participación plena, a saber:

- Elecciones libres: se considera “libre” una elección con una razonable competición política y con ausencia de fraude electoral.
- Sufragio universal: todos los ciudadanos pueden elegir libremente sus representantes y este derecho no puede ser negado a minorías y/o sectores de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.
- Participación plena: refiere a la libre competencia de las fuerzas políticas, con ausencia de proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos en los comicios (se considera la competición política que se practica en elecciones libres).

Sin elecciones libres, sin sufragio universal y sin participación plena, no hay elecciones competitivas y, consecuentemente, hay ilegitimidad de origen.

A su vez, la *legitimidad de desempeño* depende de las realizaciones de la democracia real, suponiendo un mínimo de aprobación ciudadana que asegure la obediencia a las decisiones y acciones gubernamentales y administrativas sin que sea necesaria la fuerza del Estado. Por lo tanto, todos los proyectos (programas o planes) y actividades estatales tratan de ganarse ese mínimo de aprobación ciudadana, transformando la obediencia en adhesión.

La aprobación ciudadana es vista como un producto del proceso de diseño y gestión de políticas públicas (Graglia, 2007a). Pero también es considerada como un insumo. Se precisa, pues, un *diagnóstico participativo*, antes de la decisión gubernamental, una *negociación intersectorial* y una *operación concertada* después de ella.

La convicción (respecto tanto al origen como al desempeño de los gobiernos) debe reflejarse en el *apoyo de la opinión pública a la democracia* (como régimen y como sistema, respectivamente).

Así, la legitimidad democrática se refleja en el apoyo de la opinión pública a los principios del régimen democrático, por una parte, y a las realizaciones del sistema democrático, por la otra. Es decir, el *apoyo difuso* y el *apoyo específico* a la democracia que replantean Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006:297) a partir del enfoque teórico de David Easton (1965) y que Pipa Norris en 1999 desagrega en apoyo difuso a la comunidad política, desempeño del régimen, apoyo a los principios básicos del régimen, apoyo a las instituciones del régimen y apoyo a los actores políticos.

Claramente, el apoyo específico de la opinión pública al sistema democrático depende de la capacidad del gobierno y la administración pública de satisfacer las necesidades y demandas sociales a través de la prestación de servicios públicos (Delgadino y Alippi, 2006:139-140 y 2007:199-200).

El *apoyo a la democracia* y la *satisfacción con la democracia* han sido medidos por Latinobarómetro a partir del año 1996, lo que permite hacer comparaciones. El primero (apoyo) mide la población que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, es decir, a la democracia como forma de gobierno en comparación con cualquier otra y específicamente con un régimen autoritario. El segundo (satisfacción) mide la población que está muy satisfecha o más bien satisfecha con el funcionamiento de la democracia en su país, es decir, no mide a la democracia como forma de gobierno sino a su funcionamiento.

Como puede verse en la Tabla siguiente, en América Latina el promedio entre 2002 y 2011 ha sido del 56,23% respecto al apoyo y del 35,95% en cuanto a la satisfacción. América Latina ha logrado aumentar tanto el apoyo (del 55,94% en 2002 al 57,44% en 2011) como la satisfacción (del 32,71% en 2002 al 40,36% en 2011). Sin embargo, no ha logrado volver a los valores correspondientes al año 1997: 62% de apoyo y 41% de satisfacción (Latinobarómetro, 1997).

**Tabla N° 14: Apoyo a (AD) y satisfacción con (SD) la democracia por país 2002-2011**

<b>Países</b>	<b>AD</b>	<b>SD</b>
<b>Argentina</b>	<b>65,90</b>	<b>37,00</b>
Bolivia	60,00	31,20
Brasil	44,00	33,60
Colombia	50,30	30,80
Costa Rica	73,00	51,60
Chile	55,30	41,00
Ecuador	52,70	29,20
El Salvador	51,40	38,22
Guatemala	37,60	27,50
Honduras	47,50	33,90
México	50,40	25,00
Nicaragua	54,80	34,50
Panamá	58,00	40,70
Paraguay	43,20	19,60
Perú	51,30	17,22
R. Dominicana	66,00	45,14
Uruguay	77,40	63,60
Venezuela	75,60	48,20
<b>América Latina</b>	<b>56,23</b>	<b>35,95</b>

Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia

Ahora bien, los países latinoamericanos son democracias representativas y, por lo tanto, comparten los atributos de la democracia formal que configuran la *legitimidad de origen*, es decir: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. Sin embargo, respecto al apoyo “a” y la satisfacción “con” la democracia muestran resultados diferentes.

Respecto al apoyo a la democracia, hay países como Uruguay, Venezuela y Costa Rica donde más del 75% de la población apoya a los principios democráticos. Hay otros donde el apoyo va del 50% al 75% como República Dominicana, Argentina, Bolivia, Panamá, Chile, Nicaragua, Ecuador, El Salvador, Perú, México y Colombia. Pero hay países como Honduras, Brasil, Paraguay y Guatemala donde menos del 50% de la población apoya a la democracia.

En cuanto a la satisfacción con la democracia, hay países como Uruguay y Costa Rica donde más del 50% de la población está satisfecha con las realizaciones democráticas. Hay otros donde la satisfacción va del 25%

al 50% como Venezuela, República Dominicana, Chile, Panamá, El Salvador, Argentina, Nicaragua, Honduras, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y México. Pero hay países como Paraguay y Perú donde menos del 25% de la población está satisfecha con la democracia.

Uruguay es el país con más apoyo y más satisfacción, seguido por Venezuela y Costa Rica en apoyo y por Costa Rica y Venezuela en satisfacción.

Seguidamente, describiremos cuál ha sido el comportamiento de la Argentina y América Latina respecto a la legitimidad democrática, comparándolos. A esos fines, reconoceremos dos dimensiones con un indicador cada una de ellas, a saber:

- Dimensión “Apoyo difuso”: definimos el “apoyo difuso” como la convicción de que los principios del régimen democrático son los más convenientes para la sociedad. Su indicador es el “Apoyo a la democracia”.
- Dimensión “Apoyo específico”: definimos el “apoyo específico” como la convicción de que las realizaciones del sistema democrático son las más apropiadas para la sociedad. Su indicador es la “Satisfacción con la democracia”.

Vamos a utilizar los datos proporcionados por Latinobarómetro del 2002 a 2011, ambos incluidos.

La siguiente Tabla muestra las dimensiones e indicadores de la *legitimidad democrática*.

**Tabla N° 15: Dimensiones e indicadores de la legitimidad democrática**

DIMENSIONES E INDICADORES DE LD			
Variable	Dimensiones	Indicadores	Datos
Legitimidad democrática	Apoyo difuso	Apoyo a la democracia	Corporación Latinobarómetro
	Apoyo específico	Satisfacción con la democracia	

Fuente: Elaboración propia.



## **4.2.2. Apoyo de la opinión pública a la democracia en Argentina y América Latina**

### **4.2.2.1. El apoyo a la democracia**

En relación con el apoyo a los principios del régimen democrático, Mercedes Mateo Díaz, J. Mark Payne y Daniel Zovatto G. (2006) conceptualizan esta primera dimensión de la legitimidad democrática:

(...) se puede decir que la legitimidad o el reconocimiento de las autoridades y del sistema político que gobierna depende por una parte del apoyo que la gente otorga a los valores y principios del régimen político bajo el que los representantes y mandatarios del Estado gobiernan. Es lo que David Easton identificó como apoyo difuso (2006:297).

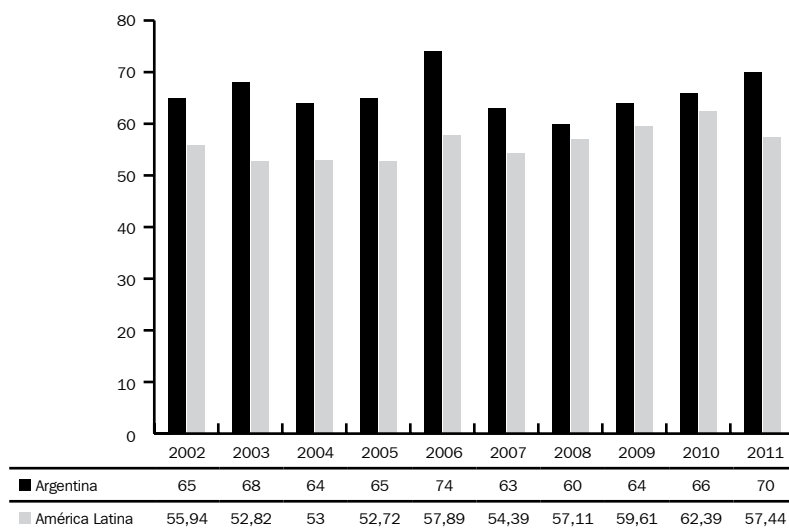
Mediante esta primera dimensión, sostienen los autores citados, los ciudadanos de un Estado comparten y se reconocen en una serie de valores políticos que permanecen registrados e impregnan el imaginario de esa sociedad (2006:297).

En la Argentina, el apoyo a la democracia sube del 65,00% en 2002 al 68,00% en 2003. Luego, baja al 64,00% en 2004. Después, sube al 65,00% en 2005 y al 74,00% en 2006 (la mejor medición). Luego, vuelve a bajar al 63,00% en 2007 y al 60,00% en 2008 (la peor medición). Finalmente, vuelve a subir al 64,00% en 2009, al 66,00% en 2010 y al 70% en 2011. La tendencia a la suba que se inicia en 2008 se mantiene hasta 2011. El promedio argentino de apoyo a la democracia entre 2002 y 2011 es del 65,90%.

En América Latina, el apoyo democrático baja de 55,94% en 2002 a 52,82% en 2003. Luego, sube a 53,00% en 2004. Después, baja a 52,72% en 2005 (la peor medición). Luego, vuelve a subir a 57,89% en 2006. Después, vuelve a bajar a 54,39% en 2007. Luego, vuelve a subir a 57,11% en 2008, a 59,56% en 2009 y a 61,39% en 2010 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a bajar a 57,44% en 2011. La tendencia a la suba que se inicia en 2007 se interrumpe en 2011. El promedio latinoamericano de apoyo a la democracia entre 2002 y 2011 es del 56,23%.

Comparativamente, la Argentina ha superado el promedio anual de América Latina respecto a este indicador.

**Gráfico N° 9: Evolución del Apoyo a la democracia en Argentina y América Latina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

La Tabla siguiente posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos en relación con el apoyo de la opinión pública al régimen democrático, es decir, a sus principios.

**Tabla N° 16: Ranking del apoyo democrático (AD) por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Uruguay	78,00	78,00	78,00	77,00	77,00	75,00	79,00	82,00	75,00	75,00	<b>77,40</b>
Venezuela	75,00	67,00	74,00	76,00	70,00	67,00	82,00	84,00	84,00	77,00	<b>75,60</b>
Costa Rica	77,00	77,00	67,00	73,00	75,00	83,00	67,00	74,00	72,00	65,00	<b>73,00</b>
R. Dominicana			65,00	60,00	71,00	64,00	73,00	67,00	63,00	65,00	<b>66,00</b>
<b>Argentina</b>	<b>65,00</b>	<b>68,00</b>	<b>64,00</b>	<b>65,00</b>	<b>74,00</b>	<b>63,00</b>	<b>60,00</b>	<b>64,00</b>	<b>66,00</b>	<b>70,00</b>	<b>65,90</b>
Bolivia	56,00	50,00	45,00	49,00	62,00	67,00	68,00	71,00	68,00	64,00	<b>60,00</b>
Panamá	55,00	51,00	64,00	52,00	55,00	62,00	56,00	64,00	61,00	60,00	<b>58,00</b>
<b>América Latina</b>	<b>55,94</b>	<b>52,82</b>	<b>53,00</b>	<b>52,72</b>	<b>57,89</b>	<b>54,39</b>	<b>57,11</b>	<b>59,56</b>	<b>61,39</b>	<b>57,44</b>	<b>56,23</b>
Chile	50,00	51,00	57,00	59,00	56,00	46,00	51,00	59,00	63,00	61,00	<b>55,30</b>
Nicaragua	63,00	51,00	39,00	57,00	56,00	61,00	58,00	55,00	58,00	50,00	<b>54,80</b>
Ecuador	49,00	46,00	46,00	43,00	54,00	65,00	56,00	43,00	64,00	61,00	<b>52,70</b>
El Salvador	40,00	45,00	50,00	59,00	51,00	38,00	50,00	68,00	59,00	54,00	<b>51,40</b>
Perú	57,00	52,00	45,00	40,00	55,00	47,00	45,00	52,00	61,00	59,00	<b>51,30</b>
México	63,00	53,00	53,00	59,00	54,00	48,00	43,00	42,00	49,00	40,00	<b>50,40</b>
Colombia	39,00	46,00	46,00	46,00	53,00	47,00	62,00	49,00	60,00	55,00	<b>50,30</b>
Honduras	57,00	55,00	46,00	33,00	51,00	38,00	44,00	55,00	53,00	43,00	<b>47,50</b>
Brasil	37,00	35,00	41,00	37,00	46,00	43,00	47,00	55,00	54,00	45,00	<b>44,00</b>
Paraguay	45,00	40,00	39,00	32,00	41,00	33,00	53,00	46,00	49,00	54,00	<b>43,20</b>
Guatemala	45,00	33,00	35,00	32,00	41,00	32,00	34,00	42,00	46,00	36,00	<b>37,60</b>

Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

## Capítulo I: Políticas públicas, Estado y sociedad

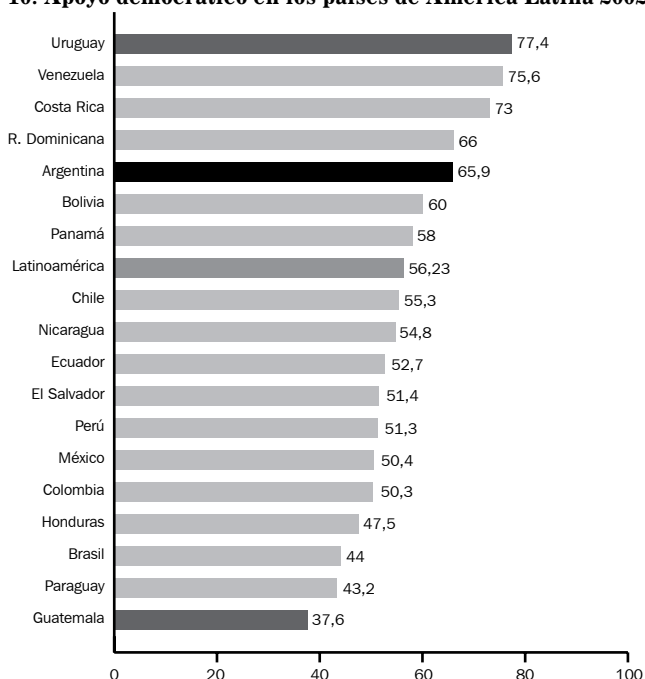
Entre los 18 países que mide anualmente la Corporación Latinobarómetro, en relación con el apoyo democrático, los mejores han sido Uruguay en 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Costa Rica en 2007 y Venezuela en 2008, 2009, 2010 y 2011.

Los peores países en apoyo democrático han sido Brasil en 2002, Guatemala en 2003, 2004, 2005 (junto con Paraguay), 2006 (junto con Paraguay), 2007 y 2008, México en 2009 y 2010 (junto con Paraguay) y otra vez Guatemala en 2011.

En 2002, la Argentina ocupa el cuarto lugar; en 2003, el tercero; en 2004, el quinto; en 2005, el cuarto; en 2006, el tercero; en 2007 y 2008, el séptimo; en 2009, el sexto; en 2010, el quinto; y en 2011 la Argentina ocupa el tercer lugar.

Uruguay ha sido el mejor en relación con apoyo democrático en el período 2002-2011. Argentina ocupa el quinto lugar (por arriba del promedio regional).

**Gráfico N° 10: Apoyo democrático en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

#### 4.2.2.2. La satisfacción con la democracia

Respecto a la satisfacción con las realizaciones del sistema democrático, Mercedes Mateo Díaz, J. Mark Payne y Daniel Zovatto G. (2006) conceptualizan esta segunda dimensión de la legitimidad democrática:

(...) no solo las ideas, valores y principios determinan las actitudes que la gente manifiesta hacia la democracia. También la realización concreta de esos principios va a jugar un papel fundamental para determinar el grado de apoyo al sistema, o lo que Easton llama *apoyo específico* (2006:297).

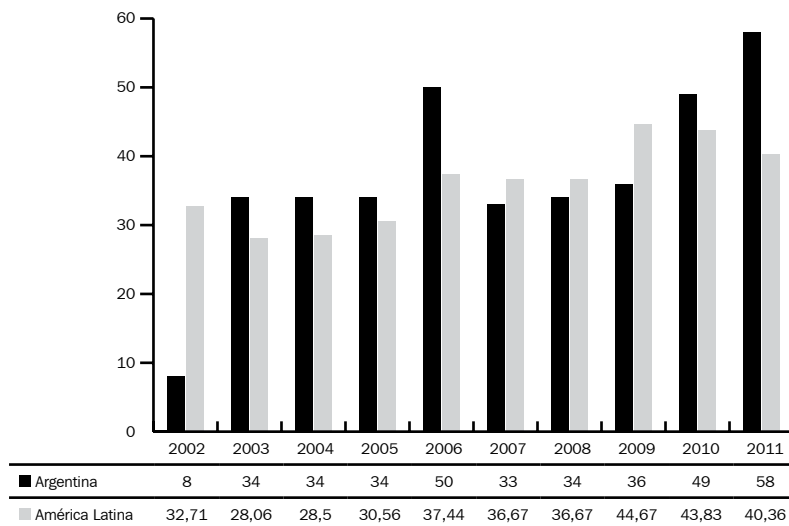
Siguiendo a Norris (1999), Dalton (1999) y Klingemann (1999), podría decirse, según los autores citados, que la profundización de la legitimidad del sistema, a su vez, depende de manera significativa (aunque no exclusiva) del desempeño del régimen tanto de sus instituciones como de sus actores políticos y de las políticas concretas que emanan de los procesos de decisión que en ellas se generan (2006:297).

En la Argentina, la satisfacción con la democracia sube del 8,00% en 2002 (la peor medición) al 34,00% en 2003, 2004 y 2005 y al 50,00% en 2006. Luego, baja al 33,00% en 2007. Finalmente, vuelve a subir al 34,00% en 2008, al 36,00% en 2009, al 49,00% en 2010 y al 58,00% en 2011 (la mejor medición). La tendencia a la suba que se inicia en 2007 se mantiene hasta 2011. El promedio entre 2002 y 2011 es del 37,00%.

En América Latina, la satisfacción democrática baja de 32,71% en 2002 a 28,06% en 2003 (la peor medición). Luego, sube al 28,50% en 2004, al 30,56% en 2005 y al 37,44% en 2006. Después, vuelve a bajar al 36,67% en 2007 y en 2008. Luego, vuelve a subir al 44,67% en 2009 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a bajar al 43,83% en 2010 y al 40,36% en 2011. La tendencia a la baja que se inicia en 2007 se mantiene hasta 2011. En el caso latinoamericano, el promedio entre 2002 y 2011 es del 35,95%.

Comparativamente, la Argentina ha superado el promedio anual de América Latina respecto a este indicador en los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2010 y 2011.

**Gráfico N° 11: Evolución de la Satisfacción con la democracia en América Latina y Argentina**



Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

La Tabla siguiente posibilita analizar el *ranking* de los países latinoamericanos en relación con la satisfacción de la opinión pública con el sistema democrático, es decir, con sus realizaciones.

**Tabla N° 17: Ranking de la satisfacción democrática (SD) por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Uruguay	53,00	43,00	45,00	63,00	66,00	66,00	71,00	79,00	78,00	72,00	<b>63,60</b>
Costa Rica	75,00	47,00	48,00	39,00	48,00	47,00	44,00	63,00	61,00	44,00	<b>51,60</b>
Venezuela	40,00	38,00	42,00	56,00	57,00	59,00	49,00	47,00	49,00	45,00	<b>48,20</b>
R. Dominicana			36,00	43,00	49,00	49,00	47,00	53,00	39,00	33,00	<b>45,14</b>
Chile	27,00	33,00	40,00	43,00	42,00	36,00	39,00	53,00	56,00	32,00	<b>41,00</b>
Panamá	44,00	24,00	35,00	20,00	40,00	38,00	35,00	61,00	56,00	54,00	<b>40,70</b>
El Salvador	38,00	33,00	37,00	37,00	25,00	33,00	38,00	60,00	43,00	35,00	<b>38,22</b>
<b>Argentina</b>	<b>8,00</b>	<b>34,00</b>	<b>34,00</b>	<b>34,00</b>	<b>50,00</b>	<b>33,00</b>	<b>34,00</b>	<b>36,00</b>	<b>49,00</b>	<b>58,00</b>	<b>37,00</b>
<b>América Latina</b>	<b>32,71</b>	<b>28,06</b>	<b>28,50</b>	<b>30,56</b>	<b>37,44</b>	<b>36,67</b>	<b>36,67</b>	<b>44,67</b>	<b>43,83</b>	<b>40,36</b>	<b>35,95</b>
Nicaragua	59,00	31,00	20,00	18,00	26,00	43,00	39,00	35,00	36,00	38,00	<b>34,50</b>
Honduras	62,00	37,00	30,00	26,00	34,00	31,00	24,00	31,00	35,00	29,00	<b>33,90</b>
Brasil	21,00	28,00	28,00	22,00	36,00	30,00	38,00	47,00	49,00	37,00	<b>33,60</b>
Bolivia	24,00	25,00	16,00	24,00	39,00	41,00	33,00	50,00	32,00	28,00	<b>31,20</b>
Colombia	11,00	22,00	30,00	29,00	33,00	32,00	44,00	42,00	39,00	26,00	<b>30,80</b>
Ecuador	16,00	23,00	14,00	14,00	22,00	35,00	37,00	33,00	49,00	49,00	<b>29,20</b>
Guatemala	35,00	21,00	21,00	28,00	31,00	30,00	27,00	31,00	28,00	23,00	<b>27,50</b>
México	18,00	18,00	17,00	24,00	41,00	31,00	23,00	28,00	27,00	23,00	<b>25,00</b>
Paraguay	7,00	9,00	13,00	17,00	12,00	9,00	22,00	33,00	35,00	39,00	<b>19,60</b>
Perú	18,00	11,00	7,00	13,00	23,00	17,00	16,00	22,00	28,00	31,00	<b>17,22</b>

Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

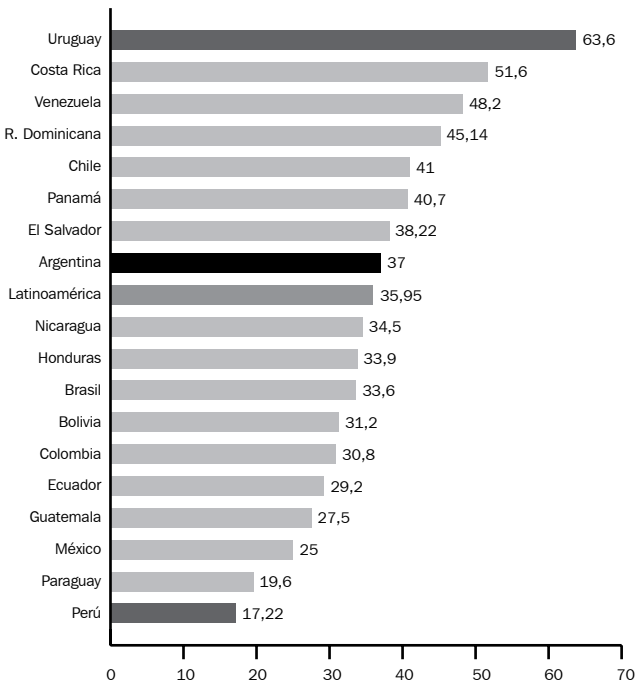
Entre los 18 países que mide anualmente la Corporación Latinobarómetro, en relación con la satisfacción democrática, los mejores han sido Costa Rica en 2002, 2003 y 2004, Uruguay en 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

Los peores en satisfacción democrática han sido Paraguay en 2002 y 2003, Perú en 2004 y 2005, otra vez Paraguay en 2006 y 2007, otra vez Perú en 2008 y 2009, México en 2010 y 2011 (junto con Guatemala).

En 2002, la Argentina ocupa el decimoséptimo lugar; en 2003, el quinto; en 2004, el octavo; en 2005, el séptimo; en 2006, el tercero; en 2007, el décimo; en 2008, el decimosegundo; en 2009, el decimoprimero; en 2010, el quinto; y en 2011 la Argentina ocupa el segundo lugar.

Uruguay ha sido el mejor en relación con la satisfacción democrática en el período 2002-2011. La Argentina ocupa el octavo lugar (por arriba del promedio regional).

**Gráfico N° 12: Satisfacción democrática en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

## CAPÍTULO II:

# *Análisis y evaluación de las políticas públicas*

### Resumen

En el *segundo Capítulo* nos ocupamos principalmente del análisis y la evaluación de políticas públicas según el modelo “relacional” que propiciamos.

En el punto 1 presentamos las relaciones entre análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

En el punto 2 desarrollamos la metodología para el análisis (o estudios de determinación) y para la evaluación (o estudios de impacto).

En el punto 3 exponemos las fases del diseño y la gestión que presentaremos y desarrollaremos con más detenimiento en los Capítulos III y IV, respectivamente, y una tipología de fallas que pueden detectarse en esos procesos.

En el punto 4 consideramos los requerimientos para el diseño y la gestión de políticas democráticas, es decir, el “respeto a los derechos políticos y las libertades civiles” y la “calidad institucional y eficiencia política”, describiendo el comportamiento de la Argentina y América Latina al respecto durante los años 2002 al 2011 (ambos incluidos).







## CAPÍTULO II:

# *Análisis y evaluación de políticas públicas*

### 1. Análisis, diseño, gestión y evaluación

Hoy, gobernar y administrar en nombre y representación del bien común supone “gobierno y administración por políticas públicas” (Graglia, 2007a:15), lo que requiere saber qué son (y deben ser) y, sobre esa base, cómo analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas.

Analizando “el nuevo proceso de gobernar”, Luis F. Aguilar Villanueva (2010) sostiene:

Han sido numerosos los hechos críticos que han provocado que ciudadanos y estudiosos nos hagamos preguntas y tengamos dudas sobre la eficacia directiva de los gobiernos, dado que nuestra vida personal y asociada ha sido golpeada en las últimas décadas por crisis fiscales que destruyeron capitales, patrimonios y calificación laboral de nuestras naciones, por el estancamiento y en algunos casos el declive económico de nuestros países, por el agravamiento de los problemas de la inseguridad y la pobreza, por arbitrariedades y corrupción de políticos y funcionarios, por servicios públicos de inestable calidad, por políticas públicas de diseño e implementación defectuosa (2010:5).

La lista de los defectos directivos de los gobiernos puede extenderse y pormenorizarse, dice Aguilar Villanueva (2010),

(...) pero su común denominador es la ineficacia relativa del gobierno en el cumplimiento de las funciones públicas y en la realización de los objetivos de importancia social, con el resultado de que ha crecido el escepticismo en la capacidad directiva de los gobiernos (2010:5).

Analizar, diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas, esa debe ser la gran meta, si se quiere superar la ineficacia gubernamental/administrativa y el consiguiente escepticismo ciudadano.

Como se dijo, desde un punto de vista teórico (o ideológico), las políticas públicas son proyectos (programas o planes) y actividades que el Estado diseña y gestiona a través del gobierno y la administración pública a los fines de resolver los problemas públicos y, de esa manera, satisfacer las necesidades sociales.

Desde un punto de vista metodológico (o práctico), las políticas públicas pueden ser vistas como un proceso y consideradas desde dos perspectivas básicamente, a saber:

- Como *análisis y evaluación*.
- Como *diseño y gestión*.

Al *analizarlas*, se describe, interpreta y critica cómo son (o han sido) las políticas existentes (o preexistentes). Al diseñarlas se planifica cómo serán las nuevas políticas y al gestionarlas se las implementa. Finalmente, al evaluarlas se estima cuáles han sido sus efectos sobre las necesidades y los problemas y, sobre esa base, se retroalimentan el análisis, el diseño y la gestión.

Analizar una política pública supone describir, interpretar y criticar los proyectos (programas y planes) existentes o preexistentes (estudios de determinación). A su vez, evaluar una política pública supone estimar sus efectos sobre la satisfacción de las necesidades y la resolución de los problemas (estudios de impacto). Los estudios de determinación y de impacto pueden realizarse durante una gestión gubernamental/administrativa o en el marco de la transición a otra gestión (proveniente del mismo o de otro/s partido/s político/s).

Antes de diseñar las nuevas políticas a gestionar, deben analizarse y evaluarse las políticas existentes (o preexistentes), lo que nos acercaría a la posibilidad de construir “políticas de Estado”.

Lamentablemente, la Argentina se ha caracterizado (a diferencia de otros países de América Latina como Chile o Uruguay, por ejemplo) por la ausencia de políticas de Estado. Como se ha dicho, la continuidad (de

un gobierno que las puso en marcha a otro que las sigue) hace que una política pública se convierta en una política de Estado. Esa continuidad requiere, por lo menos, que el gobierno entrante analice y evalúe los proyectos (programas o planes) y las actividades del gobierno saliente y, sobre esa base, decida la continuidad o discontinuidad de las políticas públicas en marcha. Sin ese análisis y esa evaluación, no hay posibilidades de construir políticas de Estado. Examinando los discursos de los presidentes argentinos desde la recuperación de la democracia formal el 10 de diciembre de 1983, concluimos que las gestiones presidenciales de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (a partir del 10 de diciembre de 2007), se caracterizaron por el escaso reconocimiento de desaciertos propios y por el excesivo desconocimiento de aciertos ajenos. Semejante mezcla ha provocado que cada uno de nuestros presidentes se haya creído el re-iniciador de la historia nacional y que, por lo tanto, la Argentina carezca de continuidad en sus políticas públicas (Graglia y Specchia, 2009:9-29).

Sostenemos que no se deben diseñar nuevas políticas a gestionar sin saber cuáles son las existentes y cuáles son sus efectos (o defectos) y, obviamente, que se deben continuar las “buenas políticas”, o sea, las que resuelven problemas y satisfacen necesidades, más allá de los autores. Esta recomendación vale para los cambios de gobierno (independientemente del partido político o la alianza electoral de origen) y hasta para los cambios de funcionarios políticos dentro de un mismo gobierno.

Al analizar y evaluar las políticas públicas, los analistas o evaluadores están “fuera” del proceso y buscan conocerlas y entenderlas. Pero al diseñarlas y gestionarlas, los diseñadores, decisores y gestores públicos están “dentro” del proceso y buscan formularlas, implementarlas, corregirlas y mejorarlas. Obviamente, se puede entenderlas sin mejorarlas pero ¿se puede mejorarlas sin entenderlas? No, claramente no se puede. Se puede analizar o evaluar sin diseñar ni gestionar a continuación, por ejemplo, a los fines de una investigación.<sup>9</sup> Pero no se debe diseñar ni gestionar sin analizar y evaluar previamente lo existente.

---

<sup>9</sup> Muchos trabajos finales de grado en las carreras de ciencia política y muchas tesis de especializaciones, maestrías y doctorados analizan y/o evalúan políticas existentes o preexistentes sin la pretensión en el diseño o en la gestión subsiguiente.

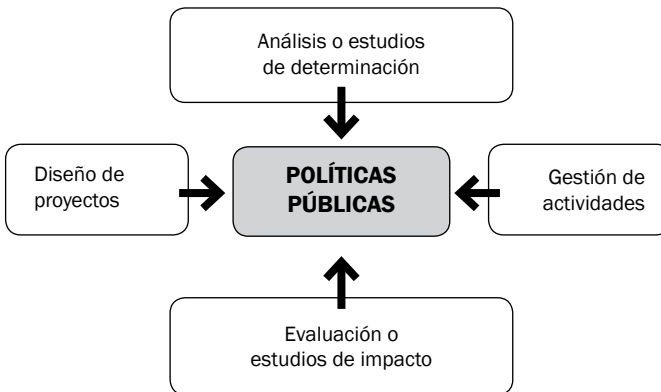
A partir de este primer vínculo entre análisis/evaluación y diseño/gestión, agregamos otros dos.

*El diseño anticipa y configura la gestión, planificándola.* Mediante el diseño se diagnostican las necesidades, los problemas y las alternativas posibles y, sobre esa base, se deciden los proyectos (programas y planes) a dirigir y difundir. El diseñador (o el equipo de diseñadores) debe conocer la gestión y esa debe ser su motivación. Un diseño sin gestión consecuente es un diseño desmotivado. No se diseña “para diseñar” sino para planificar la gestión. Así, el peor diseño es el que no se gestiona a posteriori.

A su vez, *la gestión realiza y perfecciona el diseño, implementándolo.* Mediante la gestión se ejecutan y comunican los proyectos (programas y planes) decididos, se controlan, analizan y corrigen. El gestor (o el equipo de gestores) debe entender el diseño y esa debe ser su orientación. Una gestión sin diseño antecedente es una gestión desorientada. No se gestiona “para gestionar” sino para realizar el diseño. Así, la peor gestión es la que no se diseña a priori.

En síntesis, puede decirse que el diseño alimenta a la gestión y la gestión retroalimenta al diseño.

**Tabla N° 18: Análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia.

Este enfoque vincular entre análisis, diseño, gestión y evaluación, constituye el núcleo metodológico del *modelo relacional*. Sabemos que se trata de un planteo lógico que la realidad estatal niega frecuentemente. En las “organizaciones públicas”, demasiadas veces se diseña sin conocer ni entender las políticas existentes y se gestiona sin alternativas diagnosticadas ni proyectos (programas o planes) decididos. Esta contradicción explica (pero no justifica) por qué los problemas siguen irresueltos y las necesidades siguen insatisfechas, por qué la insatisfacción social y la desaprobación ciudadana se mantienen o aumentan.

## 2. Análisis y evaluación

### 2.1. Análisis o estudios de determinación

A los fines de analizar la morfología o configuración “interna” de una política existente (o preexistente), se propone que los analistas sigan los pasos siguientes: 1) identificación de necesidades y problemas, 2) inventario de proyectos (programas y planes) “existentes”, 3) detección de proyectos (programas y planes) “sobrantes” o “faltantes” y 4) análisis crítico y formulación de recomendaciones.

Los estudios de determinación pueden ser coetáneos o retrospectivos, es decir, pueden tener como objeto una política presente (en diseño o gestión) o pasada. En el primer caso, las conclusiones del análisis pueden servir para ajustar rumbos en una gestión gubernamental/administrativa. En el segundo, pueden servir para decidir la continuidad (o discontinuidad) de un proyecto (programa o plan) o una actividad iniciados por otra gestión.

Vale destacar que el análisis puede servir, también, a los fines de una investigación. Por ejemplo, la política de derechos humanos del presidente Raúl Alfonsín o del presidente Néstor Kirchner (Graglia y Specchia, 2009:23-28 y 141-150).

#### 2.1.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver

En el primer paso de la metodología, los analistas deben consultar a los gobernantes y administradores públicos cuáles son las necesida-

des a satisfacer y los problemas a resolver mediante la política que se analiza.

El análisis debe describir cuál es la gravedad y cuál es la urgencia de cada una de las necesidades insatisfechas, cuáles son los sectores sociales beneficiarios, de qué materias se ocupa y en qué territorios se aplica. Asimismo, el análisis debe describir cuál es la incidencia de cada uno de los problemas irresueltos y cuáles son las causas a remover, o sea, los principales motivos que explican o justifican su presencia, diferenciándolos de otros motivos secundarios y de las consecuencias.

Para establecer las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, los analistas pueden apelar a diversas metodologías según los casos. En general, se recomiendan los grupos focales o las entrevistas a informantes claves (García Pizarro, 2007:81-82 y 94-95). Si el contacto con los gobernantes o administradores públicos fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus discursos (Graglia y Specchia, 2009:19-22).

Este primer paso del análisis es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes y administradores públicos, narran cuáles son las necesidades y los problemas, sin interpretaciones ni críticas.

### **2.1.2. Planes, programas o proyectos existentes**

En el segundo paso, los analistas también deben consultar a los gobernantes y administradores públicos cuáles son los proyectos (programas o planes) existentes a los fines de satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas establecidas en el primer paso, aclarando si están en diseño o en gestión.

El análisis debe describir cuáles son los objetivos (generales y particulares), los indicadores, verificadores y factores externos, los recursos (tanto financieros como humanos), los plazos (corto, mediano o largo) y los responsables (de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados) de cada uno de los proyectos (programas o planes).

Para inventariar los proyectos existentes, los analistas pueden apearse a diversas metodologías según los casos. En general, se recomienda la técnica del cuestionario. Si el contacto con los gobernantes o administradores públicos fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus informes de gestión.

A semejanza del primero, este segundo paso del análisis es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes y administradores públicos, narran cuáles son los proyectos (programas y planes) para satisfacer las necesidades y resolver los problemas, sin interpretaciones ni críticas.

### **2.1.3. Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes”**

En el tercer paso de la metodología, los analistas deben relacionar las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver (primer paso) con los proyectos (programas o planes) existentes a esos fines (segundo paso).

El análisis debe interpretar cuáles son las relaciones entre *lo que se debe hacer* “teóricamente” (satisfacer las necesidades sociales y resolver los problemas públicos) y *lo que se hace* “real y efectivamente” (diseñar y gestionar proyectos, programas y planes a esos fines).

Para relacionar “necesidades y problemas” con “proyectos, programas y planes” se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006:104-135).

El tercer paso del análisis no es descriptivo sino interpretativo. Los analistas deben descifrar dos defectos probables de la política que se analiza:

- *Planes, programas o proyectos “sobrantes”*: se entiende que hay “sobrantes” cuando se detectan planes que no tienen a satisfacer necesidades, programas que no tienden a resolver problemas o proyectos que no tienden a remover causas.
- *Planes, programas o proyectos “faltantes”*: se entiende que hay “faltantes” cuando se detectan necesidades sin planes que tiendan a

satisfacerlas, problemas sin programas que tiendan a resolverlos o causas sin proyectos que tiendan a removerlas.

#### **2.1.4. Crítica y recomendaciones**

Finalmente, los analistas deben examinar la incongruencia o congruencia de la política que se analiza, dependiendo de la presencia (o no) de proyectos (programas o planes) “sobrantes” y/o “faltantes”.

El análisis debe criticar negativamente las incoherencias detectadas en el tercer paso (proyectos, programas y planes “sobrantes” o “faltantes”) y, también, criticar positivamente las coherencias entre *lo que se debe hacer* “teóricamente” (satisfacer las necesidades sociales y resolver los problemas públicos) y *lo que se hace* “real y efectivamente” (diseñar y gestionar proyectos, programas y planes a esos fines).

Para analizar la congruencia o incongruencia de la política en análisis también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006:104-135).

El cuarto paso del análisis no es descriptivo ni interpretativo sino crítico. Los analistas hacen críticas y, sobre esa base, pueden (y deben) hacer recomendaciones, entre ellas: 1) la eliminación de los sobrantes, 2) la implementación de los faltantes, 3) la continuidad con modificaciones de los proyectos, programas y planes existentes y 4) la continuidad sin modificaciones. Vale subrayar que los analistas critican y recomiendan de acuerdo con sus criterios personales y profesionales (inevitablemente subjetivas) pero siempre a partir de la información dada por los gobernantes y administradores públicos consultados.

La siguiente Tabla resume los pasos, propósitos y técnicas a utilizar en el análisis o los estudios de determinación de las políticas públicas.



**Tabla N° 19: Pasos, propósitos y técnicas del análisis de políticas públicas**

<b>ESTUDIOS DE DETERMINACIÓN</b>		
<b>Pasos</b>	<b>Propósitos del análisis</b>	<b>Técnicas a utilizar</b>
<b>Necesidades a satisfacer y problemas a resolver</b>	Consultar a los gobernantes y administradores públicos cuáles son las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos focales o entrevistas a informantes claves</li> <li>• Análisis de discursos</li> </ul>
<b>Planes, programas o proyectos existentes</b>	Consultar a los gobernantes y administradores públicos cuáles son los proyectos, programas o planes existentes a esos fines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuestionario</li> <li>• Análisis de informes de gestión</li> </ul>
<b>Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver con los proyectos, programas o planes existentes a esos fines</li> <li>• Descifrar proyectos, programas o planes “sobrantes” o “faltantes”</li> </ul>	Trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios (pensamiento estratégico).
<b>Crítica y recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la incongruencia o congruencia de la política</li> <li>• Hacer recomendaciones</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

El producto del análisis (o estudios de determinación) es, a la vez, el insumo de la evaluación (o estudios de impacto). El análisis se puede hacer sin una evaluación a posteriori pero la evaluación no se debe hacer sin un análisis a priori. Ahora bien, de poco o nada vale hacer un análisis de los proyectos, programas o planes existentes, sobrantes o faltantes sin hacer, a continuación, una evaluación de sus resultados sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver por las políticas públicas.

## **2.2. Evaluación o estudios de impacto**

Los estudios de determinación apuntan a la morfología o configuración “interna” de la política pero nada dicen sobre los resultados. Desde ese punto de vista, son tan necesarios como insuficientes. Se requiere, además, una evaluación (o estudios de impacto) (también llamada “evaluación de resultados”).

Para analizar los efectos de las políticas existentes sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, se propone que los análisis

tas sigan los pasos siguientes: 1) medición de efectos “deseados” según los gobernantes y administradores públicos, 2) medición de efectos “logrados” según los destinatarios, 3) estudio comparativo entre resultados “deseados” y “logrados” y 4) evaluación crítica y formulación de recomendaciones.

Debe aclararse que, a semejanza del análisis (o estudios de determinación), los estudios de impacto pueden ser coetáneos o retrospectivos. En el primer caso, las conclusiones de la evaluación deben servir para ajustar rumbos en la gestión gubernamental/administrativa. En el segundo, deben servir para decidir la continuidad (o discontinuidad) de una política pública iniciada por otra gestión.

Vale destacar que la evaluación puede servir, también, a los fines de una investigación. Por ejemplo, la política de privatizaciones de servicios públicos del presidente Carlos Menem o de estatizaciones o del presidente Néstor Kirchner (Graglia y Specchia, 2009:79-87 y 141-150).

### **2.2.1. Medición del impacto deseado**

En el primer paso de la metodología, los evaluadores deben medir el *impacto deseado*. Para hacerlo, deben consultar a los gobernantes y administradores públicos, preferentemente a los responsables de la política en análisis: *¿Cuánto de cada necesidad se busca satisfacer y cuánto de cada problema se busca resolver con cada uno de los proyectos, programas y planes integrantes de la política en evaluación?*

La evaluación debe describir la apreciación de los gobernantes y administradores públicos de la política que se evalúa, tratando de cuantificarla.

Para establecer el impacto deseado, los evaluadores pueden apelar-se a diversas metodologías según los casos. En general, se recomiendan los grupos focales y las entrevistas a informantes claves (García Pizarro, 2007:81-82 y 94-95). Se sugiere la evaluación de sus discursos, si el contacto con los gobernantes o administradores públicos fuera imposible o improbable.

Este primer paso de la evaluación es descriptivo. Los evaluadores se limitan a narrar cuáles son los efectos que, de acuerdo con la percep-

ción de los gobernantes y administradores públicos, tendrán (o tienen) los proyectos, programas y planes en la satisfacción de las necesidades y la resolución de los problemas, sin interpretaciones ni críticas.

### **2.2.2. Medición del impacto logrado**

En el segundo paso, los evaluadores deben medir el *impacto logrado*. Para hacerlo, deben consultar a los actores sociales (de los sectores privados y ciudadanos), preferentemente los beneficiarios: *¿Cuánto de cada necesidad se ha satisfecho y cuánto de cada problema se ha resuelto con cada uno de los proyectos, programas y planes integrantes de la política en evaluación?* A diferencia del primer paso, la fuente de información no son los gobernantes y administradores públicos sino los beneficiarios.

La evaluación debe describir la estimación de los beneficiarios de la política que se evalúa, tratando de cuantificarla.

Para establecer el impacto logrado, los evaluadores pueden apelar a diversas metodologías según los casos. En general, se recomiendan los grupos focales (García Pizarro, 2007:81-82) y las encuestas de opinión (García Pizarro, 2007:88-90) para indagar las percepciones de los actores sociales (de los sectores privados y los ciudadanos, respectivamente). Si el contacto con los actores sociales fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de los medios de comunicación social (Priess, 2002:9-10).

A semejanza del primero, este segundo paso de la evaluación también es descriptivo. Los evaluadores se limitan a narrar cuáles son los efectos que, de acuerdo con la percepción de los actores sociales, tuvieron (o tienen) los proyectos, programas y planes en la satisfacción de las necesidades y la resolución de los problemas, sin interpretaciones ni críticas.

### **2.2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado)**

En el tercer paso de la metodología, los evaluadores deben relacionar el impacto deseado (primer paso) con el impacto logrado (segundo paso).

La evaluación debe interpretar cuáles son las relaciones entre *lo que se desea* (según las percepciones de los gobernantes y administradores

públicos responsables), por una parte, y *lo que se logra* (según las percepciones de los beneficiarios), por la otra.

Para relacionar “impacto deseado” con “impacto logrado” se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006:104-135).

Las mediciones de los impactos (tanto del deseado como del logrado) son descriptivas. Simplemente, narran las apreciaciones o estimaciones de los gobernantes y administradores públicos y de los beneficiarios, respectivamente. Luego, el cotejo de ambos impactos es interpretativo. Los evaluadores captan los alcances de la política que se evalúa, en particular, la lejanía o cercanía entre la perspectiva de los gobernantes y administradores públicos y la perspectiva de los destinatarios.

#### **2.2.4. Crítica y recomendaciones**

Finalmente, los evaluadores deben concluir respecto a la suficiencia o insuficiencia de la política que se evalúa.

Si el *impacto logrado* es igual (o mayor) que el *impacto deseado*, la política ha sido suficiente para satisfacer las necesidades y resolver los problemas. Pero, si el *impacto logrado* es menor que el *impacto deseado*, la política ha sido insuficiente a esos fines.

La evaluación debe criticar negativamente la insuficiencia y, también, criticar positivamente la suficiencia entre *lo que desean* los gobernantes y administradores públicos y *lo que logran* los beneficiarios.

Para evaluar la suficiencia o insuficiencia de la política en evaluación también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinares a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006:104-135).

El cuarto paso no es descriptivo ni interpretativo sino crítico. Los evaluadores hacen críticas y, sobre esa base, pueden (y deben) hacer recomendaciones, entre ellas: 1) la realización de estudios del proceso de diseño y 2) la realización de estudios del proceso de gestión. En ambos casos, buscando *fallas* que expliquen o justifiquen la irresolución de los problemas o la insatisfacción de las necesidades.

## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

La siguiente Tabla resume los pasos, propósitos y técnicas a utilizar en la evaluación o estudios de impacto de las políticas públicas.

**Tabla N° 20: Pasos, propósitos y técnicas de la evaluación de políticas públicas**

<b>ESTUDIOS DE IMPACTO</b>		
<b>Pasos</b>	<b>Propósitos del análisis</b>	<b>Técnicas a utilizar</b>
<b>Medición del impacto deseado</b>	Consultar a los gobernantes y administradores públicos el impacto deseado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos focales o entrevistas a informantes claves</li> <li>• Análisis de discursos</li> </ul>
<b>Medición del impacto logrado</b>	Consultar a los actores sociales (de los sectores privados y ciudadanos) el impacto logrado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos focales o encuestas de opinión</li> <li>• Análisis de medios de comunicación social (MECOS)</li> </ul>
<b>Comparación de los impactos (deseado y logrado)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relacionar el impacto deseado con el impacto logrado</li> <li>• Captar el “déficit” de impacto</li> </ul>	Trabajo de gabinete en equipos multidisciplinares.
<b>Crítica y recomendaciones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar la suficiencia o insuficiencia de la política</li> <li>• Hacer recomendaciones</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

Desde ya, subrayamos que la evaluación (o estudios de impacto) y el control de gestión no son lo mismo. Como veremos en el Capítulo IV, el control de gestión supone analizar y corregir, si fuera necesario, los procesos de ejecución y de comunicación (fases secundarias de la dirección y la difusión de políticas públicas, respectivamente). En el control de la ejecución se compara lo ejecutado con lo proyectado mientras que en el control de la comunicación se compara lo dicho y hecho por el gobierno y la administración pública con lo conocido y entendido por la sociedad. Ambos son controles de procesos que nada dicen sobre los resultados de los proyectos (programas y planes) o las actividades.

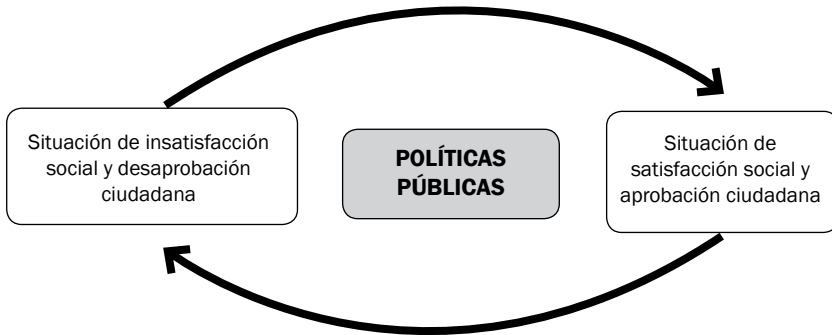
### 3. Fases y fallas de y en las políticas públicas

#### 3.1. Fases del diseño y la gestión

Metodológicamente, las políticas públicas pueden ser vistas y consideradas como un *proceso* cuyo *input* es una situación de insatisfacción social (y desaprobación ciudadana) y cuyo *output* debe ser una situación de satisfacción social (y aprobación ciudadana).

Así, la insatisfacción social/desaprobación ciudadana es la “situación inicial” mientras que la satisfacción social/aprobación ciudadana debe ser la “situación objetivo” de las políticas públicas (Osorio, 2003:72-74).

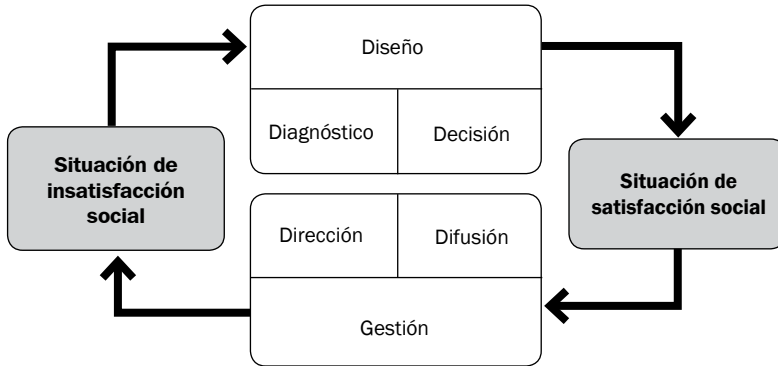
**Tabla N° 21: Las políticas públicas como proceso de satisfacción social**



Fuente: Elaboración propia.

Según el *modelo relacional*, el proceso de políticas públicas se clasifica en cuatro fases primarias que son: Diagnóstico, Decisión, Dirección y Difusión. A esta clasificación también se la llama el *modelo de las cuatro "D"*. Cada una de esas fases son subprocesos del proceso de políticas públicas, con sus *inputs* y *outputs*. El diagnóstico y la decisión integran el *diseño* mientras que la dirección y difusión completan la *gestión*.

**Tabla N° 22: Diseño y gestión de políticas públicas**

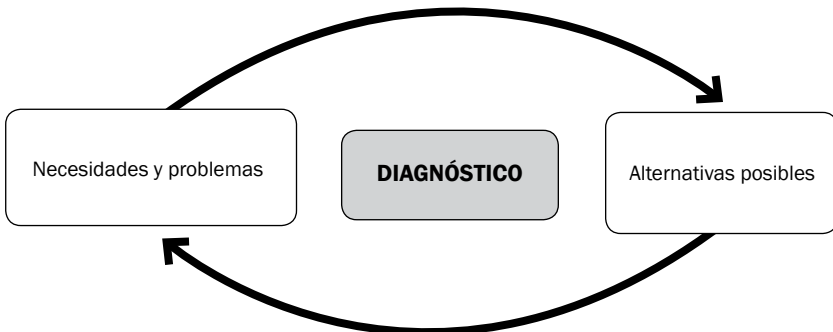


Fuente: Elaboración propia.

Según el *modelo relacional*, la primera fase del proceso de políticas públicas debe ser el *diagnóstico*, a partir del análisis (o estudios de determinación) y la evaluación (o estudios de impacto) de las políticas existentes o preexistentes. Visto como proceso, se puede decir que el diagnóstico consiste en convertir necesidades insatisfechas y problemas irresueltos en alternativas posibles.

En el diagnóstico, se deben *identificar las necesidades sociales y los problemas públicos* y, sobre esa base, *formular las alternativas posibles*. Para identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos, los diseñadores, en consulta con los actores políticos y sociales, deben *jerarquizar las necesidades y priorizar los problemas*. Luego, para formular las alternativas posibles, deben *enumerar las alternativas y seleccionar las posibles*.

**Tabla N° 23: Diagnóstico como primera fase primaria**

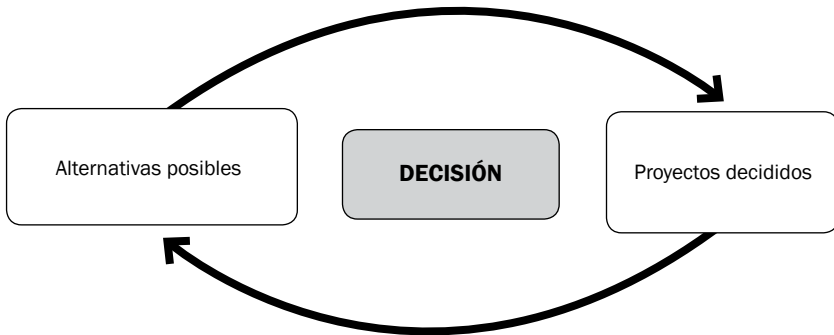


Fuente: Elaboración propia.

La segunda fase del proceso debe ser la *decisión*, a partir del diagnóstico. Vista como proceso, se puede decir que la decisión consiste en convertir alternativas posibles en proyectos decididos.

En la decisión, se deben *adoptar las alternativas políticas* y, sobre esa base, *preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales*. Para adoptar las alternativas políticas, los gobernantes, en consulta con los diseñadores, deben *valorar los criterios del diagnóstico y determinar la agenda del gobierno*. Luego, para preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales, los diseñadores, en consulta con los gobernantes y administradores públicos, deben *proyectar (programar o planear) los objetivos y las actividades*.

**Tabla N° 24: Decisión como segunda fase primaria**



Fuente: Elaboración propia.

Como se dijo, el diagnóstico y la decisión integran el diseño de políticas públicas. Así, *diseñar supone diagnosticar y decidir alternativas posibles y proyectos gubernamentales*. Según veremos en los puntos 3 y 4 del Capítulo III, al diseñar debe predominar la participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico y la representatividad en la decisión.

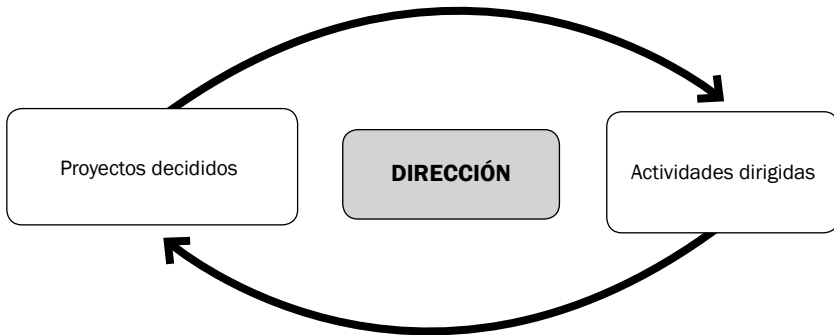
Según el *modelo relacional*, la tercera fase del proceso debe ser la *dirección de las actividades administrativas*, a partir de de la decisión. Vista como proceso, se puede decir que la dirección consiste en convertir los proyectos decididos en actividades dirigidas.



## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

En la dirección, se deben *ejecutar las actividades proyectadas* y, sobre esa base, *controlar la ejecución*. Para ejecutar las actividades proyectadas, los gobernantes deben *implantarlas social y legalmente* y los administradores públicos deben *operarlas coordinada y concertadamente*. Luego, para controlar la ejecución, los administradores públicos deben *analizar lo ejecutado* y los gobernantes *corregirlo si fuera necesario*.

**Tabla N° 25: Dirección como tercera fase primaria**

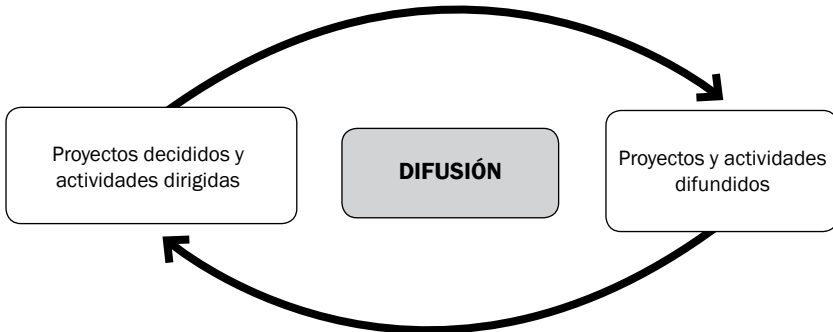


Fuente: Elaboración propia.

La cuarta fase del proceso de políticas públicas debe ser la *difusión de los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas*, a partir de la decisión y la dirección. Vista como proceso, se puede decir que la *difusión* consiste en *convertir proyectos decididos o actividades dirigidas en proyectos o actividades difundidos*.

En la difusión, se deben *comunicar las actividades proyectadas y ejecutadas* y, sobre esa base, *controlar la comunicación*. Para comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas, los administradores públicos deben *informarlas a través de la atención al ciudadano* y los gobernantes deben *divulgarlas a través de los medios de comunicación*. Luego, para controlar la comunicación, los administradores públicos deben *analizar lo comunicado* y los gobernantes *corregirlo si fuera necesario*.

**Tabla N° 26: Difusión como cuarta fase primaria**



Fuente: Elaboración propia.

Como se dijo, la dirección y la difusión completan la gestión de políticas públicas. Así, *gestionar supone dirigir y difundir proyectos gubernamentales y actividades administrativas*. Según veremos en los puntos 3 y 4 del Capítulo IV, al gestionar debe predominar la productividad gubernamental/administrativa en la dirección y la transparencia en la difusión de los proyectos y las actividades.

### **3.2 Fallas en el diseño y en la gestión**

El modelo relacional sintetiza buenas prácticas a los fines de diseñar y gestionar políticas públicas según una secuencia lógica de fases. Los conocimientos y las experiencias existentes demuestran que es mejor diagnosticar antes de decidir, decidir antes de ejecutar y comunicar, analizar lo ejecutado y lo comunicado y, sobre esa base, corregir el diseño o la gestión si fuera necesario. Lógicamente, es así. Pero, cronológicamente, puede no serlo.

Si las fases o etapas lógicas del proceso se omiten, adelantan o atrasan y, por lo tanto, el proceso se discontinúa o interrumpe, dificultando o entorpeciendo la satisfacción social y la aprobación ciudadana buscadas como bien común, entonces, dichas omisiones, adelantos a atrasos deben ser considerados como *fallas*, es decir, errores o defectos en el diseño o la gestión de las políticas públicas.

Básicamente, sostenemos que las fallas en el proceso de políticas públicas pueden ser ocho: 1) imprevisión (o falta de diagnóstico), 2) ceguera (o diagnóstico sin análisis o evaluación), 3) indecisión (o falta

## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

de proyectos decididos), 4) improvisación (o proyectos decididos sin diagnóstico), 5) inacción (o falta de actividades dirigidas), 6) inercia (o actividades dirigidas sin proyectos decididos), 7) secretismo (o falta de difusión) y 8) demagogia (o difusión de proyectos o actividades inexistentes). Las cuatro primeras son fallas en el diseño y las últimas cuatro son fallas en la gestión de políticas públicas.

Vale resaltar que los estudios de fallas en el diseño o en la gestión se realizan “dentro del proceso”, a diferencia del análisis (o estudios de determinación) y la evaluación (o estudios de impacto) que se realizan “fuera del proceso”.

**Tabla N° 27: Fallas en los procesos de diseño y gestión**

<b>Fallas en el diseño</b>	Fallas en el diagnóstico	Imprevisión
		Ceguera
	Fallas en la decisión	Indecisión
		Improvisación
<b>Fallas en la gestión</b>	Fallas en la dirección	Inacción
		Inercia
	Fallas en la difusión	Secretismo
		Demagogia

Fuente: Elaboración propia.

En el diagnóstico, puede suceder que no se diagnostiquen las necesidades, los problemas o las alternativas posibles. Esta falla se llama *imprevisión*. Las políticas fallan si los diseñadores no enumeran, jerarquizan y priorizan las necesidades y los problemas. También fallan si los diseñadores no enumeran alternativas o seleccionan imposibles (sin suficientes recursos financieros o humanos, ineficientes o ineficaces, sin factibilidad social o legal).

Asimismo, puede suceder que se diagnostiquen las necesidades, los problemas o las alternativas posibles pero sin análisis o evaluación de políticas existentes o preexistentes. Esta falla se llama *ceguera*. Muchas veces se diagnostica a ciegas, sin la descripción, interpretación y crítica de los proyectos (programas y planes) existentes (estudios de determinación) y de sus efectos en la satisfacción de las necesidades y la resolución de los problemas (estudios de impacto). Es tan negativo diagnosticar a ciegas como no diagnosticar.

A los fines de detectar fallas en el diagnóstico, los analistas deben investigar:

- ¿Se identificaron las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos? ¿Se formularon las alternativas posibles? ¿Cómo se hizo?
- ¿Se analizaron y evaluaron, previamente, las políticas existentes o preexistentes? ¿Cómo se hizo?

Desde este enfoque, la *imprevisión* y la *ceguera* se reparan diagnosticando participativamente sobre la base de estudios de determinación e impacto.

**Tabla N° 28: Fallas en el proceso de diagnóstico**

<b>Imprevisión</b>	No se enumeran, jerarquizan o priorizan las necesidades o los problemas
	No se enumeran las alternativas o no se seleccionan las posibles
<b>Ceguera</b>	Se diagnostica sin estudios previos (análisis y evaluación)

Fuente: Elaboración propia.

En la decisión puede suceder que no se decidan los proyectos (programas o planes) gubernamentales, predominando la irresolución, vacilación o el titubeo del gobierno. Esta falla se llama *indecisión*. Las políticas fallan si los gobernantes no adoptan las alternativas políticas a preparar como proyectos (programas o planes). También fallan si los diseñadores no planean los objetivos (generales y particulares), los indicadores, verificadores y factores externos, los recursos (financieros y humanos), los plazos (corto, mediano o largo) y los responsables (de las ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados) de esos proyectos (programas o planes).

Asimismo, puede suceder que se decidan los proyectos (programas o planes) gubernamentales pero sin diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas posibles. Esta falla se llama *improvisación*. Muchas veces, los gobiernos deciden improvisadamente. Siendo negativa, la

improvisación es el “mal menor” en comparación con la indecisión gubernamental.

A los fines de detectar fallas en la decisión, los analistas deben investigar:

- ¿Se adoptaron las alternativas políticas? ¿Se prepararon los proyectos (programas o planes) gubernamentales? ¿Cómo se hizo?
- ¿Se diagnosticaron, previamente, las necesidades, los problemas y las alternativas posibles? ¿Cómo se hizo?

Desde este enfoque, la *indecisión* y la *improvisación* se reparan decidiendo representativamente sobre la base de diagnósticos participativos.

**Tabla Nº 29: Fallas en el proceso de decisión**

<b>Indecisión</b>	No se adoptan las alternativas políticas
	No se preparan los proyectos, programas y planes gubernamentales
<b>Improvisación</b>	Se decide sin diagnóstico previo

Fuente: Elaboración propia.

En la dirección, puede suceder que no se dirijan las actividades administrativas, predominando la inactividad, inmovilidad o pasividad del gobierno o la administración pública. Esta falla se llama *inacción*. Las políticas fallan si los gobernantes no implantan social y legalmente las actividades proyectadas o si los administradores públicos no las operan coordinada y concertadamente. También fallan si los administradores públicos no analizan lo ejecutado o si los gobernantes no corrigen la ejecución si fuera necesario.

Asimismo, puede suceder que se dirijan las actividades gubernamentales/administrativas pero sin decisiones gubernamentales previas. Esta falla se llama *inercia*. Muchas veces, los gobiernos o las administraciones públicas dirigen inercialmente. Siendo negativa, la inercia es el “mal menor” en comparación con la inacción gubernamental/administrativa.

A los fines de detectar fallas en la dirección, los analistas deben investigar:

- ¿Se ejecutaron (implantaron y operaron) las actividades proyectadas? ¿Se controlaron (analizaron y corrigieron) las actividades ejecutadas? ¿Cómo se hizo?
- ¿Se decidieron, previamente, los proyectos (programas y planes) gubernamentales? ¿Cómo se hizo?

Desde enfoque, la *inacción* y la *inercia* se reparan dirigiendo productivamente sobre la base decisiones representativas.

**Tabla N° 30: Fallas en el proceso de dirección**

<b>Inacción</b>	No se legitiman o legalizan los proyectos decididos
	No se coordinan o concertan los proyectos decididos
<b>Inercia</b>	Se dirigen actividades sin decisión previa

Fuente: Elaboración propia.

En la difusión puede suceder que no se difundan los proyectos gubernamentales o las actividades administrativas. Esta falla se llama *secretismo*. Las políticas fallan si los administradores públicos y los gobernantes no comunican, informan o divulgan las actividades proyectadas o ejecutadas a través de la atención al ciudadano y los medios de comunicación social, respectivamente. También fallan si los administradores públicos no analizan lo comunicado o si los gobernantes no corrigen la comunicación si fuera necesario.

Asimismo, puede suceder que se difundan proyectos gubernamentales que no han sido decididos o actividades administrativas que no han sido dirigidas. Esta falla se llama *demagogia*. Muchas veces, los gobiernos o las administraciones públicas comunican proyectos (programas y planes) o actividades inexistentes. Es tan negativa la demagogia como el secretismo.

A los fines de detectar fallas en la difusión, los analistas deben investigar:

## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

- ¿Se comunicaron (informaron y divulgaron) los proyectos gubernamentales y las actividades administrativas? ¿Cómo se hizo?
- ¿Se decidieron y se dirigieron, previamente, los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades administrativas? ¿Cómo se hizo?

Desde enfoque, el *secretismo* y la *demagogia* se reparan difundiendo transparentemente sobre la base de decisiones representativas y direcciones productivas.

**Tabla N° 31: Fallas en el proceso de difusión**

<b>Secretismo</b>	No se informa a través de la atención al ciudadano
	No se divulga a través de medios de comunicación social
<b>Demagogia</b>	Se comunica sin proyectos decididos o actividades dirigidas previamente

Fuente: Elaboración propia.

### 4. Los requerimientos de las políticas democráticas

En la búsqueda del bien común, las políticas públicas pueden fallar por *imprevisión* (falta de diagnóstico), *ceguera* (diagnóstico sin análisis o evaluación), *indecisión* (falta de proyectos decididos), *improvisación* (proyectos decididos sin diagnóstico), *inacción* (falta de actividades dirigidas), *inercia* (actividades dirigidas sin proyectos decididos), *secretismo* (falta de difusión) o *demagogia* (difusión de proyectos o actividades inexistentes). Si los gobiernos y las administraciones públicas no diagnostican o diagnostican a ciegas, si no deciden proyectos (programas o planes) o los deciden improvisadamente, si no dirigen actividades o las dirigen inercialmente, si no difunden los proyectos (programas o planes) y las actividades o los difunden demagógicamente, ningún Estado puede resolver problemas públicos y ninguna sociedad puede satisfacer necesidades sociales.

Ahora bien, el presupuesto (primero y principal) de las políticas públicas como proceso de satisfacción social y aprobación ciudadana es la democracia (formal y real). Es decir, un Estado democrático como responsable principal y una sociedad democrática como primera destinataria. Por consiguiente, para que no fallen, las políticas deben ser democráticas, es decir, deben ser diseñadas participativa y representativamente y deben ser gestionadas productiva y transparentemente.

Como veremos en los puntos 3 y 4, respectivamente, del Capítulo III, en el diagnóstico debe predominar la *participación de los sectores y ciudadanos* (Cáceres, 2004:71-92 y Nazareno, 2004:153-172) y en la decisión la *representatividad de los gobiernos* (Graglia, 2004a:95-106). Asimismo, como veremos en los puntos 3 y 4, respectivamente, del Capítulo IV, en la dirección debe predominar la *productividad de los gobiernos y las administraciones públicas* (Scandizzo, 2004b:107-126) y en la difusión la *transparencia de los proyectos (programas y planes) y las actividades* (Riorda, 2004:129-150). Se requiere, pues, un *diagnóstico participativo*, una *decisión representativa*, una *dirección productiva* y una *difusión transparente*.

Si los sectores privados o ciudadanos no participan en los diagnósticos de necesidades, problemas y alternativas posibles, si los gobiernos y las administraciones públicas no son representativos en la decisión de los proyectos (programas y planes), productivos en la dirección de las actividades y transparentes en su difusión, la satisfacción social y la aprobación ciudadana se alejan. Entonces, se deben diseñar y gestionar políticas especiales a esos fines. Es decir, políticas para el fortalecimiento de la sociedad (Martínez Nogueira, 2001:80-89) y políticas para la reforma del Estado (Ozlak, 2001:30-41). La responsabilidad principal de esas políticas especiales corresponde a los gobernantes y administradores públicos del Estado.

Con el presupuesto de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (atributos de la democracia formal de acuerdo con la Dimensión I del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina), sostenemos que en el diseño, tanto el *diagnóstico participativo* como la *decisión representativa* requieren *respeto de los derechos políticos y libertades civiles* (Dimensión II del IDD-Lat). A la vez, sostenemos que en la ges-



## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

tión, tanto la *productividad gubernamental/administrativa* como la *transparencia de los proyectos (programas o planes)* y las *actividades* requieren *calidad institucional y eficiencia política* (Dimensión III del IDD-Lat).

Examinando “el encuentro entre el liberalismo y la democracia”, Norberto Bobbio (2000) sostiene que:

(...) existen buenas razones para creer: a) que hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; b) que la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento del método democrático. (...)

Hoy sólo los Estados nacidos de las revoluciones liberales son democráticos y solamente los Estado democráticos protegen los derechos del hombre: todos los Estados autoritarios del mundo son a la vez antiliberales y antidemocráticos (2000:46-48).

**Tabla N° 32: Supuestos del diseño y la gestión de políticas democráticas**

<b>Diseño democrático de políticas públicas</b>	Diagnóstico participativo	Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles
	Decisión representativa	
<b>Gestión democrática de políticas públicas</b>	Dirección productiva	Calidad institucional y eficiencia política
	Difusión transparente	

Fuente: Elaboración propia.

Según la Dimensión II del IDD-Lat, los indicadores de “respeto de los derechos políticos y las libertades civiles” son los siguientes: 1) voto de adhesión política, 2) puntaje en el índice de derechos políticos (elaborado por Freedom House), 3) puntaje en el índice de libertades civiles (también elaborado por Freedom House), 4) género en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y 5) condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.

Según la Dimensión III del IDD-Lat, los indicadores de “calidad institucional y eficiencia política” son los siguientes: 1) puntaje en el índice de percepción de la corrupción (elaborado por Transparencia Internacional), 2) participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, 3) *accountability legal* (elección de los jueces de la Corte Suprema y actuación del Ombudsman) y *política* (mecanismos de democracia directa) y *accountability social* (condiciones para el ejercicio de una prensa libre, acceso a la información pública y hábeas data: acceso y protección de la información personal), 4) desestabilización de la democracia (existencia o no de minorías/mayorías organizadas sin representación política, existencia o no de víctimas de la violencia política y existencia o no de organizaciones armadas) y 5) factor de anormalidad democrática.

A continuación, veremos el comportamiento de la Argentina y de América Latina en relación con ambas dimensiones.

#### **4.1. Respeto de derechos políticos y libertades civiles en la Argentina y América Latina**

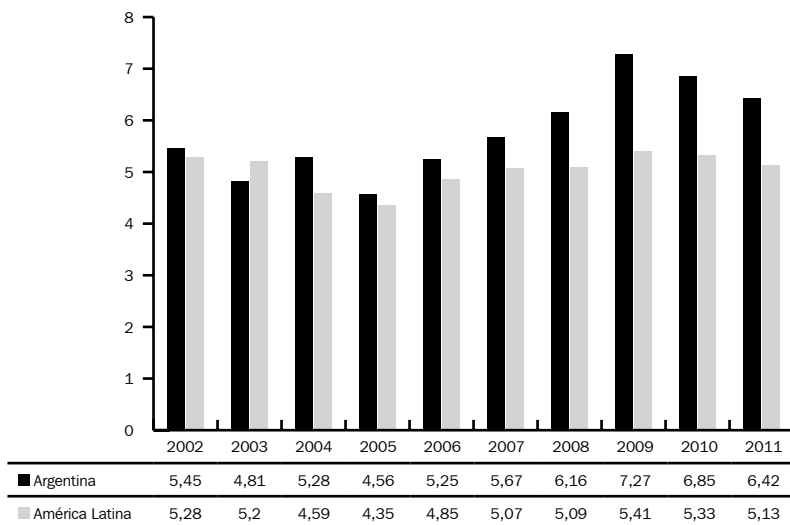
En la Argentina, el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles decrece de 5,45 puntos (sobre 10) en 2002 a 4,81 puntos en 2003. Luego, crece a 5,28 puntos en 2004. Después, vuelve a decrecer a 4,56 puntos en 2005 (la peor medición). Luego, vuelve a crecer a 5,25 puntos en 2006, a 5,67 puntos en 2007, a 6,16 puntos en 2008 y a 7,27 puntos en 2009 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a decrecer a 6,85 puntos en 2010 y a 6,42 puntos (sobre 10) en 2011. La tendencia al desmejoramiento que se inicia en 2009 se mantiene hasta 2011. El promedio argentino de respeto de los derechos políticos y las libertades civiles entre 2002 y 2011 es de 5,77 puntos (sobre 10).

En América Latina, el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles baja de 5,28 puntos (sobre 10) en 2002 a 5,20 puntos en 2003, a 4,59 puntos en 2004 y a 4,35 puntos en 2005 (la peor medición). Luego, sube a 4,85 puntos en 2006, a 5,06 puntos en 2007, a 5,09 puntos en 2008 y a 5,41 puntos en 2009 (la mejor medición). Finalmente, vuelve a bajar a 5,33 puntos en 2010 y a 5,13 puntos (sobre 10) en 2011. La tendencia al desmejoramiento que se inicia en 2009 se

mantiene hasta 2011. El promedio latinoamericano de respeto de los derechos políticos y las libertades civiles entre 2002 y 2011 es de 5,02 puntos (sobre 10).

Como puede observarse en el Gráfico siguiente, comparativamente, la Argentina ha estado por arriba del promedio anual de América Latina, menos en el año 2003.

**Gráfico N° 13: Evolución del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en la Argentina y América Latina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

La Argentina mejora de 5,45 puntos a 6,42 puntos (sobre 10) entre 2002 y 2011, es decir, un 17,80%.

La Tabla que sigue nos posibilita analizar el desempeño de los países latinoamericanos en relación con el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles.

**Tabla N° 33: Ranking “Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles” por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Chile	5,06	7,38	8,89	8,22	8,39	8,76	9,15	8,97	9,24	8,97	<b>8,30</b>
Uruguay	8,11	7,90	6,73	7,00	7,11	8,18	8,13	8,80	8,80	7,46	<b>7,82</b>
Costa Rica	8,14	7,73	7,15	6,18	7,72	7,88	7,90	8,82	7,95	8,21	<b>7,77</b>
Panamá	7,59	7,56	4,32	5,71	6,13	6,33	6,06	6,37	5,87	5,90	<b>6,18</b>
Argentina	<b>5,45</b>	<b>4,81</b>	<b>5,28</b>	<b>4,56</b>	<b>5,25</b>	<b>5,67</b>	<b>6,16</b>	<b>7,27</b>	<b>6,85</b>	<b>6,42</b>	<b>5,77</b>
América Latina	<b>5,28</b>	<b>5,20</b>	<b>4,59</b>	<b>4,35</b>	<b>4,85</b>	<b>5,07</b>	<b>5,09</b>	<b>5,41</b>	<b>5,33</b>	<b>5,13</b>	<b>5,02</b>
Perú	6,70	4,61	3,83	3,58	3,74	5,03	5,37	5,33	5,92	5,19	<b>4,93</b>
Bolivia	6,22	4,41	3,99	3,86	4,46	4,46	4,60	4,96	5,28	5,14	<b>4,74</b>
Nicaragua	4,05	5,23	4,96	4,44	4,63	4,48	4,52	4,92	4,75	4,76	<b>4,67</b>
R. Dominicana			4,63	3,78	4,55	4,30	4,59	5,27	5,11	4,88	<b>4,64</b>
Honduras	4,79	5,79	4,68	4,72	4,68	4,58	4,62	4,81	4,28	3,33	<b>4,63</b>
México	4,90	5,33	4,71	3,45	4,16	4,51	4,66	5,20	4,64	4,11	<b>4,57</b>
Brasil	3,79	4,29	3,88	4,01	4,49	4,55	4,61	4,61	4,55	4,79	<b>4,36</b>
El Salvador	4,85	5,04	3,89	3,74	4,65	3,80	3,45	3,75	4,42	4,36	<b>4,20</b>
Colombia	5,46	3,64	3,58	2,52	3,97	4,38	3,86	3,93	3,78	4,32	<b>3,94</b>
Paraguay	3,78	3,57	3,54	3,98	4,05	4,04	3,63	4,29	4,12	4,27	<b>3,93</b>
Ecuador	4,31	4,11	3,15	3,14	3,25	3,90	4,01	4,14	4,32	4,09	<b>3,84</b>
Venezuela	3,13	4,09	3,03	3,07	2,89	2,93	3,01	2,82	2,90	3,42	<b>3,13</b>
Guatemala	3,37	2,99	2,41	2,41	3,19	3,39	3,25	3,12	3,12	2,79	<b>3,00</b>

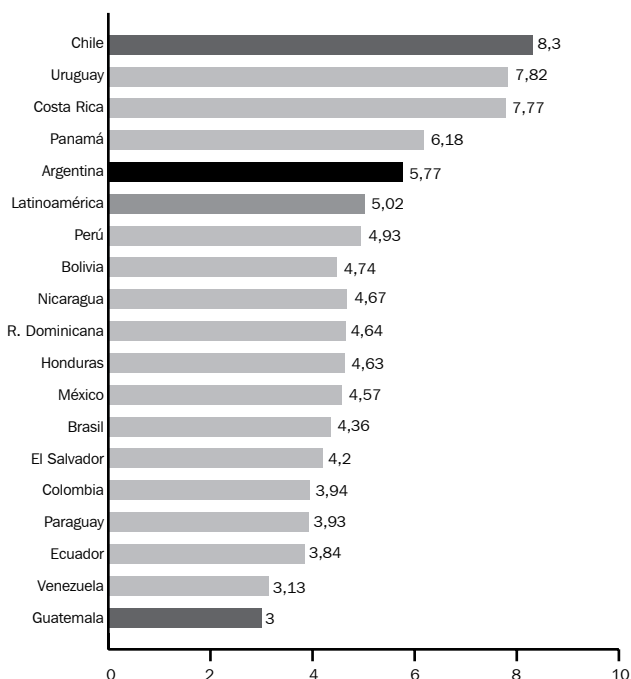
Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, los mejores han sido Costa Rica en 2002, Uruguay en 2003 y Chile en 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011.

En 2002, la Argentina ocupa el séptimo lugar; en 2003, el noveno; en 2004, el cuarto; en 2005, el sexto; en 2006 y 2007, el quinto; y en 2008, 2009, 2010 y 2011, la Argentina ocupa el cuarto lugar.

Chile ha sido el mejor de los países latinoamericanos en cuanto al respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en el período 2002-2011. La Argentina ocupa el quinto lugar (por arriba del promedio regional).

**Gráfico N° 14: Ranking del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

En síntesis, para que las políticas no fallen en la búsqueda del bien común, se requiere un *diseño participativo y representativo* basado en el “respeto de los derechos políticos y las libertades civiles”. En la Argentina, de acuerdo con la Dimensión II del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), entre 2002 y 2011, el respeto por los derechos políticos y las libertades civiles ha aumentado de 5,45 puntos a 6,42 puntos (sobre 10).

#### **4.2. Calidad institucional y eficiencia política en la Argentina y América Latina**

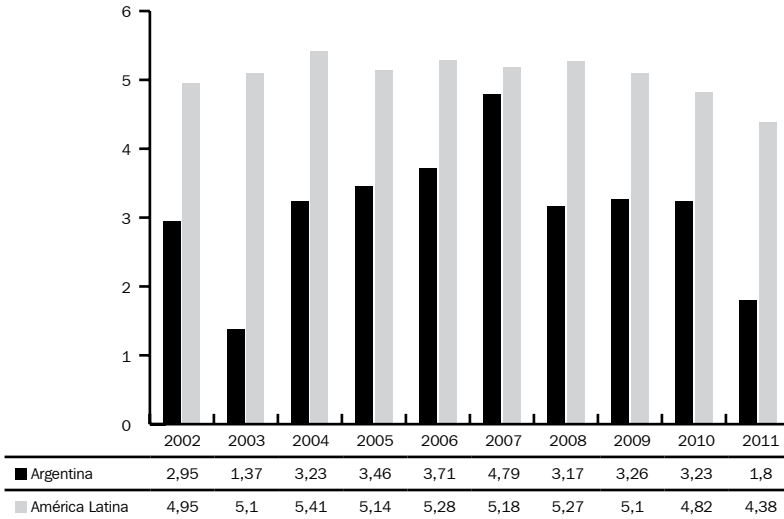
En la Argentina, la calidad institucional y eficiencia política decrece de 2,95 puntos (sobre 10) en 2002 a 1,37 puntos en 2003 (la peor medición). Luego, crece a 3,23 puntos en 2004, a 3,46 puntos en 2005, a 3,71 puntos en 2006 y a 4,79 puntos en 2007 (la mejor medición). Después, vuelve a decrecer a 3,17 puntos en 2008. Luego, vuelve a crecer

a 3,26 puntos en 2009. Finalmente, vuelve a decrecer a 3,23 puntos en 2010 y a 1,80 puntos (sobre 10) en 2011. La tendencia al desmejoramiento que se inicia en el año 2009 se mantiene hasta el año 2011. El promedio argentino de calidad institucional y eficiencia política entre los años 2002 y 2011 es de 3,10 puntos (sobre 10).

En América Latina, la calidad institucional y eficiencia política sube de 4,95 puntos (sobre 10) en 2002 a 5,10 puntos en 2003 y a 5,41 puntos en 2004 (la mejor medición). Luego, baja a 5,14 puntos en 2005. Después, vuelve a subir a 5,28 puntos en 2006. Luego, vuelve a bajar a 5,17 puntos en 2007. Después, vuelve a subir a 5,27 puntos en 2008. Finalmente, vuelve a bajar a 5,10 puntos en 2009, a 4,82 puntos en 2010 y a 4,38 puntos (sobre 10) en 2011 (la peor medición). La tendencia al desmejoramiento que se inicia en el año 2008 se mantiene hasta el año 2011. El promedio latinoamericano de calidad institucional y eficiencia política entre los años 2002 y 2011 es de 5,06 puntos (sobre 10).

Como puede observarse en el Gráfico siguiente, comparativamente, la Argentina ha estado por abajo del promedio anual de América Latina.

**Gráfico N° 15: Evolución de la calidad institucional y eficiencia política en Argentina y América Latina**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

## Capítulo II: Análisis y evaluación de las políticas públicas

Argentina desmejora de 2,95 puntos a 1,80 puntos (sobre 10) entre 2002 y 2011, es decir, un 38,98%. Sin dudas, una gran debilidad.

La Tabla que sigue nos posibilita analizar el desempeño de los países latinoamericanos en relación con la calidad institucional y eficiencia política.

**Tabla N° 34: Ranking “Calidad institucional y eficiencia política” por país entre 2002 y 2011**

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	02-11
Chile	10,00	10,00	9,17	8,64	9,32	8,28	7,09	8,14	8,79	8,68	<b>8,81</b>
Uruguay	7,95	7,95	7,37	7,08	8,04	8,46	7,99	8,59	8,89	7,79	<b>8,01</b>
Costa Rica	6,50	5,25	6,74	6,34	7,74	7,59	8,33	7,82	8,04	7,92	<b>7,23</b>
Panamá	8,10	7,88	8,75	7,82	6,56	6,79	7,18	7,41	6,51	4,32	<b>7,13</b>
El Salvador	6,20	7,38	6,83	6,75	5,74	5,01	5,56	4,13	3,91	3,89	<b>5,54</b>
México	5,60	5,58	6,27	4,86	5,61	4,22	5,47	4,70	4,62	4,29	<b>5,12</b>
<b>América Latina</b>	<b>4,95</b>	<b>5,10</b>	<b>5,41</b>	<b>5,14</b>	<b>5,28</b>	<b>5,18</b>	<b>5,27</b>	<b>5,10</b>	<b>4,82</b>	<b>4,38</b>	<b>5,06</b>
Colombia	5,64	5,58	4,34	3,64	5,12	5,79	5,64	4,52	5,45	3,44	<b>4,92</b>
Perú	3,07	3,83	3,62	3,45	4,35	4,62	5,96	6,63	6,25	6,89	<b>4,87</b>
Paraguay	1,47	3,95	6,28	5,84	5,41	5,13	5,63	5,06	4,53	5,13	<b>4,84</b>
Honduras	4,34	4,65	5,45	5,34	5,49	5,69	5,47	3,89	1,75	4,35	<b>4,64</b>
R. Dominicana			5,00	4,55	6,00	4,60	4,65	4,78	2,76	3,99	<b>4,54</b>
Nicaragua	4,55	5,83	5,47	5,20	3,58	3,29	4,63	4,48	3,29	3,20	<b>4,35</b>
Brasil	3,83	5,08	3,90	3,72	4,55	4,39	3,56	4,04	4,26	3,46	<b>4,08</b>
Guatemala	5,96	3,67	3,30	2,35	4,76	3,88	4,77	4,17	4,49	3,02	<b>4,04</b>
Ecuador	2,71	3,59	5,04	5,76	2,90	3,71	3,35	4,19	3,47	1,56	<b>3,63</b>
Bolivia	3,03	3,09	2,45	4,73	2,98	3,50	3,06	2,86	3,18	3,83	<b>3,27</b>
Argentina	<b>2,95</b>	<b>1,37</b>	<b>3,23</b>	<b>3,46</b>	<b>3,71</b>	<b>4,79</b>	<b>3,17</b>	<b>3,26</b>	<b>3,23</b>	<b>1,80</b>	<b>3,09</b>
Venezuela	2,18	2,08	4,19	2,91	3,17	3,41	3,40	3,21	3,39	1,23	<b>2,92</b>

Fuente: Latinobarómetro 2002-2011. Elaboración propia.

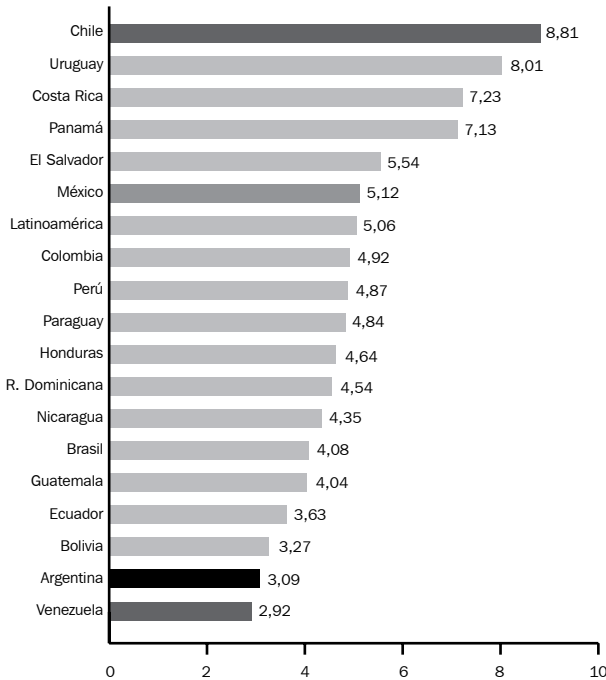
Entre los 18 países que mide anualmente el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), en relación con la calidad institucional y eficiencia política, los mejores han sido Chile en los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2011, Uruguay en los años 2007, 2009 y 2010 y Costa Rica en el año 2008.

En 2002, Argentina ocupa el decimocuarto lugar; en 2003, el decimotercero; en 2004 y 2005, el decimoséptimo; en 2006, el decimocuarto;

en 2007, el octavo; en 2008, el decimoséptimo; en 2009, el decimosexto; en 2010, el decimoquinto; y en 2011, la Argentina ocupa el decimosexto lugar.

Chile ha sido el mejor de los países latinoamericanos en cuanto a la calidad institucional y eficiencia política en el período 2002-2011. La Argentina ocupa el decimoséptimo lugar (por abajo del promedio regional).

**Gráfico N° 16: Ranking de la calidad institucional y eficiencia política en los países de América Latina 2002-2011**



Fuente: IDD-Lat 2002-2011. Elaboración propia.

En síntesis, para que las políticas no fallen en la búsqueda del bien común, se requiere una *gestión productiva y transparente* basada en “la calidad institucional y eficiencia política”. En la Argentina, de acuerdo con la Dimensión III del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), entre 2002 y 2011, la calidad institucional y la eficiencia política han disminuido de 2,95 puntos a 1,80 puntos (sobre 10), evidentemente la otra asignatura pendiente (Cicioni, 2008:36-39).



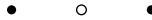
CAPÍTULO III:  
*Diseño de  
políticas públicas*

Resumen

En el tercer Capítulo nos enfocamos principalmente en las fases y los supuestos del diseño de políticas públicas, según el modelo “relacional” que propiciamos.

En el punto 1 presentamos y desarrollamos las fases del diagnóstico y en el punto 2, de la decisión.

En los puntos 3 y 4 exponemos y consideramos el tema de los supuestos del diagnóstico y de la decisión, es decir, la participación y la representatividad, respectivamente.





# CAPÍTULO III:

## *Diseño de políticas públicas*



### 1. Fases del diagnóstico

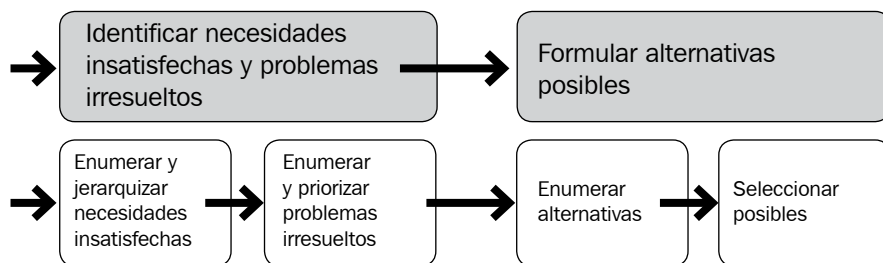
En la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, según el *modelo relacional*, la primera fase es el diagnóstico que empieza con la *identificación de necesidades insatisfechas y problemas irresueltos* y concluye con la *formulación de alternativas posibles*, siendo éstas sus dos fases secundarias.

A los fines de empezar el diagnóstico, los diseñadores deben *jerarquizar las necesidades insatisfechas y priorizar los problemas irresueltos*. Para concluirlo, deben *enumerar las alternativas y seleccionar las posibles*.

La primera fase secundaria se corresponde con los momentos explicativo y normativo del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus y la segunda con el momento estratégico (Osorio, 2003:72-85, 90-103 y 108-121, respectivamente).

**Tabla N° 35: Fases secundarias y terciarias del diagnóstico**

#### ¿CÓMO DIAGNOSTICAR POLÍTICAS PÚBLICAS?



Fuente: Elaboración propia.

En el diagnóstico, el protagonismo corresponde a los diseñadores, principalmente. En principio, ellos son los responsables de identificar las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos y, también, de formular las alternativas posibles. A esos fines, deben realizar una investigación acción participativa (IAP), a partir de fuentes y mecanismos de consulta pluralistas e idóneos (García Pizarro, 2007:80-95).

Se distinguen, entre las fuentes de consultas, los actores políticos y sociales. Se destacan como *actores políticos* los gobiernos y administraciones públicas (nacionales, subnacionales o locales) junto con organismos intergubernamentales y como *actores sociales* las empresas privadas y las organizaciones civiles junto con las personas individuales sin pertenencia sectorial (al respecto, se pueden ver las Tablas N° 3 y N° 5 en el Capítulo I). Entre los mecanismos de consulta (además de la observación directa de los diseñadores), se recomiendan las entrevistas a informantes claves, los grupos focales y las encuestas de opinión, entre otros.

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico la “Tabla de fuentes y mecanismos de consulta” con el propósito de verlos conjuntamente en el marco de una investigación acción participativa de necesidades, problemas y alternativas posibles.

**Tabla N° 36: Fuentes y mecanismos de consulta**

Fuentes de consulta	Mecanismos de consulta		
	Entrevistas a informantes claves	Grupos focales	Encuestas de opinión
Sector estatal: ● Gobiernos y administraciones públicas (nacionales, subnacionales y locales) ● Organismos intergubernamentales	X	X	
Sectores privados: ● Empresas privadas ● Organizaciones civiles	X	X	
● Sector ciudadano: Personas sin pertenencia sectorial			X

Fuente: Elaboración propia.

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

En el análisis (o estudios de determinación) y la evaluación (o estudios de impacto), los gobernantes y administradores públicos han sido consultados sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, sobre los proyectos (programas y planes) al respecto y sobre los efectos deseados. Ahora, se les consulta sobre la jerarquía de esas necesidades y la prioridad de esos problemas. Además, se amplía la consulta a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y los ciudadanos.

Los propietarios de medios de comunicación social (Jacoby, 2011:105-121) y los directivos de partidos políticos (Zovatto, 2007:11-39) son considerados dirigentes privados con y sin fines de lucro, respectivamente.

En general, se puede decir que para jerarquizar necesidades es imprescindible la consulta a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y los ciudadanos mientras que para priorizar problemas es imprescindible la consulta a los gobernantes y administradores públicos.

Las entrevistas a informantes claves y los grupos focales son las mejores técnicas para entender la opinión tanto de los gobernantes y administradores públicos como de los dirigentes empresariales y civiles. A su vez, la encuesta es la técnica preferible para conocer la opinión de la ciudadanía. Obviamente, el equipo de diseño debe hacer las opciones metodológicas correspondientes según los casos, ordenando y facilitando el proceso de diagnóstico.

En relación con los grupos focales y, principalmente, con las encuestas de opinión como mecanismos de consulta previos a la toma de decisiones, Juan J. Linz (2004) sostiene:

La gente tiende a perturbarse por el hecho (o la percepción) que los políticos estructuran sus campañas, sus posiciones, y quizás cada vez más sus políticas, sobre la base de encuestas de opinión pública y los *focus groups*. Algunos encuentran perturbadora y desagradable a la democracia dominada por las encuestas. Pero digámoslo de otro modo: los políticos deben expresar y llevar a cabo la voluntad del pueblo, o al menos de los que votan por ellos. Deberían ser *responsive*<sup>10</sup>. ¡Eso es la democracia! El

---

<sup>10</sup> Sensibles a priori a las demandas del electorado, según la nota del traductor.

perseguir sus propias preferencias más que la de los votantes ha sido la base de la crítica a la democracia elitista (2004:212-213).

Sostenemos que se debe consultar a la ciudadanía pero los ciudadanos no deben ser la única fuente de consulta. También se debe consultar a los gobernantes y administradores públicos y a los dirigentes empresariales y civiles. Luego, el equipo de diseño debe hacer la síntesis, nada más y nada menos, siendo un trabajo interdisciplinario que requiere “pensamiento estratégico (Martínez, 2006:104-135). Las consultas a diversos especialistas, de acuerdo con la política que se diagnostica, pueden ser muy importantes, junto con otras experiencias comparadas.

## **1.1. Identificación de necesidades y problemas**

### **1.1.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades insatisfechas**

Inicialmente, los diseñadores deben definir dos cuestiones. La primera, *el sujeto y el objeto de la política en diseño*: cuál es el organismo estatal responsable de decidir la puesta en marcha y cuál es el sector social, la materia y el territorio. Sobre esa base, la segunda, *las fuentes y los mecanismos de consulta*: quiénes y cómo deben ser consultados a los fines del diagnóstico.

Definidas ambas cuestiones, los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: *¿cuáles son las necesidades a satisfacer por ese organismo estatal en relación con ese sector social, en esa materia y en ese territorio?* A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las necesidades insatisfechas, listándolas.

Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional (subnacional o local) para el desarrollo integral, las necesidades podrían ser el crecimiento económico y, sobre esa base, la inclusión social, la preservación del ambiente, la calidad de las instituciones (gubernamentales y no gubernamentales) y la cultura de los ciudadanos (Lisa, 2007:17-65). Si diseñásemos, más específicamente, una política para el desarrollo social, las necesidades podrían ser salud (Maceira, 2008:60-63) y educación (Rivas, 2008:54-58),

entre otras, junto con generación de empleo, lucha contra la pobreza y redistribución del ingreso (Repetto, 2008:64-67), por ejemplo.

Luego, para jerarquizar las necesidades enumeradas, los diseñadores deben analizar la *gravedad* y *urgencia*, siendo éstos los *criterios de jerarquización* propuestos según el modelo relacional.

La *gravedad* se analiza a partir de estadísticas públicas o privadas (gasto en salud o en educación como porcentaje del PBI, mortalidad infantil o matriculación secundaria, desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, brecha de ingresos y PBI per cápita, etc.). A su vez, la *urgencia* se analiza a partir de consultas a los actores sociales y, también, a los actores políticos.

Al respecto, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada una de las necesidades insatisfechas por separado y averigüen: ¿Es grave en relación con otros períodos y lugares? ¿Es percibida como urgente por los gobernantes y administradores públicos, por los dirigentes empresariales y civiles y por los ciudadanos?

Por ejemplo, si se analiza el empleo en la Argentina en el año 2011, los diseñadores deben investigar: ¿Ha aumentado o disminuido en comparación con el año 2010? ¿Es mayor o menor en comparación con otros países de América Latina? ¿Cuán urgente es para los responsables del gobierno y la administración pública, para los empresarios y gremialistas y para los ciudadanos? Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis (siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta).

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración relativa: *alta*, *media* o *baja*.

Respecto a la *gravedad en el tiempo*, se considera “*de alta gravedad*” si las necesidades insatisfechas aumentaron en comparación con otro período, “*de baja gravedad*” si disminuyeron y “*de gravedad media*” si no aumentaron ni disminuyeron. Respecto a la *gravedad en el espacio*, se considera “*de alta gravedad*” si las necesidades insatisfechas son mayores en comparación con otro lugar, “*de baja gravedad*” si son menores y “*de gravedad media*” si son iguales.

En cuanto a la *urgencia en la percepción*, se considera “*de alta urgencia*” si las necesidades insatisfechas son percibidas como muy urgentes por los actores sociales o políticos, “*de baja urgencia*” si son percibidas como poco urgentes y “*de urgencia media*” si son percibidas como urgentes.

Se considera cada una por separado asignándole una valoración en relación con cada uno de los criterios establecidos. No se comparan las necesidades insatisfechas entre ellas. El análisis de las valoraciones dará el *orden de jerarquización* que se busca.

Mientras más imprecisa sea la delimitación de necesidades insatisfechas, más largo será el listado de problemas irresueltos.

A continuación se presenta como herramienta de análisis metodológico la “Tabla de jerarquización de necesidades insatisfechas” a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas. Supongamos las necesidades N1, N2, N3 y N4.

**Tabla N° 37: Jerarquización de necesidades insatisfechas**

Necesidad	Criterios de jerarquización					
	Gravedad		Urgencia			
	En relación con otro tiempo	En relación con otro espacio	Para dirigentes del gobierno y la administración pública	Para dirigentes de empresas privadas	Para dirigentes civiles	Para ciudadanos
N1	¿Aumenta, sigue igual o disminuye?	¿Es mayor, menor o igual?	¿Es muy urgente, urgente o poco urgente?			
N2	¿Aumenta, sigue igual o disminuye?	¿Es mayor, menor o igual?	¿Es muy urgente, urgente o poco urgente?			
N3	¿Aumenta, sigue igual o disminuye?	¿Es mayor, menor o igual?	¿Es muy urgente, urgente o poco urgente?			
N4	¿Aumenta, sigue igual o disminuye?	¿Es mayor, menor o igual?	¿Es muy urgente, urgente o poco urgente?			

Fuente: Elaboración propia.



Con esta tabla se puede obtener un *orden jerarquizado de necesidades insatisfechas*, que puede ser considerado como la *visión* de una sociedad, en términos de planeamiento estratégico (Osorio, 2003:94-95).

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común, hay que satisfacer cada una de las necesidades insatisfechas. El orden de necesidades jerarquizadas debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

### **1.1.2. Enumerar y priorizar los problemas irresueltos**

Junto con la identificación de las necesidades insatisfechas, los diseñadores deben enumerar los problemas irresueltos y priorizarlos.

Metodológicamente, recomendamos a los diseñadores que consulten simultáneamente sobre las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos. No es necesario hacer dos grupos focales (con los mismos dirigentes empresariales o civiles, por ejemplo), dos entrevistas a informantes claves (con los mismos gobernantes o administradores públicos) o dos encuestas de opinión pública, consultando sobre las necesidades primero y sobre los problemas después.

Definidos previamente el sujeto (responsable) y el objeto (sector, materia y territorio) de la política a diseñar, junto con los mecanismos y las fuentes de consulta, los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: *¿cuáles son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción social de cada una de las necesidades identificadas?* A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando los problemas irresueltos, listándolos. Además, deben estructurarlos estableciendo cuáles son sus causas. La causa de un problema no es el origen sino el motivo que explica o justifica su presencia actualmente.

Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse al “Análisis del problema” que propone la metodología del “Marco Lógico” (Ortegon, Pacheco y Prieto, 2005).

El procedimiento contempla los siguientes pasos:

- Analizar e identificar lo que se considera como problemas principales de la situación a abordar.
- A partir de una primera “lluvia de ideas” establecer el problema central que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad.
- Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia.
- Anotar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrán estar provocando el problema.
- Una vez que tanto el problema central, como las causas y los efectos están identificados, se construye el árbol de problemas. El árbol de problemas da una imagen completa de la situación negativa existente.
- Revisar la validez e integridad del árbol dibujado. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central esté correctamente definido y que las relaciones (causales) estén correctamente expresadas (2005:16).

Luego, para priorizar los problemas enumerados, se propone que los diseñadores analicen la *incidencia* de los problemas irresueltos, siendo éste el *criterio de priorización* propuesto según el modelo relacional.

La incidencia se analiza a partir de estadísticas (públicas y privadas) y de consultas a los actores políticos y, también, a los actores sociales. También puede ser positiva la consulta a expertos según la política en diseño.

Establecido el criterio, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada uno de los problemas irresueltos por separado y averigüen cuánto incide la solución de ese problema sobre la resolución de los demás. Supongamos que tenemos tres problemas a resolver: P1, P2 y P3. La cuestión sería saber: ¿Cuánto incide la solución de P1 sobre P2 y sobre P3, de P2 sobre P1 y sobre P3 y de P3 sobre P1 y sobre P2?

Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis (siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta).

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

Para cada pregunta se admiten tres valoraciones, a saber: *alta*, *media* y *baja*. Corresponde considerar “*de alta incidencia*” al problema cuya solución resuelve completamente otro problema, “*de incidencia media*” al problema cuya solución resuelve parcialmente otro problema y “*de baja incidencia*” al problema cuya solución no resuelve completa ni parcialmente otro problema.

Se considera cada problema irresuelto por separado asignándole una valoración en relación con cada uno de los otros. Pero, a diferencia de lo que se vio para jerarquizar las necesidades insatisfechas, se comparan los problemas entre ellos. El análisis de las valoraciones dará el *orden de priorización* que se busca.

A continuación se presenta como herramienta de análisis metodológico la “Tabla de priorización de problemas irresueltos”, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas. Supongamos los problemas P1, P2 y P3.

**Tabla N° 38: Priorización de problemas irresueltos**

Problemas	Incidencia		
	P1	P2	P3
P1		¿La solución de P1 resuelve P2 completamente, parcialmente o no influye?	¿La solución de P1 resuelve P3 completamente, parcialmente o no influye?
P2	¿La solución de P2 resuelve P1 completamente, parcialmente o no influye?		¿La solución de P2 resuelve P3 completamente, parcialmente o no influye?
P3	¿La solución de P3 resuelve P1 completamente, parcialmente o no influye?	¿La solución de P3 resuelve P2 completamente, parcialmente o no influye?	

Fuente: Elaboración propia.

Con esta tabla se puede obtener un *orden priorizado de problemas irresueltos*, que puede ser considerado como la *misión* de un Estado, en términos de planeamiento estratégico (Osorio, 2033:94-95).

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común, hay que solucionar cada uno de los problemas irresueltos. El orden de problemas priorizados debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

## **1.2. Formulación de alternativas posibles**

### **1.2.1. Enumerar las alternativas**

Un diagnóstico sin alternativas de solución es un diagnóstico inconcluso, poco o nada útil para la toma de decisiones.

Para formular las alternativas posibles, los diseñadores deben empezar enumerándolas. Se trata de enunciar los diferentes cursos de decisión y acción para remover la/s causa/s del o los problemas priorizados.

Como se dijo en el punto 1 de este Capítulo, la primera fase secundaria del diagnóstico se corresponde con los momentos explicativo y normativo del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus (Osorio, 2003:72-85 y 90-103). Al enumerar, jerarquizar las necesidades y priorizar los problemas, se indaga y se construye conceptualmente la realidad (cómo fue, cómo es y cómo tiende a ser) y, también, cómo debe ser la realidad una vez realizada la acción. La segunda fase secundaria del diagnóstico se corresponde con el momento estratégico (Osorio, 2003:108-121). Al enumerar las alternativas y, luego, al seleccionar las posibles, se articula el “debe ser” con el “puede ser”.

En términos del planeamiento estratégico, la enumeración de las alternativas que plantea el modelo relacional se puede asimilar a la llamada “respuesta idealizada del problema” (Osorio, 2003:90).

Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse a la “Identificación de alternativas de solución al problema” que propone la metodología del “Marco Lógico” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005:18).

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

Según el modelo relacional, primero se deben identificar los problemas y, luego, se deben formular las soluciones. Claramente, de poco o nada vale identificar problemas sin formular soluciones. La formulación de soluciones debe retroalimentar la identificación de problemas. Si tenemos el problema pero no la solución, debemos revisar el problema.

A su vez, es necesario plantear dos o más alternativas. Un buen diagnóstico enumera por lo menos dos alternativas para remover una o más causas de uno o más problemas. No se puede admitir un diagnóstico que imponga “la” alternativa a adoptar. Así como no hay una sola causa que motive el problema ni un solo problema que impida la satisfacción de la o las necesidades sociales, tampoco puede haber una sola alternativa. La enumeración de varias alternativas requiere creatividad e innovación del y en el equipo de diseño.

Las alternativas suponen decisiones o acciones incompatibles, por definición. Entre dos alternativas, si se tomara o realizara la primera, entonces, no se tomaría o realizaría la segunda y viceversa. A su vez, los diseñadores deben considerar “mantener la situación existente” como alternativa. Si las decisiones o acciones en consideración son compatibles o complementarias, es decir, si pueden o deben tomarse o realizarse conjuntamente, entonces son partes de una misma alternativa y no dos alternativas distintas. Por ejemplo, para mejorar la gestión de los recursos humanos, contratar y capacitar no son dos alternativas sino partes de una alternativa. La otra podría ser, por ejemplo, privatizar el servicio: si se privatiza no se contrata ni se capacita al personal y viceversa.

Los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: *¿cuáles son las alternativas para remover la/s causa/s de los problemas priorizados?* A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las causas principales, listándolas. Además, deben precisar si la/s causa/s a remover son debilidades o amenazas.

Las debilidades son fuerzas internas (de la organización estatal, provenientes del gobierno a la administración pública) que influyen

negativamente provocando el o los problemas mientras que las amenazas también influyen (o pueden influir) negativamente pero, a diferencia de las debilidades, provienen del entorno social (de los sectores privados, con o sin fines de lucro, o de la ciudadanía).

Si las causas son debilidades, las alternativas deben suponer fortalezas. En cambio, si las causas son amenazas, las alternativas deben suponer oportunidades. Las fortalezas son fuerzas internas que influyen positivamente solucionando el o los problemas mientras que las oportunidades también influyen (o pueden influir) positivamente pero, a diferencia de las fortalezas, provienen del entorno social. Tratar de solucionar debilidades estatales a partir de oportunidades sociales es erróneo. Si el problema es el déficit y la causa es la disminución de la recaudación (debilidad), es erróneo creer que la alternativa es la reactivación de la economía (oportunidad), por ejemplo. Tratar de solucionar amenazas sociales a partir de fortalezas estatales es peligroso. Si el problema es el déficit y la causa es la recesión de la economía (amenaza), es peligroso creer que la alternativa es el aumento de la recaudación (fortaleza), por ejemplo.

Enumerar las alternativas requiere encontrar tanto las fortalezas de la organización como las oportunidades del entorno para superar las debilidades estatales y las amenazas sociales, respectivamente, que causan el o los problemas públicos.

Se trata de un trabajo de prospectiva que pretende anticipar las consecuencias eventuales de la ejecución y comunicación de las diferentes alternativas.

### **1.2.2. Seleccionar las posibles**

Después de enumerar las alternativas, los diseñadores deben seleccionar las posibles.

A esos fines, metodológicamente, primero, deben establecerse *criterios de selección*. Según el modelo relacional, los criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres: la *capacidad real de intervención*, la *efectividad* y la *factibilidad política*.

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

La *capacidad real de intervención* depende de los recursos financieros (Scandizzo, 2006:13 y 2007:45) y humanos (Martínez, 2006:81 y 2007:113) tanto gubernamentales como administrativos. Dentro de los recursos financieros se incluyen los propios y los provenientes de otras jurisdicciones. Dentro de los recursos humanos se incluyen las plantas de personal tanto político como permanente.

La *efectividad* es la síntesis de eficiencia y eficacia (Delgadino y Alippi, 2006:137 y 2007:151). Si un proyecto es eficiente y eficaz, se puede decir que es efectivo. La *eficiencia* es la racionalidad en el uso de los recursos mientras que la *eficacia* es el efecto del cumplimiento de los objetivos. Si una alternativa gasta menos recursos y alcanza más objetivos es, a la vez, más eficiente y más eficaz, o sea, más efectiva. Sin dudas la eficiencia debe estar subordinada a la eficacia pero, finalmente, la ineficiencia causa la ineficacia.

La *factibilidad política* es la síntesis de factibilidad social y legal. Si un proyecto es factible social y legalmente, se puede decir que es factible políticamente. Una alternativa es factible socialmente si puede ser aceptada por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006:297) mientras que es factible legalmente si puede ser aprobada por el poder que corresponda: Ejecutivo o Legislativo (Payne, 2006b:123-125).

La capacidad real de intervención, la eficiencia y la factibilidad legal se analizan a partir de estadísticas (públicas y privadas) y consultas a los actores políticos. En cambio, la eficacia y la factibilidad social se analizan a partir de estadísticas (públicas y privadas) y consultas a los actores sociales.

Establecidos los criterios, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada una de las alternativas por separado y averigüen: ¿Es realizable financieramente y organizacionalmente? ¿Es eficiente y eficaz? ¿Es factible social y legalmente?

Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis (siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta).

Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración que puede ser: *alta, media o baja*.

- Respecto a la *capacidad financiera de intervención*, corresponde considerar “*de alta capacidad*” a las alternativas con recursos financieros y humanos suficientes, “*de capacidad media*” a las que tengan recursos financieros pero no humanos o viceversa y “*de baja capacidad*” a las alternativas sin recursos financieros ni humanos.
- En cuanto a la efectividad, corresponde considerar “*de alta efectividad*” a las alternativas que sean eficientes y eficaces, “*de efectividad media*” a las que sean eficientes pero no eficaces o viceversa y “*de baja efectividad*” a las alternativas que no sean eficientes ni eficaces.
- Respecto a la *factibilidad política*, corresponde considerar “*de alta factibilidad política*” a las alternativas que sean aceptadas por la opinión pública y puedan aprobarse mediante decreto, de “*factibilidad política media*” a las que sean aceptadas por la opinión pública pero deban aprobarse por ley o que no sean aceptadas por la opinión pública pero puedan aprobarse por decreto y “*de baja factibilidad política*” a las alternativas que no sean aceptadas por la opinión pública y deban aprobarse por ley.

Se considera cada alternativa por separado asignándole una valoración en relación con cada uno de los criterios establecidos. El análisis de las valoraciones dará el *orden de selección* que se busca.

Una alternativa con máximas posibilidades de realización sería aquella con recursos (financieros y humanos) suficientes, eficiente y eficaz, aceptada por la opinión pública y aprobable por decreto. Contrariamente, una alternativa con mínimas posibilidades de realización sería aquella sin recursos financieros ni humanos suficientes, ineficiente e ineficaz, rechazada por la opinión pública y aprobable por ley. En medio, se observa una ilimitada diversidad de combinaciones.

A continuación se presenta como herramienta de análisis metodológico la “Tabla de selección de alternativas posibles”, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas. Supongamos las alternativas A1 y A2.



**Tabla N° 39: Selección de alternativas posibles**

Alternativas en evaluación	Criterios de selección					
	Capacidad de intervención		Efectividad		Factibilidad política	
	En las finanzas	En la organización	Eficiencia	Eficacia	Social	Legal
<b>A1</b>	¿Tiene recursos financieros?	¿Tiene recursos humanos?	¿Racionaliza los recursos?	¿Logra los objetivos?	¿Es aceptable por la opinión pública?	¿Es aprobable por los poderes políticos?
<b>A2</b>	¿Tiene recursos financieros?	¿Tiene recursos humanos?	¿Racionaliza los recursos?	¿Logra los objetivos?	¿Es aceptable por la opinión pública?	¿Es aprobable por los poderes políticos?

Fuente: Elaboración propia.

Con esta tabla se puede obtener un *orden seleccionado de alternativas posibles*.

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común, hay que remover (completa o parcialmente) cada una de las causas. El orden de alternativas posibles debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

## 2. Fases de la decisión

En la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, según el *modelo relacional*, la segunda fase es la decisión que comienza con la *adopción de alternativas políticas* y culmina con la *preparación de proyectos (programas y planes) gubernamentales* (Arnoletto, 2005:30-39), siendo éstas sus dos fases secundarias.

A los fines de comenzar el proceso de decisión, los gobernantes deben *valorar los criterios del diagnóstico* y, sobre esa base, *determinar la agenda del gobierno*. Luego, para culminarlo, los diseñadores deben *planear los objetivos y las actividades a gestionar*.

**Tabla N° 40: Fases secundarias y terciarias de la decisión**



Fuente: Elaboración propia.

La primera fase secundaria (adopción de alternativas políticas) no se corresponde con los momentos del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus. Llamativamente, el planeamiento estratégico ignora o descuida la decisión. Así, va de los momentos “explicativo” y “normativo” (correspondientes con la primera fase del diagnóstico: la identificación de necesidades y problemas) al momento “estratégico” (correspondiente con la segunda fase del diagnóstico: la formulación de alternativas posibles) y del momento “estratégico” al momento “táctico operacional” (correspondiente con la dirección de los proyectos decididos). En términos de Osorio (2003:62), del conocimiento (que incluye la apreciación de la situación, el diseño normativo y prospectivo y el análisis y formulación estratégica) a la acción (que incluye la táctica operacional: hacer y recalcular).

Según el modelo relacional, entre el “conocimiento” y la “acción” media, nada más y nada menos, que la decisión.

En la decisión, el protagonismo corresponde a los gobernantes, principalmente. En principio, ellos son los responsables de adoptar las alternativas políticas, es decir, de valorar los criterios del diagnóstico y de determinar la agenda del gobierno. Luego, son los responsables de encargar a los diseñadores la preparación de los proyectos (programas y planes) gubernamentales y, finalmente, de autorizar su puesta en marcha. Obviamente, los diseñadores son responsables de esa preparación desde el punto de vista profesional.

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

La adopción de alternativas es de naturaleza *política* pero supone una perspectiva técnica de los gobernantes mientras que la preparación de proyectos (programas y planes) es de naturaleza *técnica* pero supone una perspectiva política de los diseñadores en cuanto a las políticas públicas (Thwaites Rey, 2001:68-79). Esa perspectiva “técnica” o conocimiento de “lo técnico” diferencia a un gobernante de un “puntero”. A su vez, esa perspectiva “política” o entendimiento de “lo político” diferencia a un técnico de un “tecnócrata”.

En sentido restringido, los gobernantes que deciden son los ejecutivos (tanto las autoridades: presidente, gobernador o intendente como los funcionarios: ministros, secretarios o directores nacionales, provinciales o locales, en el régimen federal de la Argentina, por ejemplo). Pero, en sentido amplio, también incluimos a los legisladores del o los partidos del gobierno (diputados y senadores nacionales, legisladores provinciales y concejales municipales). No incluimos a los administradores públicos, es decir, a los jefes administrativos de planta permanente, porque ellos no deciden los proyectos (programas y planes) gubernamentales.

En el capítulo I se ha dicho que “al gobierno corresponde la ‘decisión política’ de los proyectos (programas y planes)”. Más precisamente, a los gobernantes compete la adopción de las alternativas políticas (Aguilar Villanueva, 2011:53-78). Si no lo hacen, no gobiernan. Luego, si lo hacen correctamente “gobiernan bien” (García Pizarro, 2007:19-45). Pero, ¿pueden los gobernantes ignorar a los administradores públicos en la adopción de las alternativas políticas? Los gobernantes no deben ignorar a los administradores públicos sino consultarlos. Cuando las autoridades o los funcionarios desconocen a los jefes administrativos de planta permanente, gobiernan mal. El gobierno debe ser “relacional” respecto a la administración pública (García Pizarro, 2007: 27).

Como se ha dicho, desde el punto de vista profesional, la preparación técnica de los proyectos corresponde a los diseñadores que pueden (o no) ser los mismos que diagnosticaron las necesidades, los problemas y las alternativas.

Muchos especialistas consideran que se planifica a partir del diagnóstico. Otros opinan que el planeamiento integra o completa el diag-

nóstico. Según el *modelo relacional*, se planea sobre la base de la adopción política de una o más alternativas diagnosticadas como posibles.

A diferencia del diagnóstico, la decisión no es un proceso participativo. Pero, al decidir, los gobernantes deben saber que no pueden desatender las conclusiones de un diagnóstico participativo “gratuitamente”. Si se ha consultado a gobiernos y administraciones públicas de otras jurisdicciones, a dirigentes privados (empresariales y civiles) y a ciudadanos, los gobernantes no están formalmente obligados a decidir según los problemas identificados y las alternativas formuladas. Pueden decidir en contra. Pero no pueden hacerlo sin costos o, por lo menos, sin la posibilidad real y efectiva de pagarlos.

## **2.1. Adopción de alternativas políticas**

### **2.1.1. Valorar los criterios del diagnóstico**

Para *adoptar las alternativas políticas*, los gobernantes deben *valorar los criterios del diagnóstico*, es decir, apreciarlos o estimarlos desde un punto de vista “político”.

Mediante el examen de estadísticas (públicas y privadas) y la consulta a especialistas y, sobre todo, a los actores políticos y sociales correspondientes, en el diagnóstico se han identificado las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos. Asimismo, se han enumerado las alternativas de solución (dos o más) y, sobre esa base, se han analizado las posibilidades de cada una a partir de tres criterios de selección. El primero, la *capacidad real de intervención*, viendo los recursos tanto financieros (propios y de otra jurisdicción) como humanos (platas de personal tanto político como permanente). Luego, la *efectividad*, considerando tanto la eficiencia en los recursos como la eficacia en los objetivos. Finalmente, la *factibilidad política*, viendo y considerando tanto la factibilidad social (aceptación ciudadana) como la facilidad legal (sanción normativa) de cada una de las alternativas.

Pero en el diagnóstico no se toman decisiones. Se analizan alternativas de solución a los problemas identificados. El diagnóstico dice si la capacidad de intervención, efectividad y factibilidad política de cada una de las alternativas son altas, medias o bajas. Nada más... y nada menos. Condiciona pero no determina la adopción política de

la/s alternativa/s. Ahora, comenzando la fase de decisión, no todos los criterios de selección valen (o pueden valer) igual. La adopción de alternativas políticas supone apreciar o estimar políticamente los criterios de selección de las alternativas posibles. Dicha apreciación o estimación corresponde a los gobernantes y no a los diseñadores.

Según la ideología de los gobernantes y, también, el entorno, los tiempos y espacios de cada gobierno, los criterios de selección pueden valer desigualmente. Para unos puede valer más la capacidad de intervención; para otros, la efectividad; y para otros, la factibilidad.

Unos gobernantes pueden decir “si no tenemos recursos financieros y humanos suficientes, poco o nada importan la efectividad o la factibilidad política”. Pero otros pueden decir “si no tenemos eficiencia y eficacia, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la factibilidad política” o “si no tenemos factibilidad social y legal, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la efectividad”.

Atento a ello, se recomienda que los gobernantes valoren políticamente cada uno de los criterios de selección de alternativas posibles. O sea, desde *su* punto de vista político: ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos financieros? ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos humanos? ¿Cuánto vale la eficiencia? ¿Cuánto vale la eficacia? ¿Cuánto vale la factibilidad social? ¿Cuánto vale la factibilidad legal? En las respuestas a esas preguntas deben estar asistidos por los diseñadores. Los diseñadores deben mostrar a los gobernantes las ventajas y desventajas de cada una de las alternativas.

Por ejemplo, considerando dos alternativas (A1 y A2), ambas son igualmente efectivas, es decir, gastan los mismos recursos (eficiencia) y alcanzan los mismos objetivos (eficacia). Sin embargo, A1 es una alternativa con recursos financieros y humanos suficientes (“alta” capacidad real de intervención) pero no es aceptada por la mayoría de la opinión pública y debe ser aprobada por ley (“baja” factibilidad política) mientras que A2 es aceptada por la mayoría de la opinión pública y debe ser aprobada por decreto (“alta” factibilidad política) pero es una alternativa sin recursos financieros y humanos suficientes (“baja” capacidad real de intervención). ¿Qué hacer? Depende, obviamente, de la valoración política de los criterios del diagnóstico de

alternativas posibles. Veamos. Si un gobernante entiende que la capacidad financiera y humana vale más que la factibilidad social y legal, entonces, debe adoptar la alternativa A1 y descartar la A2. Si otro gobernante entiende que la factibilidad social y legal vale más que la capacidad financiera y humana, entonces, debe adoptar la alternativa A2 y descartar la A1. Porque el primero privilegia la capacidad real de intervención sobre la factibilidad política mientras que el segundo privilegia la factibilidad política sobre la capacidad real de intervención, a igual efectividad.

El gobernante debe valorar los criterios del diagnóstico desde el punto de vista de la *oportunidad política*. ¿Cuál es la alternativa más oportuna desde el punto de vista político? ¿Una alternativa con alta capacidad de intervención (considerando los recursos financieros y humanos) pero con baja factibilidad política (social y legal) o viceversa? Como puede observarse, el criterio es político. En teoría, la oportunidad política debería orientarse a la búsqueda del bien común de la sociedad (Roos, 2008:132-135). Es decir, una alternativa debería ser considerada más oportuna que otra si se orientara más y mejor al bien común. Pero, lamentable y frecuentemente, la oportunidad se convierte en oportunismo y no se considera el bien común sino el interés partidario del gobierno o los gobernantes de turno. Así, la valoración de los criterios del diagnóstico suele ser errónea.

### **2.1.2. Determinar la agenda del gobierno**

Después de valorar los criterios del diagnóstico, los gobernantes deben *determinar la agenda del gobierno*. Esta es una instancia fundamental en el proceso de diseño y gestión de políticas, una bisagra.

En el diagnóstico, los diseñadores han dicho cuáles son las alternativas posibles de solución a los problemas identificados y han analizado las posibilidades de cada una de ellas. Luego, los gobernantes han valorado los criterios de selección del diagnóstico (capacidad real de intervención, efectividad y factibilidad política) según la oportunidad (de cara al bien común, en teoría).

A partir de esa valoración política, los gobernantes deben determinar cuáles son las alternativas a preparar como proyectos (programas

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

o planes) y, consiguientemente, desechar la o las otras. Es decir, deben determinar la agenda del gobierno.

Desde este enfoque, *la agenda gubernamental es el conjunto de alternativas adoptadas por los gobernantes para remover (en todo o en parte) las causas de los problemas que impiden satisfacer las necesidades.*

En un planteo idealista, la agenda gubernamental debería coincidir con la agenda social. Las alternativas adoptadas por los gobernantes deberían coincidir con las necesidades sociales y los problemas públicos. El origen de la agenda gubernamental debería ser la agenda social y el destino de la agenda social debería ser la agenda política.

Sin embargo, muchas veces, ambas agendas se diferencian. Es decir, los responsables de tomar decisiones no aceptan las conclusiones del diagnóstico participativo, porque no quieren o porque no pueden. Pues bien, si la agenda gubernamental no coincide con la agenda social, tarde o temprano, se pone en marcha un proceso de ingobernabilidad.

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne (Aguilar Villanueva, 2010:23).

De acuerdo con el profesor mejicano, la probabilidad o improbabilidad gubernativa puede tener dos causas de fondo, una de origen social y otra de origen gubernamental.

La primera causa es de *origen social* y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia. (...) El enfoque social o desde el lado de la sociedad no es el central en la literatura politológica sobre el tema, en la que el enfoque *gubernamental* o desde el lado del gobierno es el dominante, al imputar causalmente la gobernabilidad o ingobernabilidad a la *capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad*, indicando el tipo de (in)capacidades que aseguran o debilitan el proceso directivo (2010:24).

En la perspectiva social la explicación se centra más en la (in)disposición de la sociedad respecto al gobierno. En la perspectiva gubernamental la explicación se centra más en la (in)capacidad del gobierno respecto a la sociedad (Aguilar Villanueva, 2010:24).

Al respecto, sostenemos que tanto la indisposición de la sociedad como la incapacidad del gobierno parten del divorcio entre la agenda gubernamental y la agenda social, provocando una situación de ingobernabilidad.

Procurando no caer en la ingobernabilidad, según el *modelo relacional*, los gobernantes deben determinar incrementalmente las alternativas políticas integrantes de la agenda gubernamental, es decir, buscando “salir del paso”, en términos del incrementalismo, lo que no supone irracionalidad o arbitrariedad. Irracional o arbitrario sería adoptar alternativas imposibles, sin recursos financieros y humanos suficientes, ineficientes e ineficaces, ilegítimas e ilegales. Pero, entre las alternativas posibles, deciden los gobernantes, razonablemente, según su criterio político de oportunidad.

Obviamente, la determinación de las alternativas políticas integrantes de la agenda gubernamental no es inocua, tiene corolarios y éstos también corresponden a los gobernantes. Por ejemplo, si privilegian la capacidad real de intervención por encima de la factibilidad política, no pueden sorprenderse si el proyecto (programa o plan) carece del apoyo ciudadano o la sanción normativa necesarios. En cambio, si privilegian la factibilidad política por encima de la capacidad real de intervención, no pueden sorprenderse si el proyecto (programa o plan) carece de los recursos financieros y humanos suficientes para su realización. En cuanto a los diseñadores, luego, en la preparación técnica de los proyectos gubernamentales, deben planear cómo aprovechar las fortalezas y superar las debilidades de la/s alternativa/s política/s adoptada/s por los gobernantes.

Es muy importante destacar que la agenda gubernamental trata de remover todas las causas de todos los problemas. A esos fines, una o más alternativas políticas pueden remover una o más causas de uno o más problemas, según las circunstancias de cada lugar y de cada momento.



## 2.2. Preparación de proyectos gubernamentales

### 2.2.1. Proyectar los objetivos

Para *preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales*, los diseñadores deben *prever o anticipar los objetivos*.

Entre las alternativas diagnosticadas, los gobernantes han adoptado unas y desechado otras según *sus* valoraciones y determinaciones políticas. Cada una de las alternativas adoptadas políticamente debe ser preparada como proyecto (o programa) en el marco del o los planes correspondientes. Ésta es una responsabilidad preponderantemente de los diseñadores. Ellos deben prever o anticipar los objetivos generales y particulares del o los planes y, sobre esa base, los objetivos de sus proyectos (o programas) integrantes, junto con sus indicadores, verificadores y supuestos.

En la preparación de cualquier plan, los objetivos generales son (o deben ser) satisfacer las necesidades sociales mientras que los objetivos particulares son (o deben ser) resolver los problemas públicos. Así como para satisfacer las necesidades insatisfechas hay que resolver los problemas irresueltos, para cumplir los objetivos generales hay que cumplir los objetivos particulares. Sobre esa base, los objetivos de sus proyectos (o programas) integrantes son (o deben ser) remover, en todo o en parte, las causas principales de los problemas identificados.

Los objetivos de los proyectos (o programas) son a corto o a mediano plazo (entre uno y cuatro años) mientras que los objetivos de los planes que los integran deben ser a largo plazo (más de cuatro años), dependiendo del mandato constitucional o legal de los respectivos gobiernos nacionales, subnacionales o locales.

Los objetivos (generales y particulares), tanto de los planes como de los proyectos (o programas) integrantes, deben prever *indicadores*. Los objetivos sin indicadores son deseos, tal vez buenos deseos, pero no sirven para el diseño de los planes ni de sus proyectos (o programas) integrantes.

A su vez, debemos diferenciar los *indicadores de efectos* y los *indicadores de gestión*. Los *indicadores de efectos* (de impacto o de resultados) sirven

para medir si las necesidades se han satisfecho y si los problemas se han resuelto, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Son imprescindibles a los fines la evaluación (o estudios de impacto). Los *indicadores de gestión*, en cambio, sirven para analizar y, eventualmente, corregir los procesos de ejecución y de comunicación en las fases de la gestión. Son imprescindibles a los fines del control de gestión.

Según este enfoque, los objetivos generales y particulares de los planes deben incluir indicadores de efectos mientras que los objetivos de sus proyectos (o programas) integrantes deben incluir indicadores de gestión. Ambos deben indicar cantidad y tiempo, o *cuánto y cuándo*.

Por ejemplo, no es suficiente decir que el objetivo general de un plan educativo es “mejorar la educación” o que sus objetivos particulares son “aumentar la infraestructura escolar” e “incrementar la capacidad docente”. Se debe estimar *cuánto* mejorará la satisfacción social en términos de percepción sectorial y ciudadana al respecto (indicadores de efectos). Tampoco es suficiente decir que los objetivos de dos de sus proyectos (o programas) integrantes son “construir nuevas escuelas, refaccionar y mantener las existentes” e “incorporar y capacitar docentes”, respectivamente. Se debe estimar *cuántas* escuelas se construirán, refaccionarán y mantendrán, por una parte, y, por la otra, *cuántos* docentes se incorporarán y capacitarán (indicadores de gestión). Asimismo, se debe estimar el plazo, o sea, *cuándo* mejorará la percepción social y cuándo se aumentará e incrementará la infraestructura escolar y capacidad docente.

Luego, los indicadores deben ser verificables. Atento a ello, los diseñadores también deben prever los *verificadores*, es decir, los instrumentos a través de los cuales se van a comprobar los indicadores, quiénes serán los responsables de hacerlo y cómo lo harán. En general, podemos decir que las encuestas de opinión (y, también, los grupos focales y las entrevistas a informantes claves) pueden servir para verificar los indicadores de efectos. El monitoreo y la supervisión para verificar los indicadores de ejecución y, a su vez, los reportes de las oficinas de información administrativa (OIAS) y los medios de comunicación social (MECOS) para verificar los indicadores de comunicación de los proyectos (programas o planes) y las actividades.

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

Los *supuestos* son las condiciones necesarias y suficientes para que se cumplan los objetivos de los planes y de sus proyectos (o programas) integrantes. Son circunstancias que deben darse para que los objetivos puedan lograrse pero escapan a las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores públicos, no dependen de ellos. En general, las políticas de otras jurisdicciones pueden ser vistas y consideradas como supuestos (Böhm, 2008:189-196).

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico la “Tabla de proyección de objetivos”, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas, con dos planes y dos proyectos (o programas) integrantes cada uno de ellos.

**Tabla N° 41: Proyección de objetivos**

Planes, proyectos (o programas)	Objetivos, indicadores, verificadores y supuestos			
	Objetivos	Indicadores	Verificadores	Supuestos
<b>Plan 1</b>				
<b>Proyecto (o programa) 1.1</b>				
<b>Proyecto (o programa) 1.2</b>				
<b>Plan 2</b>				
<b>Proyecto (o programa) 2.1</b>				
<b>Proyecto (o programa) 2.1</b>				

Fuente: Elaboración propia.

Así, el diseño requiere prever o anticipar los objetivos generales y particulares del o los planes y de sus proyectos (o programas) integrantes con sus respectivos indicadores, verificadores y supuestos.

#### **2.2.2. Proyectar las actividades**

Junto con los objetivos, los diseñadores deben *prever (o anticipar) las actividades*, es decir, los cursos de acción a implementar.

Las actividades son los medios y los objetivos son los fines. En el método racional-exhaustivo, primero se aíslan los fines y después se buscan los medios para lograrlos. Pero, siguiendo el método de comparaciones sucesivas limitadas de Lindblom, sostenemos que los objetivos alimentan a las actividades y, a su vez, las actividades retroalimentan a los objetivos.

Las actividades definen *cómo* se van a realizar los planes y sus proyectos (o programas) integrantes, quiénes y cuándo lo harán (responsables y plazos). Es decir, cómo, quiénes y cuándo se van a ejecutar, comunicar y, finalmente, controlar (analizar y corregir si fuera necesario) tanto la ejecución como la comunicación de políticas públicas.

Prever o anticipar las actividades requiere la realización de una serie de trabajos a cargo de los diseñadores en consulta con diversos especialistas, según el sector, la materia y el territorio de la política en diseño. En particular, los diseñadores deben: 1) listar las actividades, 2) ordenarlas lógicamente, 3) programarlas cronológicamente y 4) presupuestar los recursos financieros y humanos.

Listar las actividades consiste en hacer un inventario completo de las acciones que implica la realización de los planes y de sus proyectos (o programas) integrantes. Considerando que la gestión de cualquier política pública supone, básicamente, ejecución, comunicación y control de lo ejecutado y lo comunicado, los diseñadores deben listar tres tipos de actividades, principalmente, a saber:

- *Actividades de ejecución:* Entre las actividades a ejecutar deben ser diferenciadas, por una parte, las actividades de implantación y, por la otra, las de operación (al respecto, ver el punto 1.1 del Capítulo IV):
  - *Actividades de implantación:* cómo y quiénes implantarán socialmente y legalmente las actividades proyectadas (la legitimación y la legalización, respectivamente).
  - *Actividades de operación:* cómo y quiénes operarán administrativamente las actividades proyectadas (especialmente en relación con la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial).

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

- *Actividades de comunicación:* entre las actividades a comunicar deben ser diferenciadas, por una parte, las actividades de información y, por la otra, las de divulgación (al respecto, ver el punto 2.1 del Capítulo IV):
  - *Actividades de información:* cómo y quiénes informarán las actividades proyectadas o ejecutadas a través de las oficinas de información administrativa (OIAS).
  - *Actividades de divulgación:* cómo y quiénes divulgarán las actividades proyectadas o ejecutadas a través de los medios de comunicación social (MECOS).
- *Actividades de control:* entre las actividades de control, deben ser diferenciadas las actividades de control de lo ejecutado, por una parte, y de lo comunicado, por la otra (al respecto, ver los puntos 1.2 y 2.2 del Capítulo IV).
  - *Actividades de control de la ejecución:* cómo y quiénes analizarán y corregirán lo ejecutado respecto a lo proyectado.
  - *Actividades de control de la comunicación:* cómo y quiénes analizarán y corregirán lo dicho o hecho por el gobierno o la administración pública respecto a lo conocido o entendido por la sociedad.

Después de listar las actividades, debe establecerse un orden lógico para cada una de ellas, o sea: qué otra u otras actividades deben ser ejecutadas, comunicadas o controladas con anterioridad, simultáneamente o con posterioridad.

Después de listar y ordenar las actividades según una secuencia lógica, los diseñadores deben programarlas. Para programar es necesario establecer la duración (apreciada o estimada) de cada una de las actividades. Como se ha dicho, los proyectos (o programas) debe programarse a corto o a mediano plazo (entre uno y cuatro años) mientras que los planes deben programarse a largo plazo (más de cuatro años).

A continuación, se presenta como herramienta de análisis metodológico, la “Tabla de proyección de actividades”, a la que pueden apelar los diseñadores de políticas públicas.

**Tabla N° 42: Proyección de actividades**

Actividades		Meses, bimestres, trimestres o cuatrimestres											
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Ejecución	Implantación												
	Operación												
Comunicación	Información												
	Divulgación												
Control	De la ejecución												
	De la comunicación												

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, con las actividades listadas, ordenadas y programadas, los diseñadores deben presupuestarlas, es decir, precisar todos los recursos necesarios y suficientes para la realización de las actividades, tanto los financieros como los humanos. No pocas veces, los diseñadores descubren que los recursos necesarios son insuficientes. Entonces, debe revisarse la formulación de alternativas posibles y, tal vez, la identificación de problemas irresueltos. La revisión del diagnóstico supone que los gobernantes revisen las alternativas políticas adoptadas y se reinicie la preparación de los proyectos (programas o planes), sus objetivos y actividades. Para evitar esta regresión con la pérdida de tiempo y de esfuerzo consiguientes, se enfatiza la importancia del diagnóstico bien hecho.

En síntesis, para preparar el o los planes y sus proyectos (o programas) integrantes, se debe anticipar cómo será su gestión, desde la ejecución y la comunicación hasta el control, en qué orden se realizarán, cuánto durará y cuánto costará cada una de ellas. Sin un listado ordenado, programado y presupuestado de actividades, no hay planes ni proyectos (o programas) y, por lo tanto, tampoco hay políticas públicas.

### 3. La participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico

Para que no fallen en la búsqueda del bien común, las políticas deben ser democráticas, es decir, *participativas* y, también, representativas, productivas y transparentes.

La “participación” es uno de los cinco principios básicos del humanismo cristiano (además del bien común, el destino universal de los bienes, la subsidiariedad y la solidaridad).

En 2005, la Conferencia Episcopal Argentina preguntaba: ¿cuál es el grado de participación del argentino en la vida social y, particularmente, en la defensa y el progreso de la sociedad política? La respuesta sigue siendo actual:

Hay muchos signos positivos. En general, parece satisfactorio el índice de los votantes y aumenta la participación en la sociedad civil: (...). Pero también hay señales negativas. Se exigen derechos, pero no siempre se conocen ni se cumplen los deberes. Que el pueblo no interviene en el gobierno sino por sus representantes es un principio que muchas veces se interpreta mal. Se piensa que los deberes del ciudadano se agotan en el acto electoral. Cumplido éste, muchos se despiden de su ciudadanía hasta la próxima elección (2005:20).

Independientemente de la vocación política (que no pocas veces brilla por su ausencia entre los gobernantes y administradores públicos, lamentablemente), reivindicamos la participación electoral (Mateo Díaz y Payne, 2006:264-266) pero, también, la participación de los actores sociales y ciudadanos en el diseño y la gestión de políticas democráticas (Martínez Noguera, 2001:80-89).

Según el *modelo relacional*, la participación sectorial y ciudadana debe predominar en el diagnóstico. Los actores sociales deben intervenir tanto en la identificación de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos como en la formulación de las alternativas posibles. No son los diseñadores sino los actores sociales (empresariales, civiles y

ciudadanos) quienes diagnostican las necesidades, los problemas y las soluciones junto con los actores políticos.

Pero la participación sectorial y ciudadana no debe concluir sino iniciar en el diagnóstico. Los actores deben intervenir, también, en la gestión y en la evaluación de sus resultados. En particular, sostenemos el requerimiento de participación sectorial y ciudadana en la ejecución de los proyectos decididos y en los estudios de impacto.

Respecto a la ejecución, los gobernantes que decidieron los proyectos (programas y planes) deben negociarlos con dirigentes privados buscando su legitimación (o implantación social). A su vez, los administradores públicos que operan las actividades deben concertarlas con los dirigentes empresariales y civiles. La negociación y la concertación son claves para una gestión asociada que puede institucionalizarse (en consejos o comisiones, por ejemplo) o no pero que, indefectiblemente, debe ser legitimada y concertada.

En el diagnóstico, la participación supone la consulta previa a la decisión gubernamental. El diagnóstico participativo es un diagnóstico consultivo. Ese es el sentido y alcance de la participación en el diseño. Pero en la gestión, la participación supone la legitimación y la concertación posteriores a la decisión gubernamental. Debe decirse que ambas son posibles (o más fáciles) en la gestión si se ha consultado en el diagnóstico y, luego, se ha decidido consecuentemente. Pero son más difíciles (o imposibles) si no se ha consultado en el diagnóstico o, luego, no se ha decidido consecuentemente. Los dirigentes de empresas u organizaciones que fueron consultados y atendidos antes de la decisión gubernamental, pueden asociarse. Pero si no fueron ni siquiera consultados, ¿por qué lo harían?

En síntesis, la participación sectorial y ciudadana requiere “consultar” y “asociarse” antes y después de decidir, lo que se acerca al enfoque incrementalista y al “ajuste mutuo partidario” de Lindblom.

Vale recordar que los dirigentes privados (empresariales o civiles) sostienen intereses sectoriales: los de sus empresas u organizaciones. Son grupos de interés o *lobbies* (Lachmann, 2008:214-216). Pero también los gobernantes y administradores públicos tienen intereses sec-



toriales: los de sus gobiernos o administraciones públicas. Todos son (o deben ser) responsables (social y políticamente) del bien común (o bienestar general) de la sociedad. Pero no igualmente responsables. La responsabilidad principal es de los gobernantes y administradores públicos del Estado.

Al respecto, Pasquino (2000) perfilando “la democracia exigente” en la posmodernidad sostiene:

La democracia continúa siendo un régimen político muy exigente puesto que actividades y contenidos, funcionamiento y futuro, y su propia naturaleza exigen la intervención activa de los ciudadanos. Podrán delegar conscientemente, y retirar su confianza, a equipos gobernantes. Lo que marcará la diferencia será la propensión de los ciudadanos a mostrarse exigentes consigo mismos y con sus gobernantes, y la disponibilidad de instrumentos culturales e institucionales a través de los cuales se hacen valer los criterios en una democracia exigente (2000:80-81).

La participación sectorial y ciudadana requiere “construcción de ciudadanía” (IDD-Lat, 2009:115-127). Frecuentemente, este presupuesto no se observa en las políticas públicas, por desinterés del sector estatal, de los sectores privados o ciudadanos. Pero la responsabilidad principal de consultar y asociarse es de los gobernantes y administradores públicos.

#### 4. La representatividad gubernamental en la decisión

Para que no fallen en la búsqueda del bien común, las políticas deben ser democráticas, es decir, *representativas* y, también, participativas, productivas y transparentes.

La *representatividad* se fundamenta en *el mandato representativo, los sistemas electorales y los partidos políticos* (Martínez, 2004:682-687). En las democracias representativas, los gobernantes son elegidos mediante elecciones competitivas como fiduciarios para que deliberen y gobiernen en nombre de los intereses generales de los gobernados, de acuerdo con los

sistemas electorales que estén vigentes y a propuesta de los partidos políticos. Esa es la clave del mandato representativo (Graglia, 2009:60).

El mandato representativo implica una plataforma electoral que los candidatos y sus partidos o alianzas propusieron y que los electores votaron. Siguiendo a Gutemberg Martínez Oncamica (2007), sostenemos que:

(...) entender al ciudadano de este tiempo, conocer lo que la gente quiere, ordenar esas demandas en una plataforma seria y responsable; ofrecer ese programa, dialogarlo con las personas integrándolas al proceso democrático, siendo capaces de traducir todo esto en un mensaje que logre representar el contenido, junto con la adhesión del elector; constituye gran parte de la tarea que los políticos deben afrontar (2007:9-10).

La inobservancia de la plataforma electoral, sin las explicaciones y justificaciones necesarias y suficientes, constituye una traición al mandato representativo.

Actualmente, tanto los sistemas electorales como los partidos políticos están en discusión.

Respecto a las reformas electorales, Bernd Löhmann (2010) ha sostenido que:

En principio no hay nada llamativo en este fenómeno porque la democracia, a diferencia de los regímenes despóticos, es altamente dinámica. (...) Sin ir más lejos, el mero progreso tecnológico y el avance de las telecomunicaciones promueven una modificación de las leyes electorales con el fin de agilizar el proceso eleccionario o bien de regular la función de los medios masivos en tiempos de campaña (2010:10).

Pero, como también sostiene Löhmann (2010), no todas las reformas electorales fortalecen la representatividad de los gobiernos que toman decisiones.

En muchos casos favorecen los personalismos y la perpetuación en el poder del partido gobernante; o bien indu-

### Capítulo III: Diseño de políticas públicas

cen a una atomización tal del espectro político que impide los consensos necesarios para garantizar la gobernabilidad; o, por el contrario, conllevan la desaparición de grupos minoritarios del espectro político que se quedan sin posibilidad de representación ni identidad partidaria (2010: 11).

Hans Blomeier (2006) ha sostenido una visión crítica respecto a los partidos políticos en América Latina, destacando las causas y, también, las consecuencias en relación con la democracia representativa:

El descrédito y la pésima imagen de los partidos políticos en América Latina a raíz de la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros directivos, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar afectan directamente a la democracia misma y redundan en abstencionismo político (y no meramente electoral) desinterés de la ciudadanía por participar en la política y en sus organizaciones partidarias e imposibilidad de proyectar programas políticos de mediano y largo alcance. Sus efectos son el cortoplacismo y el personalismo excesivo en política (2006: 10-11).

Blomeier (2006) agrega una descripción sobre el perfil que real y efectivamente tienen los partidos políticos actualmente, más allá de las teorías o ideologías al respecto.

(...) los partidos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, es decir, en estructuras sin contenido programático cuyo principal sostén es el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso al aparato del Estado, el financiamiento (muchas veces turbio e incluso ilegal) de la estructura partidaria y de las campañas electorales, y la construcción de la imagen de los políticos como herramienta principal para el ascenso a posiciones de gobierno (2006:10-11).

De cara a la realidad latinoamericana, Daniel Zovatto (2006a:36) afirma que no es posible tener instituciones y política de mejor calidad si no se fortalecen, democratizan, profesionalizan e institucionalizan los partidos políticos.

A pesar de esa autorizada opinión, habiendo transitado la primera década del siglo 21, la paradoja descrita por Juan J. Linz (2004) se mantiene sin variantes:

En todas las sociedades donde la gente es libre para expresar sus preferencias existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno (...), también hay un acuerdo considerable sobre los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, al mismo tiempo, en gran parte de los sistemas democráticos la opinión pública está caracterizada por una insatisfacción penetrante con, y desconfianza en, los partidos políticos (...) (2004:187).

Como observa Linz (2004), la crítica a los partidos no refleja un rechazo a la democracia. ¿Mala noticia para los partidos pero buena noticia para la democracia?

(...) en contraste con la primera mitad del siglo XX, ya no encontramos que las ideas críticas sobre los funcionarios de turno y los partidos estén acompañadas por un cuestionamiento radical de las instituciones democráticas básicas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia liberal. En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático (un sistema sin elecciones competitivas, o uno con partido único o sin partidos) (2004:215-216).

Coincidimos con Linz (2004): muchas dificultades que presentan son inherentes a su naturaleza, organización y funcionamiento. Por lo tanto, difícilmente se puedan corregir mediante la ingeniería institucional “que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento” (2004:216).

CAPÍTULO IV:  
*Gestión de  
políticas públicas*

Resumen:

En el *cuarto Capítulo* nos enfocamos principalmente en las fases y los supuestos de la gestión de políticas públicas, según el modelo “relacional” que propiciamos.

En el punto 1 presentamos y desarrollamos las fases de la dirección y, en el punto 2, de la difusión.

En los puntos 3 y 4 exponemos y consideramos el tema de los supuestos de la dirección y de la difusión, es decir, la productividad y la transparencia, respectivamente.





# CAPÍTULO IV:

## *Gestión de políticas públicas*



### 1. Fases de la dirección

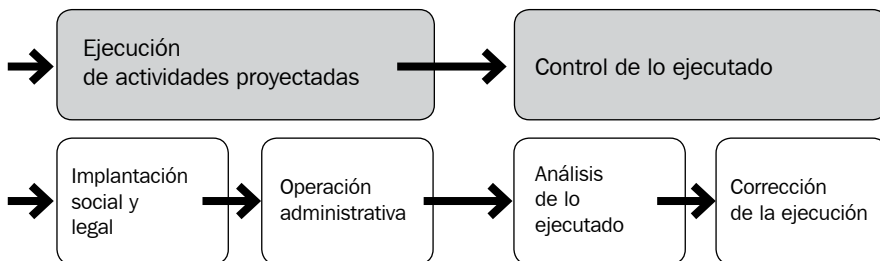
En la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, según el *modelo relacional*, la tercera fase es la dirección que inicia con la ejecución de *actividades proyectadas* (Arnoletto, 2005:39-59) y termina con el *control de lo ejecutado* (Arnoletto, 2005:59-71), siendo éstas sus dos fases secundarias.

A los fines de *ejecutar las actividades proyectadas*, los gobernantes deben *implantarlas social y legalmente*, es decir, legitimarlas y legalizarlas, y los administradores públicos deben *operarlas coordinada y concertadamente*. Luego, para *controlar lo ejecutado*, los administradores públicos y gobernantes, respectivamente, deben *analizar* y luego *corregir la ejecución* si fuera necesario.

La dirección se corresponde con el momento táctico operacional del planeamiento estratégico situacional (PES) de Carlos Matus (Osorio, 2003:63).

**Tabla N° 43: Fases secundarias y terciarias de la dirección**

#### ¿CÓMO DIRIGIR POLÍTICAS PÚBLICAS?



Fuente: Elaboración propia.

Antes de seguir con el desarrollo de esta fase del proceso de gestión de políticas públicas, tres aclaraciones terminológicas en relación con la dirección, la ejecución y el control. Según el modelo relacional:

- La *dirección* supone la ejecución de lo proyectado. No hay dudas al respecto. Sin embargo, la dirección incluye, también, el control de lo ejecutado. De esa manera, dirigir una política pública es ejecutar lo proyectado y controlar lo ejecutado.
- La *ejecución* supone la operación de lo proyectado. Tampoco hay dudas al respecto. Sin embargo, la ejecución incluye, también, la implantación de lo proyectado. De esa manera, ejecutar una política pública es implantar y operar lo proyectado.
- El *control* supone el análisis de la ejecución. Hay coincidencias al respecto. Sin embargo, el control incluye, también, la corrección de la ejecución. De esa manera, controlar la ejecución de una política pública es analizar y corregir rumbos en la ejecución.

Como se ha dicho al analizar el Estado como responsable principal del diseño y la gestión de políticas públicas, los proyectos (programas y planes) gubernamentales valen poco o nada si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la dirección.

En la dirección, el protagonismo corresponde a los administradores públicos pero, también, a los gobernantes.

Respecto a la primera fase secundaria (la ejecución de las actividades proyectadas), la implantación (tanto social como legal) es una gestión más política mientras que la operación administrativa es una gestión más técnica. Los gobernantes son responsables de implantar y los administradores públicos de operar las actividades proyectadas.

En cuanto a la segunda fase secundaria (el control de la ejecución), el análisis es una gestión más técnica mientras que la corrección es una gestión más política. Los administradores públicos son responsables de analizar y los gobernantes de corregir las actividades ejecutadas.

En relación con ambas fases secundarias, al diseñarlas (en la preparación de los proyectos, programas y planes gubernamentales), los diseñadores deben prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van



a ejecutarse las actividades proyectadas, por una parte, y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo van a controlarse las actividades ejecutadas. Al respecto, puede verse el punto 2.2 del Capítulo III.

Se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del gobierno y de la administración pública, más allá del partido político o la alianza electoral de origen. Las relaciones de los jefes administrativos de planta permanente (también llamados “mandos medios”) con las autoridades y los funcionarios políticos suele ser dificultosa. Los gobernantes suelen acusar a los mandos medios de inacción o de inercia en la implementación de las actividades y éstos a aquéllos de indecisión o improvisación en la toma de decisiones. Lamentablemente, no pocas veces, todos tienen razón. Presuponiendo la buena voluntad de las partes, las dificultades provienen, mayoritariamente, de atribuciones, misiones y funciones confundidas entre unos y otros. Los empleados públicos y mandos medios (con sus sindicatos) deben entender que ellos no deciden mientras que los gobernantes (con el partido o la alianza de origen) deben reconocer que el Estado precisa una administración pública idónea, con recursos humanos capacitados y formados, ingreso y carrera por concurso. Los mandos medios deben respetar a los gobernantes pero los gobernantes deben ganarse ese respeto, acreditando conocimientos y experiencias en los cargos que desempeñan, capacidad de preguntar y, sobre todo, de escuchar.

En el Capítulo I, se ha dicho que “a la administración pública corresponde la ‘acción operativa’ de las actividades”. Más precisamente, a los administradores públicos compete la *operación* de las actividades proyectadas y el *análisis* de las actividades ejecutadas (Aguilar Villanueva, 2011:53-78). Si no lo hacen, no administran. Luego, si lo hacen correctamente “administran bien” (García Pizarro, 2007:19-45). Pero, ¿pueden los administradores públicos ignorar a los gobernantes en la operación y el análisis de las actividades? Los administradores públicos no deben ignorar a los gobernantes sino consultarlos. Cuando los jefes administrativos de planta permanente desconocen a las autoridades y los funcionarios, administran mal. La administración pública debe ser “relacional” respecto al gobierno (García Pizarro, 2007:47-49).

## 1.1. Ejecución de proyectos decididos

### 1.1.1. Implantar los proyectos decididos

Para *ejecutar las actividades proyectadas*, los gobernantes deben *implantarlas social y legalmente*. La implantación es una función del gobierno más que de la administración pública.<sup>11</sup> Una gestión política, en términos de Arnoletto (2005:89-95).

Se llama implantación social a la *legitimación* e implantación legal a la *legalización* de los proyectos (programas y planes) gubernamentales. Al formular las alternativas posibles y al preparar los proyectos gubernamentales, los diseñadores debieron prever y anticipar ambos procesos.

Puede decirse que un proyecto ha sido legitimado si ha sido aceptado por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006:297-299). Para *legitimar las actividades proyectadas*, los gobernantes deben *negociarlas con los actores privados*.

Muchas veces, los gobernantes descuidan la implantación social de los proyectos (programas o planes). Sin embargo, la negociación intersectorial es tan importante como la adopción de las alternativas políticas.

Entre las alternativas posibles del diagnóstico, los gobernantes adoptan unas y desechan otras. Sobre esa base, los diseñadores preparan los proyectos (programas y planes) gubernamentales. Pero se trata de decisiones del gobierno que aún deben ganarse la aceptación de la opinión pública. ¿Cómo hacerlo? Mediante negociaciones con dirigentes empresariales y civiles, según los objetivos y las actividades de cada proyecto, programa o plan, es decir, negociando con los grupos de interés.

La *legitimidad* supone un grado de aceptación ciudadana que asegure la obediencia a los proyectos (programas y planes) gubernamentales y las actividades administrativas sin que sea necesaria la fuerza. Atento a ello, tanto aquéllos como éstas deberían ganarse la aceptación ciudadana, transformando la obediencia en adhesión.

---

<sup>11</sup> Hablamos, pues, de implantación “gubernamental” de las actividades proyectadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

La aceptación ciudadana debe ser vista como un resultado del proceso de diseño y gestión de políticas públicas. Pero también es considerada como un requisito. De ahí la exigencia de un *diagnóstico participativo* y de una *negociación intersectorial*, antes y después de la decisión gubernamental, respectivamente.

Ahora bien, un proyecto (programa o plan) puede ser legítimo pero, siendo gubernamental, en un Estado de Derecho, también debe ser legal, sin excusas ni pretextos. Se puede decir que ha sido legalizado si ha sido aprobado por el poder ejecutivo o el poder legislativo, según corresponda (Payne, 2006b:91-95). Para *legalizar las actividades proyectadas*, los gobernantes deben *acordarlas con los actores políticos*, sobre todo si los proyectos (programas o planes) gubernamentales requieren aprobación legislativa.

La *legalidad* supone que el gobierno y la administración pública obren de acuerdo con las leyes vigentes. Así, lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario. Si bien todo Estado produce normas jurídicas y se sirve de ellas, un Estado de Derecho implica, además, sometimiento del gobierno y la administración pública a los contenidos y procedimientos legales vigentes según la organización política e institucional (Díaz, 2001:8).

En cuanto a los acuerdos institucionales, deben diferenciarse los procedimientos formales e informales. Respecto a los *procedimientos formales*, éstos se diferencian según correspondan al ejecutivo o al legislativo y a las formas de gobierno nacional, subnacional o local. Claramente, las decisiones individuales no plantean ningún inconveniente de reglas decisionales. Pero, cuando el poder decisional se otorga a un grupo se hace necesario establecer reglas (mayoría, unanimidad o proporcionalismo) para agregar las decisiones individuales en una decisión colectiva (ordenanzas o leyes). Al respecto, Mark Payne y Andrés Allamand Zabala (2006:34-38), por una parte, y Mark Payne (2006a:82-86), por la otra, analizan los sistemas de elección presidencial y de elección legislativa, respectivamente, en relación con la gobernabilidad democrática.

En cuanto a los *procedimientos informales*, deben entenderse las modalidades del gobierno por partidos, sobre todo si los proyectos (programas o planes) gubernamentales requieren aprobación legislativa.

En sentido restringido, el gobierno es el ejecutivo pero en sentido amplio es el ejecutivo y los legisladores del partido o la alianza que gobierna. Desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes ejecutivo–legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio gobierno–oposición. Así, la función política de los legisladores del partido o la alianza que gobierna no es controlar sino gobernar porque integran el gobierno que encabeza el ejecutivo, independientemente de las formas presidencialistas o parlamentaristas. Atento a ello, a los fines de la legalización, el ejecutivo debe acordar institucionalmente los proyectos *hacia adentro* y *hacia fuera*, o sea, con los legisladores del gobierno y de la oposición. Se supone que la primera gestión política ha sido hecha con motivo de la adopción de alternativas políticas y que la segunda se hace aquí y ahora, si fuera necesaria. El propósito de esos acuerdos institucionales, a diferencia de las negociaciones con los grupos de interés, no es que el proyecto (programa o plan) sea aceptado por la opinión pública sino que sea aprobado por el poder legislativo.

A los fines de negociar intersectorialmente y acordar institucionalmente un proyecto (programa o plan) gubernamental se recomienda el llamado “análisis de involucrados” en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005:70-71).

Desde este enfoque, es imprescindible que los gobernantes negocien y acuerden intersectorial e institucionalmente los proyectos (programas o planes) que han decidido.

### **1.1.2. Operar los proyectos decididos**

Después de implantar las actividades proyectadas, los administradores públicos deben *operarlas administrativamente*. A diferencia de la implantación, la operación es una función de la administración pública más que del gobierno.<sup>12</sup> Una gestión operativa, en términos de Arnoletto (2005:95-105).

Con la operación de actividades proyectadas, se inicia la prestación del servicio público (Groisman, 2001:50-57) a los fines de solu-

---

<sup>12</sup> Hablamos, pues, de operación “administrativa” de las actividades proyectadas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

cionar el problema irresuelto y, de esa manera, satisfacer la necesidad insatisfecha.

A esos fines, los administradores públicos deben *adecuar los presupuestos financieros, las estructuras orgánicas y plantas burocráticas* de acuerdo con los objetivos y las actividades de los proyectos (programas o planes), suponiendo que son posibles.

Muchas veces, erróneamente, se observa el proceso inverso. Los objetivos y las actividades se ajustan a los presupuestos, las estructuras o las plantas preexistentes. El juicio a favor o en contra del déficit o el superávit de los presupuestos, el tamaño de la organización estatal o de la cantidad de empleados públicos, por ejemplo, depende de los objetivos y las actividades que se diseñen y gestionen. Sin embargo, debe reconocerse que déficit permanente, grandes organizaciones y plantas, por una parte, y políticas públicas mínimas, por la otra, es, claramente, una desproporción a reformar.

La adecuación de las estructuras orgánicas supone revisar puestos de trabajo y relaciones de autoridad de los cargos políticos (ley u ordenanza de ministerios o secretarías) y mandos medios (manual de misiones y funciones de jefaturas). A su vez, la adecuación de las plantas burocráticas supone revisar los regímenes de ingreso y egreso, los sistemas de promoción, capacitación y evaluación, el régimen de remuneraciones, los agrupamientos y categorías en uso.

Para operar administrativamente las actividades proyectadas, a veces, también deben construirse obras públicas. Para ampliar la cobertura en salud o educación, se deben construir hospitales o escuelas, por ejemplo. También estas actividades debieron ser previstas entre las actividades de operación.

A partir de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas a los proyectos (programas o planes), las claves de la operación son *la coordinación y la concertación* (Graglia, 2008:15-32 y 2010:117-142).

Cualquier operación de actividades proyectadas requiere coordinación tanto intra-administrativa como inter-gubernamental.

Por *coordinación intra-administrativa horizontal*, se entiende la que se establece entre unidades administrativas de igual jerarquía, es decir,

entre ministerios de un gobierno (local, subnacional o nacional), entre secretarías de uno o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones, por ejemplo. Por *coordinación intra-administrativa vertical*, se concibe la que se instituye entre unidades de distinta jerarquía, es decir, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes, por ejemplo. La coordinación intra-administrativa (tanto horizontal como vertical) supone, como hipótesis mínima, *coherencia* y, como hipótesis máxima, *colaboración*.

Consultar antes e informar después son reglas de oro a los fines de operar coordinadamente, superando las barreras debidas a la estructura de la organización y la resistencia a cualquier cambio, entre otras.

Por *coordinación inter-gubernamental horizontal* se entiende la que se establece entre los gobiernos nacionales, entre los subnacionales o entre los locales (Giuliano, 2006:175-218) mientras que por *coordinación inter-gubernamental vertical*, se entiende la que se establece entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, entre éstos y los gobiernos locales o entre el gobierno nacional y los gobiernos locales (Oszlak, 2001:30-41). También la coordinación inter-gubernamental (tanto horizontal como vertical) requiere consulta e información, especialmente en el ejercicio de competencias concurrentes y también delegadas.

Muchos proyectos de desconcentración administrativa o de descentralización política han fracasado por falta de coordinación, consulta o información intra-administrativa o inter-gubernamental, sobre todo en el marco de un Estado supuestamente “federal” como el argentino (Giuliano, 2010:59-78)

Junto con la coordinación, la otra clave de la operación administrativa es la *concertación intersectorial*. Para que la operación sea productiva, la administración pública debe concertar sus actividades con los sectores privados (con y sin fines de lucro). Dicha concertación es sencilla si los antecedentes son el diagnóstico participativo de las alternativas posibles y la implantación social de los proyectos decididos pero se complica enormemente si los gobernantes han actuado a solas, sin consultas anteriores ni negociaciones posteriores.

La concertación intersectorial requiere la asociación entre el Estado y el mercado. Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría (2005), analizando el papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, sostienen:

(...) dos extremos en la historia de la región han tenido efectos negativos sobre su desarrollo. (...) en un extremo se cree que ha habido mucho Estado; en otro extremo se piensa que ha habido mucho mercado, cuando un examen objetivo revela que, en términos de desarrollo, en la región hace falta más y mejor Estado, y hace falta más y mejor mercado (2005:11).

Esa es la clave de la concertación entre el sector estatal y los sectores empresariales: *más y mejores* gobiernos y administraciones públicas junto con *más y mejores* empresas privadas. A lo que agregamos *más y mejores* organizaciones civiles junto con *más y mejores* ciudadanos.

### 1.2. Control de la ejecución

#### 1.2.1. Analizar lo ejecutado

Para *controlar la ejecución de los proyectos decididos*, los administradores públicos deben *analizar lo ejecutado*. A diferencia de la implantación y a semejanza de la operación, el análisis de lo ejecutado es, también, una función de la administración pública (Arnoletto, 2005:95) más que del gobierno.<sup>13</sup>

La dirección de políticas públicas no concluye con la ejecución. Es indispensable controlarla. Dirigir es más que ejecutar. Es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo si fuera necesario.

La administración pública puede hacer este análisis de la ejecución directamente (con personal de la planta permanente) o por terceros (apelando a analistas contratados provenientes de universidades o consultoras, por ejemplo). Nos parece preferible la primera opción, lo que requiere recursos humanos formados y capacitados a ese fin y, también, estructuras orgánicas con presupuestos adecuados (Martínez, 2006:83-138 y 2007:115-150).

---

<sup>13</sup> Hablamos, pues, de análisis “administrativo” de lo ejecutado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

Se incluye este análisis como parte integrante de la dirección y no como fase autónoma posterior, porque si resultase negativo, deberían revisarse las fases de la ejecución, no del diagnóstico ni de la decisión.

Concretamente, el análisis de la ejecución significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, *lo ejecutado* y, por la otra, *lo proyectado*.

La pregunta a responder es: ¿El gobierno ha implantado y la administración pública ha operado los proyectos (programas y planes) decididos?

No se analiza el diagnóstico ni la decisión sino la ejecución de los proyectos (programas o planes) decididos.

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la ejecución, lo que el gobierno implanta y lo que la administración pública opera. ¿Cómo? Mediante el *monitoreo* y la *supervisión*. Tanto el monitoreo como la supervisión sirven a los efectos de verificar los indicadores de ejecución. Por lo tanto, deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como *actividades de control de la ejecución* al preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales (se puede ver al respecto “Preparación de proyectos gubernamentales” como segunda fase de la Decisión de políticas públicas).

El monitoreo y la supervisión son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la ejecución de los proyectos (programas o planes) gubernamentales. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la ejecución, es decir, “chequear” si el gobierno implanta y la administración pública opera los proyectos decididos.

Así, el monitoreo y la supervisión sirven para “retroalimentar” la ejecución. Claramente, planteamos el monitoreo y la supervisión “durante” el proceso de la ejecución porque buscamos un análisis que sea el antecedente y fundamento de los ajustes que fueran necesarios sobre la marcha. Monitorear o supervisar a posteriori (concluida la ejecución de las actividades) vale la pena solamente a los fines de no cometer los mismos errores en el futuro.



## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

De ahí la importancia de que los diseñadores prevean cómo, quiénes y cuándo van a realizarse el monitoreo y la supervisión. Al respecto, los mecanismos deben ser comprensibles, apropiados, flexibles y económicos.

Si el análisis fuera hecho directamente por la administración pública, opinamos que el personal administrativo a cargo del monitoreo podría ser el mismo que ha ejecutado o está ejecutando las actividades proyectadas. Pero la supervisión debería estar a cargo de otro personal administrativo (superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción).

Los informes del monitoreo y la supervisión deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los proyectos (programas o planes) para que puedan corregir la ejecución si fuera necesario.

Si el monitoreo o la supervisión demostrasen que no se ejecuta lo proyectado a los fines de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de ejecución.

Como se vio en el Capítulo II, esas fallas pueden ser, principalmente, dos, a saber: *la inacción y la inercia*.

Hay *inacción* si los gobernantes no implantan social y legalmente las actividades proyectadas o si los administradores públicos no las operan coordinada y concertadamente. A su vez, hay *inercia* si se ejecutan las actividades pero sin proyectos (programas o planes) decididos previamente. Como se ha dicho, siendo negativa, la inercia es el “mal menor” en comparación con la inacción gubernamental/administrativa. A veces, la inacción o la inercia son las consecuencias de la indecisión o la improvisación. Es decir, no se deciden los proyectos, (programas o planes) o se deciden improvisadamente y, por lo tanto, nada se hace o se acciona según los usos y costumbres del gobierno o de la administración pública (inercialmente).

Para detectar las fallas en la ejecución, recomendamos que los administradores públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden conocer que no se ha ejecutado o que se ha ejecutado incorrectamente. Pero los analistas deben ser los encargados de detectar las fallas en la ejecución que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en la detección de fallas.

El análisis de la ejecución no debe confundirse con el análisis que vimos en el Capítulo II. En los estudios de determinación se establecen proyectos (programas o planes) existentes, sobrantes o faltantes pero no fallas en la ejecución.

### **1.2.2. Corregir la ejecución**

Después de analizar lo ejecutado, los gobernantes deben *corregir la ejecución*, si fuera necesario. La corrección de lo ejecutado es una función del gobierno (Arnoletto, 2005:89) más que de la administración pública.<sup>14</sup>

Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron (o debieron decidir) la puesta en marcha del proyecto (programa o plan) cuya ejecución se controla en esta instancia. “Quien decide, también corrige la ejecución”. La corrección de los rumbos de la ejecución no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente, porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que se decidan.

Si el análisis previo hubiera concluido que el gobierno no ha implantado o la administración pública no ha operado los proyectos (programas y planes) decididos, es decir, si hubiera detectado *fallas por inacción*, los gobernantes deben decidir la corrección que corresponda en el proceso de ejecución.

Los gobernantes deberían decidir la corrección de la implantación social o legal cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

- Las actividades proyectadas no se legitimaron, es decir, no se negociaron con los dirigentes privados (empresariales o civiles) y, por lo tanto, no fueron aceptadas por la opinión pública.
- Las actividades proyectadas no se legalizaron, es decir, no se acordaron institucionalmente con los actores políticos (ejecutivos de otras jurisdicciones o legisladores) y, por lo tanto, no fueron refrendadas por las autoridades competentes.

---

<sup>14</sup> Hablamos, pues, de corrección “gubernamental” de las actividades ejecutadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

A su vez, los gobernantes deberían decidir la corrección de la operación administrativa, cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

- Las actividades se operaron sin la debida coordinación entre las dependencias de la misma administración pública (falta de coordinación intraadministrativa, vertical u horizontal) o con otros gobiernos (falta de coordinación intergubernamental, vertical u horizontal).
- Las actividades se operaron sin la debida concertación con los actores sociales provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro).

Las fallas por inacción deberían superarse legitimando y legalizando, por una parte, coordinando y concertando, por la otra. Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes.

Pero si las fallas no fueran por inacción sino *por inercia*, entonces, los gobernantes deberían decidir los proyectos (programas o planes), primero, para que puedan ser implantados y/u operados (ejecutados) a continuación.

Los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los proyectos (programas o planes) deciden la corrección de la ejecución pero no del diagnóstico ni la decisión (porque éstos no están en consideración).

Ahora bien, del análisis de lo ejecutado puede derivarse dos conclusiones.

- La primera: que hay fallas en la ejecución (de inacción o de inercia) y, por lo tanto, debe corregirse lo ejecutado, como se ha dicho. Se ajusta lo ejecutado a los proyectos decididos, presuponiendo que se ha decidido correctamente.
- La segunda: que se han ejecutado los proyectos (programas o planes) decididos y, por lo tanto, no hay fallas en la ejecución. En este segundo caso se debería analizar, además, si se han resuelto los problemas y satisfecho las necesidades. Al analizar *lo ejecutado* en comparación con los proyectos decididos, los analistas no consideran si los proyectos (programas o planes) gu-

bernamentales han solucionado el problema público o satisfecho la necesidad social. Para saberlo se requieren otros análisis complementarios, a saber: *estudios de determinación e impacto de políticas existentes o preexistentes*. El análisis de lo ejecutado hace al control de gestión mientras que los estudios de determinación e impacto hacen a la evaluación de resultados (al respecto, ver el Capítulo II).

- Si se han ejecutado los proyectos (programas o planes) decididos y, de esa manera, se ha resuelto el problema y satisfecho la necesidad, nada a corregir.
- Pero, si se han ejecutado los proyectos (programas o planes) decididos y el problema sigue irresuelto o la necesidad sigue insatisfecha, entonces, las fallas no son de ejecución y, por lo tanto, los administradores públicos deben buscar *fallas en el diseño*. Tal vez hubo imprevisión o ceguera en el diagnóstico. Tal vez hubo indecisión o improvisación en la decisión.

A los fines de detectar fallas en el diseño, recomendamos que los administradores públicos (de planta permanente) apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden conocer que se han ejecutado los proyectos decididos sin impactos positivos en la resolución de los problemas y la satisfacción de las necesidades. Pero los analistas deben ser los encargados de detectar las fallas en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. A partir de las recomendaciones de los analistas, los gobernantes pueden decidir la corrección del diagnóstico o de la decisión.

De esa manera, el control de la ejecución es necesario pero insuficiente sin la evaluación (o estudios de impacto) y, eventualmente, los estudios de fallas en el diseño.

Gobernar y administrar por políticas públicas exige implantar y operar los proyectos decididos por el gobierno. Pero ejecutar sin inercias. Más allá de las modas, ejecutar *estratégicamente* es ejecutar con productividad, a partir de proyectos gubernamentales decididos representativamente.

## 2. Fases de la difusión

En la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, según el *modelo relacional*, la cuarta fase es la difusión que principia con la *comunicación de actividades proyectadas o ejecutadas* y acaba con el *control de lo comunicado*, siendo éstas sus dos fases secundarias.

A su vez, a los fines de *comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas*, los administradores públicos deben *informarlas administrativamente* y los gobernantes deben *divulgarlas masivamente*. Luego, para *controlar lo comunicado*, los administradores públicos y gobernantes, respectivamente, deben *analizar* y luego *corregir la comunicación* si fuera necesario.

Llamativamente, el planeamiento estratégico situacional (PES) descuida o ignora la difusión.

**Tabla Nº 44: Fases secundarias y terciarias de la difusión**



Fuente: Elaboración propia.

Antes de seguir con el desarrollo de esta fase del proceso de gestión de políticas públicas, tres aclaraciones terminológicas en relación con la difusión, la comunicación y el control. Según el modelo relacional:

- La *difusión* supone la comunicación de lo proyectado y lo ejecutado. No hay dudas al respecto. Sin embargo, la difusión incluye, también, el control de lo comunicado. De esa manera, difundir una política pública es comunicar lo proyectado y lo ejecutado y, además, controlar lo comunicado.

- La *comunicación* supone la divulgación de lo proyectado y lo ejecutado. Tampoco hay dudas al respecto. Sin embargo, la comunicación incluye, también, la información de lo proyectado y lo comunicado. De esa manera, comunicar una política pública es divulgar y, además, informar lo proyectado y comunicado.
- El *control* supone el análisis de la comunicación. Hay coincidencias al respecto. Sin embargo, el control incluye, también, la corrección de la comunicación. De esa manera, controlar la comunicación de una política pública es analizar y, además, corregir rumbos en la comunicación.

En el modelo relacional, a diferencia de los modelos predominantes en la bibliografía, se agrega la difusión como fase autónoma de las políticas públicas, junto con el diagnóstico de problemas y alternativas, la decisión de proyectos (programas o planes) y la dirección de actividades.

En coincidencia con Gutemberg Martínez Oncamica (2007), creemos que el marketing político es una herramienta de los partidos políticos en las campañas electorales y, también, de las administraciones públicas y los gobiernos en la gestión.

Afortunadamente, tanto para la sociedad como para los expertos, es evidente que el marketing político puede realizar una importante contribución al desarrollo político de la comunidad, permitiendo una expresión democrática que responda a las demandas de la ciudadanía. (...)

Creemos en una política de calidad, en un marketing que tiene presente la ética y el bien común y que es lejana a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria (2007:10-12).

Es decir, un marketing político que sirva para difundir y transparentar la gestión administrativa/gubernamental y no para ocultar la realidad o negarla (dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de corrupción política).

En la difusión, el protagonismo corresponde a los administradores públicos pero, también, a los gobernantes, a semejanza de lo se dijo en relación con la dirección.

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

Respecto a la primera fase secundaria (la comunicación de las actividades proyectadas o ejecutadas), la información es una gestión más técnica mientras que la divulgación es una gestión más política. Los administradores públicos son responsables de informar y los gobernantes de divulgar las actividades proyectadas o ejecutadas.

En cuanto a la segunda fase secundaria (el control de lo comunicado), el análisis es una gestión más técnica mientras que la corrección es una gestión más política. Los administradores públicos son responsables de analizar y los gobernantes de corregir la comunicación.

En relación con ambas fases secundarias, al diseñarlas (concretamente en la preparación de proyectos, programas y planes gubernamentales), los diseñadores deben prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van a comunicarse (informarse y divulgarse) las actividades proyectadas o ejecutadas, por una parte, y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo va a controlarse (analizarse y corregirse) la comunicación.

La difusión toma como punto de partida los proyectos (programas y planes) decididos por el gobierno y las actividades dirigidas por el gobierno o la administración pública. Se comunican tanto proyectos (programas y planes) gubernamentales como actividades gubernamentales/administrativas. También pueden comunicarse alternativas diagnosticadas. Así, la difusión es un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión y la dirección.

Desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber que, en la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como proyectos (programas o planes) ni como actividades. Si se comunica una alternativa es una posibilidad, entre otras, para resolver un problema pero aún nada se ha decidido o dirigido. Luego, en la fase de la decisión, los proyectos (programas o planes) no deben comunicarse como alternativas ni como actividades. Si se comunica un proyecto (programa o plan) es una decisión gubernamental, no una posibilidad ni una actividad. Finalmente, las actividades no deben comunicarse como alternativas ni como proyectos (programas o planes). Si se comunica una actividad es una obra o un servicio, no una posibilidad ni un proyecto

(programa o plan). Muchas veces (por ignorancia o por mala fe) se mezclan estas cuestiones, lamentablemente.

También es bueno saber que la comunicación de alternativas, de proyectos (programas y planes) o actividades debe mostrar cuáles son los problemas que se tratan de resolver, siempre. Esa es la clave de la comunicación de políticas públicas. El gobierno y la administración pública deben mostrar a la sociedad lo que se ha diagnosticado, decidido o dirigido para resolver un problema irresuelto junto con los resultados actuales o potenciales. Nunca comunicar sin el problema a la vista... pero nunca comunicar solamente viendo el problema. Ambos errores suelen divorciar al Estado y la sociedad.

Finalmente, sepamos, como tan clara y acertadamente ha dicho Frank Priess (2002b) al analizar la “comunicación política en tiempos de crisis”, que:

La comunicación es importante y hasta central, pero no va a funcionar nunca si detrás no hay una política, una visión, un proyecto (...).

Quedó demostrada la importancia de tener un rumbo propio, visión, perspectiva, un proyecto, una estrategia, algo, que sí pueda ser comunicado. Pero es necesaria otra cosa, hoy más que nunca: ¡Liderazgo! (2002b:112-113).

Efectivamente, la comunicación de políticas públicas supone, obviamente, políticas públicas y liderazgo basado en principios democráticos y valores éticos y, además, dispuesto a sortear obstáculos (Priess, 2002b:113).

## **2.1. Comunicación de proyectos decididos o actividades dirigidas**

### **2.1.1. Informar los proyectos decididos o las actividades dirigidas**

Para *comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas*, los administradores públicos deben *informarlas administrativamente* mediante la atención personalizada a los ciudadanos. La información de los proyectos



y las actividades es una función más de la administración pública que del gobierno.<sup>15</sup>

Llamamos “información” a la comunicación personalizada de la administración pública a los sectores privados y ciudadanos. Va más allá de las mesas de entradas y salidas de expedientes. Se basa en la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas, apuntando a la aprobación ciudadana como uno de los fines de las políticas públicas (Priess, 2002b:112).

Las dos diferencias principales en comparación con la comunicación masiva son: 1) la individualización de los destinatarios y 2) la especificación de los contenidos. En la “información administrativa”, los destinatarios son conocidos y nominados y, consecuentemente, los mensajes son de interés para ellos, por el asunto, porque pertenecen a un grupo o viven en una zona directa e inmediatamente en vinculación con la política pública que se les comunica.

Sin una información personalizada, es decir, directa e inmediata, no hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Gruenberg, 2008:46-49) y sin ésta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. La administración pública debe *informar* los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas y debe hacerlo acercándose a los ciudadanos.

Ahora bien, siendo necesaria, la información administrativa es insuficiente a los fines de resolver los problemas y satisfacer las necesidades sociales. Se requieren obras o servicios públicos, primero y principalmente.

Ese es el sentido y, también, el alcance de una información administrativa que personalice la comunicación. La información administrativa se integra dentro de la apertura de la administración pública a la sociedad. El derecho a la información administrativa supone que los sectores privados y ciudadanos puedan conocer y, de esa manera, evaluar los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas, en general, y, en particular, el

---

<sup>15</sup> Hablamos, pues, de una información “administrativa” de los proyectos decididos y las actividades dirigidas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

derecho a ser escuchados y a recibir una respuesta, siendo éstos sendos deberes y no gracias del Estado.

Un medio a los fines de hacer realidad ese derecho sectorial y ciudadano es la organización y la puesta en marcha de las llamadas *oficinas de información administrativa (OIAS)*.

En cuanto a las competencias, esas oficinas se deben ocupar de tres cuestiones básicamente: la información vertical ascendente, la información horizontal y la información vertical descendente.

- La primera cuestión implica recoger las quejas y peticiones (también las iniciativas) que los sectores privados y ciudadanos destinen al gobierno o la administración pública como consultas o demandas (información vertical ascendente).
- La segunda cuestión implica notificarlas a las dependencias correspondientes (jefaturas, direcciones, secretarías o ministerios responsables de solucionar los problemas públicos o satisfacer las necesidades sociales) y requerirles respuestas en tiempo y forma (información horizontal).
- La tercera cuestión implica informar a los sectores privados y ciudadanos las respuestas correspondientes a las iniciativas (también a las quejas y peticiones), los trámites a seguir (información vertical descendente), los proyectos (programas o planes) y las actividades existentes al respecto.

Además de estas oficinas de información administrativas (OIAS “presenciales”), los administradores públicos pueden apelar a oficinas “virtuales” a través del soporte de Internet (von Wuthenau, 2011:61-82).

Como ha observado Peter-Alberto Behrens (2011) sobre “política e internet en América Latina”:

Actualmente, la presencia de Internet ya forma parte de la cotidianeidad en América Latina. Nos resulta difícil imaginar que hace apenas 10 años, un acceso medianamente veloz a Internet fuera un lujo tanto desde el punto de vista tecnológico como económico para el común de los habitantes. No son pocos los cibernautas latinoamericanos que, igual que sus coetáneos europeos o norteamericanos, hoy

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

simplemente son incapaces de concebir un mundo sin páginas web ni correo electrónico. Facebook, Twitter o LinkedIn ya son imprescindibles para sus vidas como el teléfono celular para la gran mayoría de la población (2011:9).

Sin embargo, esta realidad aún no se aplica a todos, como el mismo Behrens (2011) ha observado, positivamente:

La penetración de Internet en las sociedades de la región, pese a su dinámica ascendente, no deja de ser modesta. Pero los datos no siempre reflejan el acceso a Internet vía cibercafés o terminales de uso comunitario, que especialmente en zonas rurales es cada vez más amplia. Y en una perspectiva no muy lejana, también será un hecho el acceso a Internet por medio de la telefonía celular. Es incuestionable, entonces, que la brecha digital, al menos en su acepción tecnológica, pronto será cancelada (2001:9).

Así, concluimos junto con Behrens (2011): “Se trata meramente de una cuestión de tiempo”.

Vale destacar que en este apartado se ve a las oficinas de información administrativa como medios de comunicación personalizada de la administración pública a los sectores privados y ciudadanos. En cambio, al considerar el control de la comunicación, se las considera como mecanismos de consulta.

El “acceso a la información pública” es uno de los indicadores de *accountability social* que utiliza el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política” (IDD-Lat, 2011).

### **2.1.2. Divulgar los proyectos decididos o las actividades dirigidas**

Para comunicar las actividades proyectadas o ejecutadas, los gobernantes deben *divulgarlas masivamente* a través de los medios de comunicación. A diferencia de la información, la divulgación de los proyectos y las actividades es una función más del gobierno que de la administración pública.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Hablamos, pues, de una divulgación “gubernamental” de los proyectos decididos y las actividades dirigidas, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

Llamamos “divulgación” a la comunicación masiva del gobierno a los sectores privados y ciudadanos. Va más allá de la propaganda o la publicidad oficial. A semejanza de la información, apunta a la aprobación ciudadana como uno de los fines de las políticas públicas, basándose en la transparencia de las decisiones gubernamentales y actividades gubernamentales/administrativas (Priess, 2002b:112).

Sin una divulgación masiva, mediata e indirecta, tampoco hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Gruenberg, 2008:46-49) y sin ésta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. El gobierno debe *divulgar* los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas y debe hacerlo acercando a los ciudadanos.

A los fines de no sobreestimarlos ni subestimarlos, los gobernantes deben conocer y entender la relación entre la política y los medios. Frank Priess (2002a) ha analizado esa relación y, especialmente, la comunicación política en tiempos de crisis:

Asistimos en la actualidad a un vertiginoso proceso de transformación de los medios de comunicación y de la política. En algunos casos estos procesos se condicionan mutuamente, en otros, son simplemente coincidentes en el tiempo. También forman parte de este proceso las Nuevas Tecnologías. Los hábitos de consumo en un mundo caracterizado por multitud de canales de televisión generan nuevos formatos en los medios de comunicación y obligan a la política a adaptarse a la realidad cambiante (2002a:9).

En ese marco, el gobierno debe tratar de divulgar masivamente los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas, transparentar las políticas públicas y ganarse la aprobación ciudadana.

Nada aporta rememorar los buenos viejos tiempos, quizás no tan buenos si recordamos que hasta los programas más aburridos contaban con importantes audiencias, producto de la falta de cualquier otra alternativa y que periodistas con vocación misionera interpretaban su trabajo como continuación de la política por otros medios; y que los

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

políticos nos abrumaban con monólogos interminables.  
Es un mundo que pertenece definitivamente al pasado  
(Priess, 2002a:9).

Los sectores y ciudadanos demandan satisfacciones y soluciones a los gobiernos y las administraciones públicas a través de los medios de comunicación. Luego, a partir de intereses propios (empresariales y, también, políticos) los medios de comunicación publican o publicitan dichas demandas de satisfacción y solución fijando *sus* jerarquías y prioridades. Si el gobierno simplemente reacciona a las “demandas publicadas o publicitadas” por los medios de comunicación, renuncia como responsable principal del diseño y gestión de políticas públicas. Pero si no reacciona, puede perder aprobación ciudadana, especialmente si los medios de comunicación social transmiten necesidades y problemas real y efectivamente.

¿Se puede reconvertir este dilema? No es fácil y mucho menos cuando los medios están en manos de un monopolio empresarial. Pero se puede y sin caer en la tentación de una hegemonía gubernamental. ¿Cómo? Diseñando y gestionando políticas públicas.

Bernd Löhmann (2010) ha destacado el riesgo tanto de los monopolios privados como de las hegemonías gubernamentales.

Cuando los medios están en pocas manos, sean éstas públicas o privadas, crece exponencialmente el riesgo de manipulación de la ciudadanía y esto atenta contra el funcionamiento mismo de la vida en democracia. Por esta razón debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos audiovisuales (2010:9).

La divulgación masiva de políticas públicas a través de los medios de comunicación requiere proyectos gubernamentales y actividades gubernamentales/administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Más allá de los intereses empresariales o políticos, los medios de comunicación van a divulgar proyectos (programas y planes) o actividades de interés social (sectorial o ciudadano) y no de interés gubernamental o administrativo. Esa es la salida de un esquema “reactivo” y la entrada a otro esquema “proactivo”.

Distinto es el caso de la publicidad oficial donde se garantiza fidelidad en la emisión pero a costa de credibilidad en la recepción. Muchas veces, una onerosa propaganda o publicidad del gobierno es menos creíble que una simple opinión periodística.

Como han sostenido Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011):

Toda política debe transformarse en un hecho comunicable. Siempre que haya política habrá –al menos potencialmente– comunicación. Éste es el cambio más notorio y conceptual que creemos remarcable, que es la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes (2011:11).

En este apartado se ve a la prensa (escrita, radial y televisiva) como medio de comunicación masiva del gobierno a los sectores privados y ciudadanos. En cambio, al considerar el control de la comunicación, se la considera como mecanismo de consulta.

Las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” es otro de los indicadores de *accountability social* que utiliza el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política” (IDD-Lat, 2011).

## **2.2. Control de la comunicación**

### **2.2.1. Analizar lo comunicado**

Para *controlar la comunicación de las actividades proyectadas o ejecutadas*, los administradores públicos deben *analizar lo comunicado*. A diferencia de la divulgación y a semejanza de la información, el análisis de lo comunicado es una función más de la administración pública que del gobierno.<sup>17</sup>

La difusión de políticas públicas no concluye con la comunicación. Es indispensable controlarla. Difundir es más que comunicar. Es comunicar y controlar lo comunicado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario.

---

<sup>17</sup> Hablamos, pues, de un análisis “administrativo” de lo comunicado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

La administración pública puede hacer este análisis de la comunicación directamente o por terceros. Nos parece preferible la segunda opción.

Se incluye este análisis como parte integrante de la difusión y no como fase autónoma posterior, porque si resultase negativo, deberían revisarse las fases de la comunicación, no del diseño ni de la dirección.

Concretamente, el análisis de la comunicación significa que los administradores públicos analicen comparativamente, por una parte, *lo informado o divulgado* y, por la otra, *lo conocido y entendido*.

La pregunta a responder es: ¿La sociedad conoce y entiende lo que la administración pública y el gobierno han informado y divulgado?

No se analiza el diseño ni la dirección sino la comunicación de los proyectos (programas o planes) y las actividades.

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la comunicación, lo que la sociedad conoce y entiende. ¿Cómo? Mediante *encuestas de opinión* y *reportes de las oficinas de información administrativa (OIAS)* y *los medios de comunicación social (MECOS)*. Las encuestas y los reportes sirven a los efectos de verificar los indicadores de comunicación, debiendo ser listados, ordenados, programados y presupuestados como *actividades de control de la comunicación* al preparar los proyectos (programas y planes) gubernamentales (se puede ver al respecto “Preparación de proyectos gubernamentales” como segunda fase secundaria de la decisión de políticas públicas).

Los reportes y las encuestas son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la comunicación de los proyectos (programas o planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la comunicación, es decir, “chequear” si la sociedad conoce y entiende los proyectos (programas y planes) gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativa que tratan de satisfacer necesidades y resolver problemas.

Así, los reportes y las encuestas sirven para “retroalimentar” la comunicación.

De ahí la importancia de que los diseñadores prevean cómo, quiénes y cuándo van a realizarse las encuestas y los reportes. Al respecto, los mecanismos deben ser comprensibles, apropiados, flexibles y económicos.

Nos parece que el análisis de lo comunicado a través de los reportes y las encuestas debe estar a cargo de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil contratadas a ese fin.

La consigna es la profesionalización de la comunicación institucional, aun cuando en muchas partes los retrógrados sigan apostando al discurso unilateral y algunos políticos signa convencidos de ser ellos mismos sus mejores relacionistas. El asesoramiento y la profesionalidad tienen un precio, pero a más largo plazo el costo que demanda prescindir de estos servicios es aún más elevado (Priess, 2002a:10).

Los informes de los reportes y las encuestas deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los proyectos (programas y planes) para que puedan corregir la comunicación si fuera necesario.

Si el análisis de lo comunicado demostrase que la sociedad no conoce o entiende los proyectos (programas y planes) decididos por el gobierno o las actividades dirigidas por el gobierno o la administración pública a los fines de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de comunicación.

Como se vio en el Capítulo II, esas fallas pueden ser, principalmente, dos, a saber: *el secretismo y la demagogia*.

Hay *secretismo* si no se informan o divulgan las actividades proyectadas o ejecutadas a través de las oficinas de información administrativa (OIAS presenciales o virtuales) y los medios de comunicación social (MECOS), respectivamente. A su vez, hay *demagogia* si se comunican proyectos gubernamentales que no han sido decididos o actividades gubernamentales/administrativas que no han sido dirigidas. Como se ha dicho, es tan negativa la demagogia como el secretismo. A veces, el secretismo o la demagogia son las consecuencias de la indecisión



o la improvisación, de la inacción o la inercia. Es decir, no se deciden proyectos (programas o planes) o se deciden improvisadamente, no se dirigen actividades o se dirigen inercialmente y, por lo tanto, nada se comunica o se miente comunicando proyectos (programas o planes) y actividades inexistentes (demagógicamente).

Para detectar las fallas en la comunicación, recomendamos que los administradores públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden conocer que no se ha comunicado o que se ha comunicado incorrectamente. Pero los analistas deben ser los encargados de detectar las fallas en la comunicación que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en la detección de las fallas.

El análisis de la comunicación no debe confundirse con el análisis que vimos en el Capítulo II. En los estudios de determinación se establecen proyectos (programas y planes) existentes, sobrantes o faltantes pero no fallas en la comunicación.

### **2.2.2. Corregir la comunicación**

Después de analizar lo comunicado, los gobernantes deben *corregir la comunicación*, si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función más del gobierno que de la administración pública.<sup>18</sup>

Sostenemos que la corrección debe corresponder a los mismos gobernantes que decidieron (o debieron decidir) la puesta en marcha del proyecto (programa y plan) o de la actividad cuya comunicación se controla en esta instancia del proceso. “Quien decide, también corrige la comunicación”. La corrección de los rumbos de la comunicación no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente, porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que se decidan.

Si el análisis previo hubiera concluido que la administración pública y el gobierno no han informado o divulgado las actividades proyectadas o ejecutadas a través de las oficinas de información administrativa

---

<sup>18</sup> Hablamos, pues, de una corrección “gubernamental” de lo comunicado, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

(OIAS presenciales o virtuales) o los medios de comunicación social (MECOS), respectivamente, es decir, si hubieran detectado *fallas por secretismo*, los gobernantes deben decidir la corrección que corresponda en el proceso de comunicación.

Los gobernantes deberían decidir la corrección en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que las actividades proyectadas o ejecutadas no se comunicaron personalmente a través de las oficinas de información administrativa (OIAS presenciales o virtuales) o se hizo incorrectamente.

A su vez, los gobernantes deberían decidir la corrección de la divulgación cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que las actividades proyectadas o ejecutadas no se comunicaron masivamente a través de los medios de comunicación social (MECOS) o se hizo incorrectamente.

Las fallas por secretismo deberían superarse comunicando personalizada (informando) y masivamente (divulgando). Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes.

Pero si las fallas no fueran por secretismo sino *por demagogia*, entonces, los gobernantes y administradores públicos deberían decidir los proyectos (programas o planes) y dirigir las actividades, primero, para que sean informados y/o divulgados (comunicadas) a continuación.

Los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los proyectos (programas o planes) ordenan la corrección de la comunicación pero no de la dirección ni del diseño (porque éstos no están en consideración).

Ahora bien, del análisis de lo comunicado puede derivarse dos conclusiones.

- La primera, que hay fallas en la comunicación (de secretismo o de demagogia) y, por lo tanto, debe corregirse lo comunicado, como se ha dicho. Se ajusta lo comunicado a los proyectos decididos o las actividades dirigidas, presuponiendo que se decidieron o dirigidos correctamente.
- La segunda, que se han comunicado los proyectos (programas y planes) decididos o las actividades dirigidas y, por lo tanto, no

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

hay fallas en la comunicación. En este segundo caso, se debería analizar, además, si se han resuelto los problemas y satisfecho las necesidades. Al analizar *lo comunicado* en comparación con los proyectos decididos y las actividades dirigidas, los analistas no consideran si los proyectos (programas o planes) gubernamentales han solucionado el problema público o satisfecho la necesidad social. Para saberlo se requieren otros análisis complementarios, a saber: *estudios de determinación e impacto de políticas existentes o pre-existentes*. El análisis de lo comunicado hace al control de gestión mientras que los estudios de determinación e impacto hacen a la evaluación de resultados (al respecto, ver el Capítulo II).

- Si se han comunicado los proyectos (programas o planes) decididos y las actividades dirigidas y, además, se ha resuelto el problema y satisfecho la necesidad, nada a corregir.
- Pero, si se han comunicado los proyectos (programas o planes) decididos y las actividades dirigidas y el problema sigue irresuelto o la necesidad sigue insatisfecha, entonces, las fallas no son de comunicación y, por lo tanto, los administradores públicos deben buscar *fallas en la dirección o en el diseño*. Tal vez hubo inacción o inercia en la ejecución. Tal vez hubo imprevisión o ceguera en el diagnóstico o hubo indecisión o improvisación en la decisión.

A los fines de detectar fallas en la ejecución o en el diseño, recomendamos que los administradores públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden conocer que se han comunicado los proyectos decididos y las actividades dirigidas sin impactos positivos en la resolución de los problemas y la satisfacción de las necesidades. Pero los analistas deben ser los encargados de detectar las fallas en la ejecución o en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. A partir de las recomendaciones de los analistas, los gobernantes pueden decidir la corrección de la dirección o del diseño.

El control de la comunicación es necesario pero insuficiente sin la evaluación (o estudios de impacto) y, eventualmente, los estudios de fallas en la dirección o en el diseño.

Gobernar y administrar por políticas públicas exige informar y divulgar los proyectos decididos por el gobierno y las actividades dirigidas por el gobierno o la administración pública. Pero comunicar sin demagogias. Más allá de las modas, comunicar *estratégicamente* es comunicar con transparencia, a partir de proyectos gubernamentales y actividades administrativas decididos y dirigidas representativa y productivamente.

### 3. La productividad en la dirección

Para que no fallen en la búsqueda del bien común, las políticas deben ser democráticas, es decir, *productivas* y, también, participativas, representativas y transparentes.

Al analizar las particularidades de la “gestión pública”, Luis F. Aguilar Villanueva (2011) sostiene:

La cuestión sobre el carácter distintivo y las particularidades de la Administración / Gestión Pública respecto de la gestión de las firmas privadas o de las organizaciones voluntarias no lucrativas, ha suscitado debates interminables, finos y rústicos, en los que intereses cognoscitivos o posiciones ideológicas y políticas han moldeado las posiciones, la discusión y las conclusiones. (...) el valor teórico y práctico de una posición específica respecto de otras consiste en que nos muestra aspectos, factores o dimensiones de la realidad en estudio (la AP) que los enfoques concurrentes han ignorado o simplemente no han podido registrar por las características de su punto de vista y pregunta (2011:53-54).

Como enseña el profesor mejicano, difícilmente se podrá afirmar que un gobierno tiene capacidad y eficacia directiva si sus logros técnicos no se acompañan con el reconocimiento y la aceptación suficiente de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2011).

(...) la Administración Pública es intrínsecamente una gerencia y operación *integral*, que enlaza razón técnica instrumental y razón valorativa substantiva, vincula

## Capítulo IV: Gestión de políticas públicas

métodos técnicos probados y referencias legales imprescindibles. Esta naturaleza dual de la AP hace que sea gerencial, “gestión pública”, pero también un tipo de gerencia que cuida que los resultados no sean sólo objetos o realidades de beneficios públicos, sino objetos y realidades valoradas por los ciudadanos porque manifiestan cabal o satisfactoriamente los valores que son constitutivos del Estado Democrático de Derecho y los valores en los que los ciudadanos creen por su calidad y sus implicancias para la vida en sociedad (Aguilar Villanueva, 2011:78).

A nuestros fines, para que las políticas públicas sean productivas, se requiere una administración pública que sea “administración”, es decir, “gerencia técnica” y, a la vez, que sea “pública”, es decir, “valorativamente comprometida” (Aguilar Villanueva, 2011:78).

Respecto a la administración pública, erróneamente, unos han sostenido que por ser “pública” puede ser ineficiente en el uso de los recursos. También erróneamente, otros han sostenido que para ser “administración” puede ser ineficaz en la búsqueda de los objetivos y resultados. Los primeros han sido autores o cómplices de una administración del Estado sin conciencia fiscal, con gastos desproporcionados respecto a los recursos, mientras que los segundos han sido cómplices o autores de una administración del Estado sin compromiso social, indolente a las necesidades graves y urgentes o a los problemas prioritarios. El debate entre “la configuración jerárquico-burocrática de la administración pública” y “la nueva gestión pública (NGP)” es una muestra al respecto.

Ahora bien, la productividad en la dirección de las políticas públicas depende de la eficiencia y la eficacia de la administración pública, principalmente en: 1) la operación coordinada y concertada de las actividades proyectadas y 2) el análisis de lo ejecutado y lo comunicado. Pero también requiere la eficiencia y eficacia del gobierno, principalmente en: 1) la implantación social y legal de las actividades proyectadas y 2) la corrección de lo ejecutado y comunicado. Sin esta relación virtuosa entre administración pública y gobierno, las políticas públicas no pueden ser productivas.

La llamada “reforma de la administración pública” se ha limitado, muchas veces, al ajuste de las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos pero, principalmente, de las plantas de personal, a partir de una mirada restringidamente economicista. Bajo la consigna de “desburocratizar la administración pública”, la desguazaron para luego, argumentando sus limitaciones, abrir las puertas a la consultoría privada (Grassi, 2001:96-105). Pero la verdadera “reforma administrativa del Estado” (que sigue pendiente) debería orientarse a la adecuación tanto de las estructuras orgánicas como de los procedimientos administrativos a la satisfacción de necesidades sociales y la resolución de problemas públicos más que al ajuste en el presupuesto del sector estatal.

La reforma que propiciamos requiere una clara y firme decisión política y, sobre esa base, una gestión estratégica de los recursos humanos. La formación y capacitación de los empleados públicos y jefes (de sección, división y departamento) debe ser priorizada por el gobierno. Sin recursos humanos formados y capacitados, la productividad es imposible.

Como bien ha dicho David Martínez (2007) al considerar la productividad en las organizaciones públicas:

La productividad de una organización está integrada tanto por los procesos como por los resultados. La productividad es el efecto provocado tanto por unos como por otros y es sobre ella que debe evaluarse el rendimiento de una organización. (...) La productividad de una organización debe ser definida en relación a sus funciones y objetivos, vale decir que los parámetros de productividad encuentran básicamente dos canales de definición que deben ser complementarios y equilibrados: el que puede definir la misma organización (porque conoce sus propios procesos y resultados) y el que puede definir la comunidad por ser ella la receptora de los procesos y resultados de aquella (2007:148).

En la gestión de políticas públicas, esa productividad administrativa/gubernamental debe complementarse con la transparencia en la difusión.

## 4. La transparencia en la difusión de los proyectos y las actividades

Para que no fallen en la búsqueda del bien común, las políticas deben ser democráticas, es decir, *transparentes* y, también, participativas, representativas y productivas.

En la democracia representativa, el representante es un fiduciario del representado y no un simple delegado. Ahora bien, si nos basáramos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar al control o la evaluación de los comportamientos del representante, se acabaría por atribuir a éste un poder arbitrario que contrastaría netamente con el sentido de la representación.

Surge, así, otro supuesto de las políticas democráticas: los poderes de evaluación de los representados. Se trata, pues, de los poderes de representación del representante, como vimos al considerar la representatividad gubernamental como supuesto de la decisión, pero también de los poderes de evaluación de los representados. “Mandato no imperativo” y evaluación no son más que dos caras de una misma moneda.

Esa noción de los representantes como fiduciarios evaluados (o, por lo menos, “evaluables”) supone la transparencia *de y en* las decisiones gubernamentales y las actividades gubernamentales/administrativas.

Las políticas democráticas suponen que los ciudadanos puedan saber (conocer y entender) y, sobre esa base, evaluar los proyectos del gobierno y las actividades del gobierno y la administración pública. Esos derechos de los ciudadanos presuponen, a su vez, *la rendición de cuentas* como deber de los gobernantes y administradores públicos (Carrillo Flórez, 2006:129-162) que se reflejan en la llamada *accountability* (IDD-Lat, 2011).

Antonia Martínez (2004:693-703) enseña que una de las principales críticas sobre el modelo representativo se fundamenta en la dimensión de *accountability* (tanto en su vertiente horizontal como en su vertiente vertical).

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), al que seguimos en esta parte, el propósito de la *accoun-*

*tability* es ejercer control sobre los gobernantes y funcionarios públicos para que éstos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La *accountability* coadyuva a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.

En base a la hipótesis de que se premia el control entre los poderes y la rendición de cuentas ante la sociedad, siguiendo la clasificación que hace el IDD-Lat distinguiremos la *accountability legal*, la *accountability política* y la *accountability social*.

La *accountability legal* está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. Según el IDD-Lat,

(...) un gobierno será legalmente responsable (*accountable*) si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso (IDD-Lat, 2011).

A los fines de medir la *accountability legal*, el IDD-Lat considera dos indicadores, a saber: 1) elección de los miembros de la Corte Suprema y 2) actuación del Ombudsman (o Defensor del Pueblo). Se trata de la *accountability horizontal*, en términos de Guillermo O'Donnell (2004), a la que define como “la institucionalización de la desconfianza”.

La *accountability política* es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. Según el IDD-Lat,

(...) un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (IDD-Lat, 2011).

A los fines de medir la *accountability política*, el IDD-Lat considera un indicador, a saber: mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandato). Zovatto (2006b:241-161) se ha ocupado de analizar las instituciones de democracia directa en América Latina, concluyendo que la aplicación y el



impacto han sido limitados y que la principal preocupación es cómo y cuándo utilizarlos de la manera adecuada.

En relación con la *accountability social*, siguiendo a Leonardo Avritzer (2002), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), sostiene que son:

(...) las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar las agencias horizontales (IDD-Lat, 2011).

A los fines de medir la *accountability social*, el IDD-Lat considera tres indicadores, a saber: 1) condiciones para el ejercicio de una prensa libre, 2) acceso a la información pública y 3) habeas data (acceso y protección de la información personal). Al respecto, se considera a la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias y al acceso a la información pública como el grado de autonomía de los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que los gobiernos poseen.

O'Donnell (2004) destaca la propuesta de Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti respecto a esta *accountability* que siendo vertical no es electoral, llamándola “*accountability* societal vertical”.

Finalmente, además de “un marco legal eficaz” y de “sistemas de control internos y externos” (indispensables en la rendición de cuentas o *accountability*), en términos de Villoria Mendieta (2000:152-171), una “infraestructura ética” que evite y sancione la corrupción requiere “apoyo político” y “una sociedad civil activa y vigilante”.



# Conclusiones

Seguidamente, presentaremos dieciséis conclusiones que, como se ha dicho, son una apertura al intercambio de más y mejores conocimientos y experiencias.

1. La razón de ser de las políticas públicas es el bien común. Desde ese punto de vista, las definimos como proyectos (programas o planes) y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Nuestra noción de políticas públicas “a modo de gobernanza” reivindica un Estado presente y una sociedad partícipe, auspiciando gobernantes y administradores públicos en diálogo con dirigentes privados (empresariales y civiles) y con ciudadanos sin pertenencia sectorial.
2. El Estado es el responsable principal pero no exclusivo ni excluyente de las políticas públicas. El modelo relacional reconoce la doble tendencia a la integración y la descentralización de competencias y recursos y, además, el protagonismo creciente de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos. La sociedad es la primera destinataria pero también la partícipe necesaria en el diseño y la gestión de las políticas públicas. El modelo relacional reconoce que el Estado y el mercado son instrumentos de la sociedad y, además, que la persona humana es el origen y destino de las políticas públicas.
3. Desde el humanismo cristiano, afirmamos que la verdad, la libertad, la justicia y la vía de la caridad son los valores del bien común y, consiguientemente, del desarrollo integral, reflejándose en la promoción y defensa de los débiles y desprotegidos. Asimismo, aseveramos que sus condiciones son la receptividad política y la legitimidad democrática. Es decir, la capacidad para generar políticas de bienestar y eficiencia económica, por una

parte, y el apoyo de la opinión pública a los principios y las realizaciones de la democracia, por la otra. La satisfacción social es la consecuencia de la receptividad política y la aprobación ciudadana es la causa de la legitimidad democrática.

4. Entre 2002 y 2011, en Argentina, han disminuido el desempleo (del 15,10% al 8,70%<sup>19</sup>) y los hogares bajo la línea de la pobreza (del 27,30% al 11,30%<sup>20</sup>). La brecha de ingresos que separa el 20% más rico del 20% más pobre se ha mantenido (16,40 veces y 16,60 veces<sup>21</sup>, respectivamente) a pesar del aumento del PBI per cápita (de 12.377 dólares a 15.603 dólares<sup>22</sup>). El aumento del empleo y la disminución de la pobreza han tenido una influencia positiva sobre la legitimidad democrática. Han aumentado el apoyo a la democracia (del 65% al 70%<sup>23</sup>) y la satisfacción con la democracia (del 8% al 58%<sup>24</sup>). La gran asignatura pendiente sigue siendo la redistribución de ingresos.
5. Antes de diseñar y gestionar nuevas políticas públicas, se deben analizar y evaluar las existentes o preexistentes. Los estudios de determinación e impacto nos acercarán a la posibilidad de construir “políticas de Estado”. El diseño anticipa y configura la gestión, planificándola. A su vez, la gestión realiza y perfecciona el diseño, implementándolo. El peor diseño es el que no se gestiona a posteriori mientras que la peor gestión es la que no se diseña a priori. De esa manera, el diseño alimenta a la gestión y la gestión retroalimenta al diseño.
6. El análisis (o estudios de determinación) supone establecer cuáles son los proyectos, programas y planes existentes, “sobrantes” y “faltantes”, haciendo críticas sobre la incongruencia (o congruencia) de la/s política/s analizada/s y recomendaciones. A su vez, la evaluación (o estudios de impacto) supone estimar

---

<sup>19</sup> En América Latina, ha disminuido del 9,65% al 8,53%.

<sup>20</sup> En América Latina, ha disminuido del 39,48% al 31,80%.

<sup>21</sup> En América Latina, ha disminuido de 23,04 veces a 19,49 veces entre el 20% más rico y el 20% más pobre.

<sup>22</sup> En América Latina, ha aumentado de 6.009 dólares a 9.501 dólares.

<sup>23</sup> En América Latina, ha aumentado del 55,94% al 57,44%.

<sup>24</sup> En América Latina, ha aumentado del 32,71% al 40,36%.

## Conclusiones

o apreciar cuáles son los efectos “deseados” y “logrados” sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver, haciendo críticas sobre la suficiencia (o insuficiencia) de la/s políticas evaluada/s y recomendaciones.

7. Las políticas públicas pueden ser vistas y consideradas como un *proceso de satisfacción social y aprobación ciudadana*. Las fases primarias de ese proceso, según el *modelo relacional* (también llamado “modelo de las cuatro D”), son: 1) el *diagnóstico*, 2) la *decisión*, 3) la *dirección* y 4) la *difusión*. El diagnóstico y la decisión integran el *diseño* mientras que la dirección y la difusión completan la *gestión*. Las fallas en la búsqueda del bien común pueden ser la “imprevisión”, la “ceguera”, la “indecisión” o la “improvisación” en el diseño, por una parte, y la inacción, la inercia, el “secretismo” o la “demagogia” en la gestión, por la otra.
8. Para que las políticas no fallen en la búsqueda del bien común, se requiere un *diseño participativo y representativo* basado en el “respeto de los derechos políticos y las libertades civiles” y una *gestión productiva y transparente* basada en “la calidad institucional y eficiencia política”. Entre 2002 y 2011, en Argentina, el respeto por los derechos políticos y las libertades civiles ha aumentado de 5,45 puntos a 6,42 puntos (sobre 10)<sup>25</sup> (según la Dimensión II del IDD-Lat). Pero la calidad institucional y eficiencia política ha disminuido de 2,95 puntos a 1,80 puntos (sobre 10)<sup>26</sup> (según la Dimensión III del IDD-Lat), la otra asignatura pendiente.
9. La primera fase del modelo relacional es el *diagnóstico*, con el insumo del análisis (o estudios de determinación) y la evaluación (o estudios de impacto). Las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos son el *input* mientras que las alternativas posibles son el *output* del diagnóstico. Sus fases secundarias son: 1) la identificación de necesidades y problemas y 2) la formulación de alternativas posibles. Visto como proceso, el diagnóstico de políticas públicas consiste en convertir necesidades insatisfechas y problemas irresueltos en alternativas posibles.

---

<sup>25</sup> En América Latina, ha disminuido de 5,28 puntos a 51,3 puntos (sobre 10).

<sup>26</sup> En América Latina, ha disminuido de 4,95 puntos a 4,38 puntos (sobre 10).

10. Para que las políticas sean democráticas y no fallen en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, en el diagnóstico debe predominar la participación de dirigentes de empresas privadas y organizaciones civiles y de ciudadanos sin pertenencia sectorial, junto con gobernantes y administradores públicos, en la identificación de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos y, también, en la formulación de las alternativas posibles. La mejora de la participación supone la construcción de ciudadanía.
11. La segunda fase del modelo relacional es la *decisión*, con el insumo del diagnóstico. Las alternativas posibles son el *input* mientras que los proyectos decididos son el *output* de la decisión. Sus fases secundarias son: 1) la adopción de alternativas políticas (incluyendo la valoración de los criterios del diagnóstico y la determinación de la agenda del gobierno) y 2) la preparación de proyectos (programas o planes) gubernamentales. Vista como proceso, la decisión consiste en convertir alternativas posibles en proyectos decididos.
12. Para que las políticas sean democráticas y no fallen en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, en la decisión debe predominar la representatividad del gobierno en la adopción de las alternativas políticas y, también, en la puesta en marcha de los proyectos (programas o planes) preparados por los diseñadores. Dicha representatividad se fundamenta en el mando representativo. La mejora de la representatividad supone la reforma electoral y, sobre todo, el fortalecimiento de los partidos políticos.
13. La tercera fase del modelo relacional es la *dirección*, con el insumo de la decisión. Los proyectos decididos son el *input* mientras que las actividades dirigidas son el *output* de la dirección. Sus fases secundarias son: 1) la ejecución de las actividades proyectadas (incluyendo tanto la implantación social y legal como la operación coordinada y concertada) y 2) el control de lo ejecutado. Vista como proceso, la dirección de políticas públicas consiste en convertir los proyectos decididos en actividades dirigidas.

## Conclusiones

14. Para que las políticas sean democráticas y no fallen en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, en la dirección de las actividades debe predominar la productividad del gobierno en la implantación de los proyectos decididos y de la administración pública en la operación de las actividades proyectadas. También debe predominar en el análisis y la corrección de lo ejecutado a cargo de la administración pública y el gobierno, respectivamente. La mejora de la productividad se basa en la eficiencia y eficacia administrativa y gubernamental.
15. La cuarta fase del modelo relacional es la *difusión*, con los insumos del diagnóstico, la decisión y la dirección. Los proyectos decididos y las actividades dirigidas son el *input* mientras que los proyectos o las actividades difundidos son el *output* de la difusión. Sus fases secundarias son: 1) la comunicación de las actividades proyectadas o ejecutadas (incluyendo tanto la información como la divulgación) y 2) el control de lo comunicado. Vista como proceso, la difusión consiste en convertir proyectos decididos y actividades dirigidas en proyectos y actividades difundidos.
16. Para que las políticas sean democráticas y no fallen en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, en la difusión de los proyectos y las actividades debe predominar la transparencia de la administración pública en la información y del gobierno en la divulgación. También debe predominar la transparencia en el análisis y la corrección de lo comunicado a cargo de la administración pública y el gobierno, respectivamente. La mejora de la transparencia se basa en la rendición de cuentas (o *accountability*) y en la infraestructura ética que la incluye.

Como propuesta, decimos que en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, las políticas públicas deben basarse en: 1) la construcción de ciudadanía, 2) la reforma electoral y el fortalecimiento de los partidos políticos, 3) la eficiencia y la eficacia administrativa/gubernamental y 4) la rendición de cuentas y la infraestructura ética.

Sin dudas, un camino a caminar con humildad y paciencia.





# Índice de gráficos

- Gráfico N° 1: Evolución del desempleo urbano en América Latina y la Argentina ..... 53
- Gráfico N° 2: Desempleo urbano en los países de América Latina 2002-2011..... 54
- Gráfico N° 3: Evolución de los hogares bajo la línea de pobreza en América Latina y la Argentina ..... 56
- Gráfico N° 4: Hogares bajo la línea de pobreza en los países de América Latina 2002-2011 ..... 58
- Gráfico N° 5: Evolución de la brecha de ingresos en América Latina y la Argentina ..... 60
- Gráfico N° 6: Brecha de ingresos en los países de América Latina 2002-2011..... 61
- Gráfico N° 7: Evolución del PBI per cápita en América Latina y la Argentina..... 63
- Gráfico N° 8: *Ranking* del PBI per cápita en los países de América Latina 2002-2011 ..... 56
- Gráfico N° 9: Evolución del Apoyo a la democracia en la Argentina y América Latina ..... 72
- Gráfico N° 10: Apoyo democrático en los países de América Latina 2002-2011..... 73
- Gráfico N° 11: Evolución del Satisfacción con la democracia en América Latina y la Argentina ..... 75
- Gráfico N° 12: Satisfacción democrática en los países de América Latina 2002-2011 ..... 76

- Gráfico N° 13: Evolución del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en la Argentina y América Latina ..... 105
- Gráfico N° 14: *Ranking* del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles en los países de América Latina 2002-2011 .. 107
- Gráfico N° 15: Evolución de la calidad institucional y eficiencia política en la Argentina y América Latina..... 108
- Gráfico N° 16: *Ranking* de la calidad institucional y eficiencia política en los países de América Latina 2002-2011 ..... 110

# Índice de tablas

- Tabla N° 1: Noción de políticas públicas..... 20
- Tabla N° 2: Doble proceso de integración y descentralización de los Estados nacionales..... 29
- Tabla N° 3: Actores políticos provenientes del sector estatal .30
- Tabla N° 4: Protagonismo creciente de los sectores privados y ciudadano..... 31
- Tabla N° 5: Actores sociales provenientes de los sectores privados y ciudadano ..... 35
- Tabla N° 6: Necesidades y demandas sociales..... 35
- Tabla N° 7: La receptividad política ..... 48
- Tabla N° 8: Dimensiones e indicadores de la receptividad política ..... 51
- Tabla N° 9: *Ranking* del desempleo urbano por país entre 2002 y 2011..... 53
- Tabla N° 10: *Ranking* de los hogares bajo la línea de pobreza por país entre 2002 y 2011 ..... 57
- Tabla N° 11: *Ranking* de la brecha de ingresos por país entre 2002 y 2011..... 60
- Tabla N° 12: *Ranking* del PBI per cápita por país entre 2002 y 2011 ..... 64
- Tabla N° 13: La legitimidad democrática..... 66

▪ Tabla N° 14: Apoyo a (AD) y satisfacción con (SD) la democracia por país 2002-2011 .....	69
▪ Tabla N° 15: Dimensiones e indicadores de la legitimidad democrática.....	70
▪ Tabla N° 16: <i>Ranking</i> del apoyo democrático (AD) por país entre 2002 y 2011.....	72
▪ Tabla N° 17: <i>Ranking</i> de la satisfacción democrática (SD) por país entre 2002 y 2011.....	75
▪ Tabla N° 18: Análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas .....	82
▪ Tabla N° 19: Pasos, propósitos y técnicas del análisis de políticas públicas .....	87
▪ Tabla N° 20: Pasos, propósitos y técnicas de la evaluación de políticas públicas.....	91
▪ Tabla N° 21: Las políticas públicas como proceso de satisfacción social .....	92
▪ Tabla N° 22: Diseño y gestión de políticas públicas .....	93
▪ Tabla N° 23: Diagnóstico como primera fase primaria.....	93
▪ Tabla N° 24: Decisión como segunda fase primaria.....	94
▪ Tabla N° 25: Dirección como tercera fase primaria .....	95
▪ Tabla N° 26: Difusión como cuarta fase primaria .....	96
▪ Tabla N° 27: Fallas en los procesos de diseño y gestión .....	97
▪ Tabla N° 28: Fallas en el proceso de diagnóstico .....	98
▪ Tabla N° 29: Fallas en el proceso de decisión.....	99
▪ Tabla N° 30: Fallas en el proceso de dirección .....	100
▪ Tabla N° 31: Fallas en el proceso de difusión.....	101

## En la búsqueda del bien común

- Tabla N° 32: Supuestos del diseño y la gestión de políticas democráticas ..... 103
- Tabla N° 33: *Ranking* “Respeto de los derechos políticos y las libertades civiles” por país entre 2002 y 2011 ..... 106
- Tabla N° 34: *Ranking* “Calidad institucional y eficiencia política” por país entre 2002 y 2011 ..... 109
- Tabla N° 35: Fases secundarias y terciarias del diagnóstico .113
- Tabla N° 36: Fuentes y mecanismos de consulta ..... 114
- Tabla N° 37: Jerarquización de necesidades insatisfechas ... 118
- Tabla N° 38: Priorización de problemas irresueltos ..... 121
- Tabla N° 39: Selección de alternativas posibles..... 127
- Tabla N° 40: Fases secundarias y terciarias de la decisión.... 128
- Tabla N° 41: Proyección de objetivos ..... 137
- Tabla N° 42: Proyección de actividades..... 140
- Tabla N° 43: Fases secundarias y terciarias de la dirección .. 149
- Tabla N° 44: Fases secundarias y terciarias de la difusión.... 163



# Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2011) “Las particularidades de la Gestión Pública” en *Escenarios públicos*. Córdoba. Cuadernos de Investigaciones del Instituto Provincial de Capacitación Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba (Incam) (año I número 1).
- \_\_\_\_\_ (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- ARNOLETTO, Eduardo (2004) *La gestión organizacional en la administración pública*. Córdoba. EDUCC.
- ANTONIETTI, Javier (2011) “Mística e imaginación al servicio del prójimo y del bien común” en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- ARROYO, Daniel (2006) “Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil”, en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.
- BELKE, Ansgar (2002, 2008) “Políticas de empleo” en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- BEHRENS, Peter-Alberto (2011) “Editorial”, en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- BOBBIO, Norberto (2000) *Liberalismo y democracia*. México. Fondo de Cultura Económica de México.
- BÖHMER, Martín (2008) “Justicia: La Justicia avanzó, aunque aún no lo hayamos notado”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- BÖHM, Luis (2006) “Desarrollo local, desigualdades territoriales y criterios de convergencia. Información y criterios para el diseño de políticas públicas que reduzcan brechas de desarrollo”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Córdoba. EDUCC.

- \_\_\_\_\_ (2008) “Los condicionantes exógenos del desarrollo local”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2*. Córdoba. EDUCC.
- BLOMEIER, Hans (2003) “Editorial”, en *Diálogo Político 2/2003: Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- \_\_\_\_\_ (2006) “Editorial”, en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- BORÓN, Atilio Alberto (2000) *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2001) “Democracia y Estado en tiempos de crisis: La insoportable levedad de las instituciones”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- CÁCERES, Pamela (2004) “Capital social”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- CARRERA I CARRERA, Joan (2003) “Mundo global, ética global”, en *Criss, rupturas y tendencias*. Córdoba. EDUCC.
- CARRILLO FLÓREZ, Fernando (2006) “Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- CASARETTO, Jorge (2011) “Unidos para promover una Patria de hermanos”, en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- CASTRO, Lucio (2008) “Inserción internacional: El mundo nos vuelve a abrir una oportunidad”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- CICIONI, Antonio (2008) “Instituciones democráticas: Con la democracia se aprende”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- CINGOLANI, Mónica (2004) “Capital humano”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (CEA) (2005) *Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre la Doctrina Social de la Iglesia: Una luz*



## En la búsqueda del bien común

*para reconstruir la Nación*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

- CONSEJO EPISCOPAL LATINOAMERICANO (CELAM) (2007) *Aparecida: Documento conclusivo*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- CRESPO, Ismael, GARRIDO, Antonio, CARLETTA, Ileana y RIORDA, Mario (2011) *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires. Bilbos.
- DELGADINO, Francisco y ALIPPI, Juan (2006) “Gestión del territorio, servicios públicos y ambiente”, en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales”, en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- DÍAZ, Elías (2001) “Una historia abierta: Estado de derecho y sociedad democrática”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- DÍAZ FRERS, Luciana (2008) “Política Fiscal: Bajo el peso de la deuda”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- DOISTUA, Roberto (2000) *Políticas de Ocio: cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao. Universidad de Deusto.
- ENSINCK, Oscar (2008) “La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2*. Córdoba. EDUCC.
- FERNÁNDEZ ARROYO, Nicolás (2008) “Desarrollo local: Hay más funciones, falta más liderazgo” en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- FISCHER-BOLLIN, Peter (2011) “Editorial”, en *Diálogo Político 1/2011: Seguridad regional en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- GABISCH, Günter (2002, 2008) “Crecimiento”, en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- GARCÍA DELGADO, Daniel (2006) “Introducción: el desarrollo en un contexto posneoliberal”, en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

- GARCÍA DELGADO, Daniel y CHOJO ORTIZ, Ignacio (2006) “Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el postneoliberalismo”, en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.
- GARCÍA PIZARRO, María (2007) *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).
- GILL, Martín (2010) “La reforma política debe estar unida a la reforma territorial”, en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.
- GIULIANO, Diego (2006) “De mancomunidades, agrupaciones y consorcios”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2010) “La fatiga federal argentina”, en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.
- GRASSI, Estela (2001) “El descrédito de la política: Táctica y estrategia neoliberales”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- GRAGLIA, J. Emilio (2004a, 2005, 2007a) *Diseño y gestión de políticas públicas: Hacia un modelo relacional*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2004b) “Capacidad institucional”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2007b) “Políticas públicas: Entre el Estado y la sociedad”, en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2008) “Políticas municipales para el desarrollo local y regional”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2009) “Representación política y legitimidad democrática en América Latina”, en *Diálogo Político 4/200: Desarrollo democrático en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- \_\_\_\_\_ (2010) “Federalismo real para el desarrollo integral”, en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.
- GRAGLIA, J. Emilio y RIORDA, Mario (2005) “Estado idolatrado: Una visión desde las políticas públicas”, en *Idolatrías de Occidente*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba. EDUCC.
- GRAGLIA, J. Emilio y SPECCHIA, Nelson Gustavo (2009) *Camino al Bicentenario. Los programas presidenciales en 25 años de democracia argentina*. Córdoba. EDUCC.

## En la búsqueda del bien común

- GROISMAN, Enrique I. (2001) “Un concepto polémico: Servicio público”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- GRUENBERG, Christian (2008) “Transparencia: Con la corrupción no se come ni se cura”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2002-2011). Puede verse en [www.idd-lat.org](http://www.idd-lat.org)
- Informes de la Corporación Latinobarómetro (1995-2011). Pueden verse en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- JACOBI, Ana (2011) “Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?”, en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo (2006) “El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- KLIKSBURG, Bernardo (2004, 2008) *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires. TEMAS
- LACHMANN, Werner (2002, 2008) “Grupos de interés”, en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LINZ, Juan J. (2002, 2004) “Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: Problemas y paradojas”, en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford. Oxford University Press.
- LISA, Mauricio (2007) “Desarrollo humano sustentable”, en *Aportes para la gestión ambiental local*. Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LÖHMANN, Bernd (2010) “Editorial”, en *Diálogo Político 1/2010: Medios y poder*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- \_\_\_\_\_ (2010) “Editorial”, en *Diálogo Político 2/2010: Reformas electorales*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MACEIRA, Daniel (2008) “Salud: Una deuda social que se agiganta”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).

- MANZANAL, Mabel (2001) “La descentralización democrática: Modelos de desarrollo nacional y regional”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- MARTÍNEZ, Antonia (2004) “La representación política y la calidad de la democracia”, en *Revista Mexicana de Sociología*. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales.
- MARTÍNEZ, David (2006) “Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas”, en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)”, en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001) “Los ámbitos de participación: Sociedad civil y gestión pública”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutemberg (2006) “Introducción”, en *Manual de Campaña Electoral*. Buenos Aires. Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MATEO DÍAZ, Mercedes y PAYNE, Mark (2006) “Tendencias de participación electoral”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- MATEO DÍAZ, Mercedes, PAYNE, Mark y ZOVATTO, Daniel (2006) “El apoyo de la opinión pública a la democracia”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- MÜLLER, Alberto E. G. (2001) “‘Más Estado y menos mercado’: Las reformas estructurales”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- NAZARENO, Marcelo (2004) “Participación política”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- O’DONNELL, G. (2004) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política, Nº 11*. Madrid. Revista Española de Ciencia Política.
- OSORIO, Alfredo (2003) *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- OSZLAK, Oscar (2001) “El Estado transversal: Centralización y descentralización”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).

## En la búsqueda del bien común

- ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan Francisco y PRIETO, Adriana (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- PACHARONI, Víctor (2004) “Capital físico”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- PASQUINO, Gianfranco (2000) *La democracia exigente*. Madrid. Alianza.
- PAYNE, Mark (2006 a) “Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2006 b) “El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- PAYNE, Mark y ALLAMAND ZAVALA, Andrés (2006) “Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- PETRINI, Joao Carlos (2006) “Familia y políticas familiares”, en *Diálogo Político 3/2006: La familia en debate*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- PONTIFICIO CONSEJO “JUSTICIA Y PAZ” (2005) *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- PRIESS, Frank (2002 a) “Introducción”, en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires. TEMAS.
- \_\_\_\_\_ (2002 b) “Comunicación política en tiempos de crisis”, en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires. TEMAS.
- REPETO, Fabián (2008) “Protección social: Respuestas incompletas para un nuevo desafío”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- RESICO, Marcelo F. (2010) *Introducción a la economía social de mercado*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

- RIORDA, Mario (2004) “Transparencia”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- RIVAS, Axel (2008) “Educación: El círculo vicioso de la desigualdad” en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- ROOS, Lothar (2002, 2008) “Doctrina social católica” en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- SCANDIZZO, Daniel (2004 a) “Actividad económica”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2004 b) “Gestión de recursos financieros”, en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2006) “Lectura de finanzas públicas”, en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Redes de competitividad”, en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- SIEBKE, Jürgen (2002, 2008) “Distribución”, en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- STEINER, Christian (2010) “Editorial”, en *Diálogo Político 4/2010: Derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- STRAFACE, Fernando (2008) “Política y Gestión de Gobierno: Un Estado todavía en construcción”, en *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires. Revista de políticas públicas del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) (año dos número tres).
- THWAITES REY, Miel (2001) “Tecnócratas versus punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- TURKSON, Peter K. A. (2011) “Promover el desarrollo humano integral para erradicar la pobreza”, en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- VALLE, Héctor Walter (2001) “Globalización y valor: Condición nacional y exclusión”, en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).

## En la búsqueda del bien común

- VILLORIA MENDIETA, Manuel (2000) *Ética pública y corrupción*. Madrid. Tecnos.
- VON WUTHENAU, Celedonio (2011) “Internet y política en América Latina”, en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- WESTERHOFF, Horst-Dieter (2002, 2008) “Pobreza”, en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- ZOVATTO, Daniel (2006a) “Regulación de los partidos políticos en América Latina”, en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- \_\_\_\_\_ (2006b) “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.













### **Fundación Konrad Adenauer**

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo.

En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.



### **Asociación Civil Estudios Populares**

ACEP (Asociación Civil Estudios Populares) es una entidad creada a fines de 1999 en la Argentina, con el fin de promover el respeto por los valores democráticos y los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En el marco de este objetivo, es de especial interés para ACEP el abordaje, desde una óptica humanista y cristiana, de los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI a nuestras instituciones políticas y sociales en particular y a nuestra nación en general. Dentro de las prioridades que tiene la Asociación se ubican la investigación sobre temas de administración y gestión pública, municipalismo, formación y capacitación política, medioambiente y desarrollo sustentable, integración regional, políticas tecnológicas, economía y seguridad, entre otros, para lo cual ACEP ha diseñado en el seno de su estructura diversas áreas de estudio de acuerdo con la temática correspondiente.

