

JOSÉ EMILIO GRAGLIA

POLÍTICAS PÚBLICAS

12 RETOS DEL SIGLO 21



POLÍTICAS PÚBLICAS

12 RETOS DEL SIGLO 21

JOSÉ EMILIO GRAGLIA

Graglia, J. Emilio

Políticas públicas : 12 retos del siglo 21 / J. Emilio Graglia. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

296 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-53-2

1. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.6

© Konrad Adenauer Stiftung
Suipacha 1175, piso 3, C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.de/argentina

Diseño: Melasa Diseño
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-53-2

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

A los 80 años de mi padre



*Vivimos bajo un mismo techo
pero no todos tenemos el mismo horizonte.*

Konrad Adenauer

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	15
PRESENTACIÓN.....	17
PRIMERA PARTE: ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	21
Hoja de ruta de la Primera Parte.....	23
RETO 1: ACCIONAR LO PLANIFICADO	
O PLANIFICAR LO ACCIONADO	25
1 El enfoque teórico del modelo relacional	27
1.1 Planes y actividades	27
1.2 Del dicho al hecho	29
1.3 Planeamiento estratégico.....	31
1.4 Políticas de Estado.....	33
2 El enfoque metodológico del modelo relacional.....	35
2.1 Análisis y diseño.....	35
2.2 Gestión y evaluación.....	36
RETO 2: GOBERNAR	
Y ADMINISTRAR CON RESPONSABILIDAD	39
1 Un Estado como responsable principal.....	41
1.1 Del sujeto gobierno al proceso de gobernar.....	41
1.2 Gobierno y administración del Estado	43
1.3 Los Estados en la globalización	44
1.4 La integración y la descentralización como respuestas.....	47
2 Nuevo municipalismo	49
2.1 La reivindicación municipalista	49

2.2	De los servicios urbanos al desarrollo local.....	51
2.3	La tercera ola del municipalismo	52
2.4	Del desarrollo local al desarrollo regional	54
RETO 3: PARTICIPAR ANTES PARA NO LAMENTARSE DESPUÉS		
1	La sociedad como primera destinataria y participe necesaria.....	59
1.1	Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos	59
1.2	Necesidades y demandas	61
1.3	Problemas y causas	63
1.4	De los principios y valores a la acción política.....	64
2	Las prioridades de América Latina	69
2.1	Las necesidades a satisfacer	69
2.1.1	Desarrollo del capital físico.....	69
2.1.2	Desarrollo de la actividad económica	72
2.1.3	Desarrollo del capital humano	74
2.1.4	Desarrollo del capital social.....	76
2.2	Los problemas a resolver.....	78
2.2.1	Ineficiencia económica.....	78
2.2.2	Corrupción política	80
2.2.3	Debilidad institucional	83
2.2.4	Anomia social.....	85

SEGUNDA PARTE:

¿QUÉ ES EL DESARROLLO EN DEMOCRACIA?.....	89
Hoja de ruta de la Segunda Parte	91

RETO 4: BUSCAR EL BIEN COMÚN,		
PRIVILEGIANDO A LOS MÁS DÉBILES.....		
1	Los principios.....	95
1.1	La dignidad de la persona humana.....	95
1.2	La búsqueda del bien común	97
1.3	De la subsidiaridad a la participación.....	99
1.4	El valor de los valores	100
2	Los valores.....	105
2.1	La verdad	105
2.2	La libertad	107

2.3	La justicia	109
2.4	La solidaridad	110

RETO 5: VOTAR BUENOS CANDIDATOS

Y BOTAR MALOS GOBERNANTES.....	113
1 Representatividad	115
1.1 Poderes de los representantes.....	115
1.2 La crisis de los partidos políticos.....	117
2 Rendición de cuentas.....	121
2.1 Poderes de los representados	121
2.2 La crisis de los mecanismos de participación y control.....	123

RETO 6: ATENDER LAS PRIORIDADES DE LA GENTE

Y NO DE LOS DIRIGENTES.....	127
1 Receptividad	129
1.1 Eficacia de los gobiernos	129
1.2 Gobernar por políticas públicas.....	131
2 Legitimidad	135
2.1 Convicciones de la ciudadanía	135
2.2 Las dos legitimidades.....	137

TERCERA PARTE:

¿CÓMO ANALIZAR Y DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS?.....	141
Hoja de ruta de la Tercera Parte.....	143

RETO 7: MEJORAR LO QUE HAY

Y NO EMPEZAR SIEMPRE DE CERO.....	145
1 El análisis como alimentación del proceso.....	147
2 El modelo relacional de análisis	151
2.1 Necesidades, problemas y causas.....	151
2.2 Planes, programas o proyectos existentes.....	154
2.3 Planes, programas o proyectos faltantes y sobrantes.....	156
2.4 Crítica y recomendaciones	159

RETO 8: DIAGNOSTICAR PARTICIPATIVAMENTE, SIN CEGUERAS.....

1 Diagnóstico de políticas públicas.....	165
--	-----

2	La identificación de necesidades y problemas.....	169
2.1	¿Cuáles son las necesidades a satisfacer?	169
2.2	Urgencia y gravedad	171
2.3	¿Cuáles son los problemas a resolver?.....	174
2.4	Frecuencia e incidencia.....	175
3	La formulación de soluciones posibles	179
3.1	¿Cuáles son las soluciones?	179
3.2	Fortalezas u oportunidades.....	181
3.3	Capacidad de intervención, efectividad y factibilidad política.....	183
3.4	Todas las alternativas tienen ventajas y desventajas.....	185
 RETO 9: DECIDIR POLÍTICAMENTE, SIN IMPROVISACIONES.....		189
1	Decisión de políticas públicas	191
2	La agenda de gobierno	195
2.1	No todos gobiernan igual	195
2.2	Oportunidad no es oportunismo.....	197
2.3	Las estrategias políticas entre las alternativas posibles.....	198
2.4	Una agenda no es un plan.....	200
3	El planeamiento de los objetivos y las actividades	203
3.1	Objetivos y plazos	203
3.2	Indicadores y metas	206
3.3	Acciones y responsables.....	208
3.4	Cronograma y presupuesto	211
 CUARTA PARTE: ¿CÓMO GESTIONAR Y EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS?.....		215
Hoja de ruta de la Cuarta Parte.....		217
 RETO 10: DIRIGIR PRODUCTIVAMENTE, SIN INERCIAS.....		219
1	Dirección de políticas públicas	221
2	La ejecución de las actividades planificadas.....	225
2.1	Legitimación	225
2.2	Legalización.....	227
2.3	Estructuras funcionales y personal capacitado.....	230
2.4	Coordinación intergubernamental y concertación intersectorial.....	232

3	Control de la ejecución	235
3.1	¿Se ejecuta lo planificado?	235
3.2	¿Hay fallas en la ejecución?.....	237
3.3	¿Cómo salir de la inacción sin entrar en la inercia?.....	239
3.4	Sin fallas en la ejecución, evaluar la satisfacción	241
RETO 11:	DIFUNDIR TRANSPARENTEMENTE, SIN DEMAGOGIAS	243
1	Difusión de políticas públicas.....	245
2	Comunicación de las actividades planificadas y ejecutadas.....	249
2.1	La información a los destinatarios.....	249
2.2	Las oficinas de información administrativa (OIAS)	251
2.3	La divulgación a la sociedad.....	253
2.4	Los medios de comunicación.....	255
3	Controlar la comunicación.....	259
3.1	¿Se comunica lo planificado y lo ejecutado?.....	259
3.2	¿Hay fallas en la comunicación?	261
3.3	¿Cómo salir del secretismo sin entrar en la demagogia?	263
3.4	Sin fallas en la comunicación, evaluar la aceptación	265
RETO 12:	CONTINUAR LO BUENO, A PESAR DEL AUTOR	267
1	La evaluación como retroalimentación del proceso	269
2	Pasos de la evaluación.....	273
2.1	Medición del impacto deseado	273
2.2	Medición del impacto logrado	275
2.3	Comparación de los impactos	277
2.4	Crítica y recomendaciones	279
	Conclusiones para el debate	283
	Referencias bibliográficas.....	289

PRÓLOGO

Este trabajo de José Emilio Graglia plantea de manera clara y concisa cuestiones relacionadas con el funcionamiento actual de las democracias en general y de las democracias latinoamericanas en particular, lo que el autor sintetiza en el concepto de "vaciamiento de los contenidos materiales" de las mismas.

A través de los 12 retos planteados, el material que aquí se desarrolla recorre con solidez teórica y de manera práctica, a través de ilustrativas tablas y figuras, la diversidad de problemas de los cuales adolecen las políticas públicas en general y las posibles soluciones a los mismos.

El llamamiento a la realización de un modelo de políticas públicas para el desarrollo en democracia no solo de forma como las que abundan hoy día en la región, sino de fondo, es el argumento central de la obra de Graglia, cuyo modelo tiene como piedras angulares la actuación del Estado como encargado de diseñar y gestionar dichas políticas, pero también y fundamentalmente a la sociedad, todo esto enmarcado en la noción de humanismo cristiano y su objetivo primordial del bien común que rigen el ideario de ACEP y la Fundación Konrad Adenauer.

Olaf Jacob
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer
en la Argentina

Oscar Ensínck
Presidente ACEP

PRESENTACIÓN

Durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va de este nuevo siglo, las democracias latinoamericanas se han desarrollado formal pero no realmente. Desde lo formal, en general y a pesar de varias crisis económicas, políticas y sociales, hay elecciones libres, sin fraudes ni proscripciones. Esta es, sin dudas, una condición necesaria pero, a la vez, insuficiente. Desde lo real, los progresos y retrocesos se alternan. Son democracias con luces y sombras. En penumbras. Muchas necesidades graves y urgentes siguen insatisfechas porque muchos problemas siguen irresueltos.

Los golpes de Estado encabezados por las fuerzas armadas son un mal recuerdo que no debe olvidarse para no tropezar con la misma piedra. La amenaza actual no son los golpes militares y el cambio de la forma de gobierno, sino el vaciamiento de los contenidos materiales de las democracias. Un vaciamiento que las limite a las votaciones, sin políticas públicas que remuevan las causas pendientes de los problemas prioritarios. Democracias de forma y no de fondo, esa es la alarma amarilla o roja, según las circunstancias, que debe encenderse en esta parte del mundo y en el tramo del siglo 21 que transitamos. Democracias con votos en las urnas pero sin mejoras en las vidas de los latinoamericanos.

Nos urge, pues, un modelo de políticas para el desarrollo en democracia. Un modelo que permita recuperar el Estado como principal responsable de diseñarlas y gestionarlas y, también, a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria de esos procesos. Nos urge rescatar la noción de bien común y la consiguiente búsqueda de la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Hay que consolidar el respeto de los derechos y las libertades y, al mismo tiempo, mejorar la calidad institucional y la eficiencia política. Hay que recobrar la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica, como base para aumentar la satisfacción con la democracia y, por consiguiente, el apoyo a la democracia.

No se trata de la orientación partidaria de los gobiernos de turno, más a la derecha o más a la izquierda. Ese es un debate viejo y vetusto que contribuye poco o nada. Hoy por hoy, las derechas deben reconocer que solamente con el mercado no se puede y las izquierdas deben entender que con el Estado a solas tampoco se puede. La realidad ha impuesto su agenda a ambas puntas de las ideologías políticas preexistentes. Solamente los extremistas siguen cavando ese pozo. Se trata, insistimos, de un modelo de diseño y gestión de políticas para el desarrollo en democracia. Un modelo que corrija los retrocesos y consolide los progresos.

En ese marco, este libro ha sido elaborado, primero, como punto de partida para actividades de formación y capacitación de diversas cátedras que se dedican a las políticas públicas en universidades o centros de investigación. Pero, principalmente, como base para analizar, diseñar, gestionar y evaluar políticas que tiendan al desarrollo integral de los países, las regiones y localidades de nuestra Latinoamérica, en el marco de más y mejores democracias. En ese sentido, se dirige también a los equipos técnicos de diagnóstico, planeamiento, control y evaluación y, también, a los actores políticos y sociales que intervengan o deban intervenir en dichos procesos.

La presente publicación se compone de 12 capítulos consecutivos y agrupados en cuatro partes, a saber:

- I. ¿Qué son las políticas públicas?
- II. ¿Qué es el desarrollo en democracia?
- III. ¿Cómo analizar y diseñar políticas públicas?
- IV. ¿Cómo gestionar y evaluar de políticas públicas?

Cada uno de los doce capítulos incluye uno de los retos que, desde nuestro punto de vista, el transcurrir del siglo 21 plantea a las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas públicas que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema. Dichos retos son los que siguen:

- Accionar lo planificado o planificar lo accionado.
- Gobernar y administrar con responsabilidad.
- Participar antes para no lamentarse después.
- Buscar el bien común, privilegiando a los más débiles.
- Votar buenos candidatos y botar malos gobernantes.
- Atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes.
- Mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero.
- Diagnosticar participativamente, sin cegueras.
- Decidir políticamente, sin improvisaciones.
- Dirigir productivamente, sin inercias.
- Difundir transparentemente, sin demagogias.
- Continuar lo bueno, a pesar del autor.

Un desarrollo integral en una democracia real requiere políticas públicas que accionen lo planificado o planifiquen lo accionado, gobiernos y administraciones responsables, más participación y menos lamentos, políticas públicas que busquen el bien común y privilegien a los más débiles, representados que voten buenos candidatos y boten malos gobernantes, representantes que atiendan las prioridades de la gente y no de los dirigentes. Hay que mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero, diagnosticar y decidir participativa y políticamente, sin cegueras ni improvisaciones, dirigir y difundir con productividad y transparencia, sin inercias ni demagogias, continuar lo bueno, a pesar del autor.

Estos son los retos para que América Latina pueda desarrollarse integralmente en una democracia de carne y hueso y no solamente de papeles. Son los retos para satisfacer las necesidades de vivienda, obras y servicios, para un crecimiento que genere más empleo y menos pobreza, para un acceso

a la educación, la salud y un ambiente sano, para convivir con más seguridad y justicia y con menos desigualdad. Son los retos para luchar contra la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social. Sabemos que se puede.

PRIMERA PARTE:

¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

HOJA DE RUTA DE LA PRIMERA PARTE

La primera parte incluye los capítulos 1 a 3. En esta parte, se trata de responder a la pregunta sobre las políticas públicas, siguiendo el marco teórico del modelo relacional que propiciamos. Los tres retos que se bosquejan en esta parte son:

- Accionar lo planificado o planificar lo accionado.
- Gobernar y administrar con responsabilidad.
- Participar antes para no lamentarse después.

El **Capítulo 1** presenta un concepto de las políticas públicas como “planes accionados” o “acciones planificadas” y, también, un anticipo de las metodologías tanto de análisis y diseño como de gestión y evaluación que se desarrollan en las partes tercera y cuarta, respectivamente.

Respecto del concepto de políticas públicas, se las distingue en comparación con la planificación estratégica y las políticas de Estado, estableciendo las relaciones correspondientes entre aquellas y estas. En cuanto a las metodologías, se plantean los cuatro grandes momentos de las políticas públicas según el modelo relacional: el análisis de las políticas existentes como ali-

mentación de los procesos subsiguientes, el diseño (diagnóstico y decisión), la gestión (dirección y difusión) y la evaluación de los resultados conseguidos como retroalimentación de dichos procesos.

El **Capítulo 2** se dedica a uno de los dos pilares de la definición de políticas públicas que se proponen: el Estado como responsable principal. Al respecto, se resaltan las relaciones entre el gobierno, que debe tomar las decisiones y la administración pública, que debe implementar las acciones. Además, se sugieren las semejanzas y diferencias de los procesos de integración y descentración entre y en los Estados nacionales como respuestas a la globalización de la economía y las finanzas.

En particular, se habla de un "nuevo municipalismo" que parte de la reivindicación municipalista y evoluciona por medio de tres grandes oleadas. Las dos primeras olas se han caracterizado, respectivamente, por administraciones municipales prestando servicios urbanos y por gobiernos municipales buscando desarrollos locales. La "tercera ola del municipalismo", en cambio, está determinada por asociaciones intermunicipales que administran y gobiernan regiones territoriales (áreas metropolitanas u otras).

El **Capítulo 3** se dedica a otro de los dos pilares de la definición de políticas públicas, que se proponen: la sociedad como primera destinataria y participe necesaria. Al respecto, se destaca el protagonismo creciente de los sectores privados (tanto empresariales como civiles) y ciudadanos, las diferenciaciones entre las necesidades y demandas sociales, por una parte y entre estas, los problemas irresueltos y sus causas pendientes, por la otra. Finalmente, se subraya la significación de ir de los principios y valores a las prioridades para el desarrollo latinoamericano.

En particular, se habla de las prioridades de América Latina en relación con las necesidades a satisfacer y los problemas irresueltos. Se postula que las cuatro grandes necesidades insatisfechas son el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social, mientras que los cuatro problemas irresueltos son la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social. Se sostiene la hipótesis de que la satisfacción de aquellas necesidades depende de la resolución de estos problemas.

RETO 1: ACCIONAR LO PLANIFICADO O PLANIFICAR LO ACCIONADO

El peor diseño es el que no se gestiona después y la peor gestión es la no se diseña antes. Aunque, excepcionalmente, puede hacerse al revés.

1. EL ENFOQUE TEÓRICO DEL MODELO RELACIONAL

1.1 PLANES Y ACTIVIDADES

De acuerdo con el marco teórico del modelo relacional que propiciamos, las políticas públicas son planes¹ y actividades que tienen al Estado² como responsable principal y a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria. Esta definición que proponemos implica que el Estado decide y acciona a través de un gobierno y una administración, pero no a solas sino junto con los actores privados y ciudadanos. Además, implica que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana.

Inicialmente, las políticas públicas son planes. Pero no todos los planes son políticas públicas, sino solamente aquellos que se implementan a posteriori. Los planes no son mejores o peores por su formulación, sino por su implementación. Asimismo, las políticas públicas son actividades, pero no todas las actividades son políticas públicas sino solamente aquellas que se formulan a priori. Las actividades no son mejores o peores por su implementación, sino

1 Al decir "planes" incluimos también los "programas y proyectos" que forman parte de ellos.

2 Al decir "Estado" incluimos el "Estado nacional" y también los "Estados subnacionales", independientemente de la forma de Estado federal o unitaria.

por su formulación. Se trata, pues, de planes accionados o de acciones planificadas (Aguilar Villanueva L. F., 1996).

El Estado –como responsable principal de las políticas públicas– puede ser nacional pero también subnacional. A su vez, los Estados nacionales pueden ser unitarios o federales, con ventajas y desventajas de acuerdo con las características de cada país. De eso dependen las competencias y los recursos de los Estados subnacionales. Sin embargo, tanto en uno como en otros, las decisiones son tomadas por los gobiernos, mientras que las actividades son implementadas por las administraciones. Este es el sector estatal, también llamado “sector público”.

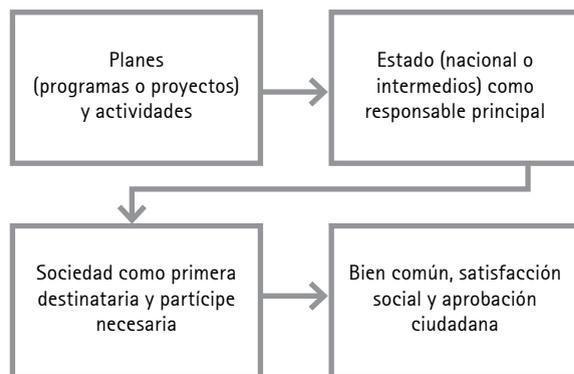
La sociedad –como primera destinataria y partícipe necesaria de y en las políticas públicas– refiere a una población que vive y convive en un territorio, independientemente de la cantidad de esa población o la superficie de ese territorio, con necesidades insatisfechas. Esa misma sociedad se organiza y funciona por medio de diferentes y diversos actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos (Doistua, 2000). Entre los privados, se distinguen los sectores empresariales, con fines de lucro, y los sectores civiles, sin fines de lucro o “tercer sector”.

De esa manera, las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes. La primera, más descriptiva, porque el *sujeto* es un Estado como responsable principal. La segunda, más prescriptiva, porque el *objeto* debe ser una sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Por ende, el gobierno y la administración del Estado no deben decidir ni accionar a solas sino junto con los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos y, además, deben hacerlo en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades sociales y la aceptación de los resultados conseguidos.

La noción descriptiva ve las políticas públicas desde lo que son. En cambio, la prescriptiva las considera hacia lo que deberían ser. Puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque no tienen al Estado como responsable principal. Por ejemplo, aquellos a cargo de organizaciones no gubernamentales. También puede haber planes y actividades que no son políticas públicas porque el Estado decide y acciona a solas o sin buscar el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Por ejemplo, las estatizaciones o privatizaciones que privilegian intereses partidarios o sectoriales.

A partir de esas nociones, puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo analizar, diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas en general y, particularmente, políticas para el desarrollo integral en democracia. Un marco teórico sin un modelo metodológico que lo realice es estéril e inútil. Una metodología sin una teoría que la sustente es hueca y vacía. Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué: el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Es decir, lo metodológico o práctico depende de lo teórico o ideológico.

Figura 1. Noción de políticas públicas



1.2 DEL DICHO AL HECHO

Sin planes no hay políticas públicas. Se entienden los planes en un sentido amplio, abarcando varios programas y proyectos. En un sentido restringido, los planes comprenden diferentes programas y estos contienen diversos proyectos. A su vez, los planes son a largo plazo (más de 10 años), mientras que los programas y proyectos son a mediano plazo (entre cinco y 10 años) y a corto plazo (menos de cinco años), respectivamente. Vale destacar que se trata de un convencionalismo a los fines técnicos.

Los planes son una condición necesaria pero insuficiente. Sin ellos no hay políticas públicas. Pero sin actividades tampoco las hay. Los planes se formulan a los fines de implementarse y, de esa manera, resolver problemas prioritarios y satisfacer necesidades graves o urgentes. Si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades, los problemas y las necesidades siguen intactos.

La planificación es necesaria, pero solamente su puesta en marcha es suficiente para que las políticas públicas cumplan sus fines, objetivos y metas en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana.

Se entienden las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de acciones o tareas. En la práctica, dichas actividades se reducen a dos tipos: la realización de obras y la prestación de servicios públicos (Delgadino & Alippi, 2006). Los planes se ponen en marcha a través de obras o por medio de servicios. Muchas veces, aquellas son la condición necesaria de estos. Obviamente, nunca son la condición suficiente. Por ejemplo, para prestar los servicios de seguridad y administración de justicia hay que construir desde comisarías hasta tribunales y cárceles, ampliar, mantener o refaccionar los edificios existentes, aunque esto, evidentemente, no significa la prestación de servicios de calidad.

Los planes sin actividades no son políticas públicas. Son simples planes que hasta pueden estar bien formulados y mostrar la preocupación de un gobierno en la satisfacción de una necesidad. Las actividades sin planes tampoco son políticas públicas. Son simples actividades que hasta pueden estar bien implementadas y demostrar la ocupación de una administración en la resolución de un problema. En América Latina, sobran ejemplos de planes que se formulan pero nunca se implementan como actividades, por una parte y, por la otra, actividades que se implementan pero nunca se formulan como planes. Desde nuestro punto de vista, no son políticas públicas.

Solamente juntos los planes y las actividades configuran una política pública. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. Este es un punto de inflexión en el proceso de las políticas públicas que no debe descuidarse ni menospreciarse. La experiencia muestra que en los gobiernos y las administraciones latinoamericanas abundan planes que son papeles escritos y nada más que eso, sin concreciones ni realizaciones, y sobreamplían actividades que son usos y costumbres y nada más que eso, sin objetivos ni metas. Lamentable pero real.

Cuando hay planes sin actividades, la recomendación es revisarlos y ponerlos en marcha. A su vez, cuando hay actividades sin planes, lo recomendable es formular los planes inexistentes a partir de las actividades existentes. Los manuales de planificación enseñan que se planifica el futuro. Sin embargo, a veces, la salida es planificar el presente, no lo que se hará, sino lo que se está

haciendo. Esto significa agrupar las actividades que se están implementando en proyectos, programas y planes, con objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo. Es una modalidad de planificación inductiva y no deductiva.

De esa manera, el planeamiento puede ser estratégico (Ossorio, 2003) o no. La planificación estratégica implica consensos políticos e intersectoriales a largo plazo (más de 10 años) y sobre temáticas muy amplias y profundas. Sin dudas, al momento de formular y luego implementar una política pública, si hubiera un plan estratégico, la recomendación es tomarlo como punto de partida. Pero si no lo hubiera, lo recomendable es iniciar los procesos de formulación e implementación y, a partir de los proyectos, programas y planes formulados e implementados, comenzar la elaboración del plan estratégico.

1.3 PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

María García Pizarro (2007) sostiene que las finalidades de un plan estratégico son, fundamentalmente, dos. La primera, definir una estrategia e identificar los proyectos e infraestructuras que van a resultar clave con los actores; y la segunda, ser conscientes de las interdependencias. En relación con sus etapas, la misma autora propone las siguientes: 1º) organización de la estructura interna y externa; 2º) diagnóstico; 3º) escenarios posibles y determinación del modelo de futuro; 4º) determinación de la agenda: concreción de los programas y de los proyectos; y 5º) la puesta en marcha (Gracia Pizarro, 2007).

Según Alfredo Ossorio (2003), se denomina "plan" a la toma anticipada de decisiones que permite prever, organizar, coordinar y controlar situaciones, acciones y resultados, mientras que la "estrategia" se define como un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional. A su vez, el planeamiento estratégico es un proceso continuo e interactivo de fases o momentos tanto de conocimiento como de acción donde se entremezclan "lo que es, lo que fue y lo que tiende a ser" con lo que "debe ser" y lo que "puede ser" (Ossorio, 2003, p. 62).

De acuerdo con este autor, las fases (o grandes bloques de actividades) del planeamiento estratégico son las cuatro siguientes: 1º) la apreciación de la situación; 2º) el diseño normativo y prospectivo; 3º) el análisis y la formulación estratégica; y 4º) la acción táctica operacional. Las tres primeras corresponden a "actividades de conocimiento" mientras que la última responde a

"actividades de acción y recálculo". Cada una de estas fases son interdependientes, "dado que la respuesta a cada uno de los interrogantes implica la remisión a algún otro interrogante de la otra fase" (Ossorio, 2003, pp. 62-63).

La apreciación de la situación describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto. Esta fase comprende la identificación de la situación problemática, la confección del árbol de problemas y la identificación de los actores y las fuerzas sociales en juego. Se relaciona con el "momento explicativo" de la planificación estratégica situacional (PES) propuesto por Carlos Matus (1996), que consiste en la indagación y construcción conceptual de la realidad "como fue, como es y como tiende a ser" (Ossorio, 2003, p. 69).

El 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. Esta fase contiene el establecimiento de la visión, la misión actual y futura, los valores compartidos y el diseño del árbol de objetivos en correspondencia con el árbol de problemas. Se correlaciona con el "momento normativo" de la planificación estratégica situacional (PES), que consiste en la prefiguración de cómo "debe ser" la realidad una vez realizada la acción (Ossorio, 2003, p. 87).

El 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. Esta fase incluye la definición de objetivos y metas, el diseño de escenarios y cursos de acción, el análisis de factibilidad, la programación, la presupuestación, la organización y el personal. Se vincula con el "momento estratégico" propuesto por Carlos Matus (1996), que consiste en la articulación de lo que "deber ser" con lo que "puede ser" (Ossorio, 2003, p. 105).

La acción táctica operacional es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional. Esta fase implica el establecimiento de la agenda del actor social, la puesta en marcha de las operaciones, la incorporación a la agenda de las modificaciones y el recálculo. Se conecta con el cuarto momento de la planificación estratégica situacional (PES) propuesto por Carlos Matus (1996), el "momento operacional", que consiste en las acciones emprendidas para alcanzar los objetivos, o sea, con el hacer y el recalcular (Ossorio, 2003, p. 62).

1.4 POLÍTICAS DE ESTADO

Sabemos que sin planeamiento no hay políticas públicas. Hay quienes sostienen que el planeamiento estratégico es la diferencia entre las políticas públicas y las "políticas de Estado". Desde ese punto de vista, una política de Estado sería aquella política pública que ha sido planificada estratégicamente. Nosotros entendemos que las políticas públicas se deben planificar, por supuesto, pero no es necesario seguir las fases o los momentos del planeamiento estratégico que hemos visto.

Sin dudas, un plan estratégico puede ser un insumo a los fines planificar políticas públicas. Pero no es un requisito imprescindible. Cualquier plan estratégico exige consensos políticos e intersectoriales, a más de 10 años y en temáticas tan amplias como profundas. Pues bien, muchas veces, la realidad estatal y social de un país, una región o localidad, dificulta dichos consensos, a esos plazos o en esas temáticas. Tal vez porque no se da la oportunidad o porque no alcanzan los tiempos o recursos para hacerlo. Sería ilógico sostener que, por lo tanto, no se pueden diseñar políticas públicas.

La experiencia latinoamericana demuestra que no pocas gestiones prometen y hasta elaboran planes estratégicos que nunca implementan. Paradójicamente, dichas gestiones anuncian planificar estratégicamente y, al mismo tiempo, ponen en marcha acciones imprevista e improvisadamente. Cientos de planes estratégicos muy bien impresos (tapas duras y papel ilustración) y jamás puestos en marcha atestiguan esa contradicción. Asimismo, hay muchas políticas públicas que han dado respuestas a problemas o necesidades en tiempo y forma, sin grandes acuerdos, a corto o mediano plazo y sobre temáticas focalizadas.

Al momento de planificar cualquier política pública, sería bueno tener un plan estratégico y, sobre esa base, decidir la puesta en marcha de los planes con sus programas y proyectos integrantes. Obviamente, si lo hubiera, ignorarlo sería una necedad. Pero si no lo hubiese, esperarlo sería una imprudencia. Lo mejor es enemigo de lo bueno. En este caso, la salida es elaborar un plan estratégico, pero no deductiva sino inductivamente. La recomendación es formular e implementar las políticas públicas incrementalmente y, sobre esa base, elaborar el plan estratégico.

Respecto de la diferencia entre políticas públicas y políticas de Estado, sostenemos que la distinción no es el consenso inicial, ni el largo plazo ni los

grandes temas, sino la continuidad. Esa es la distinción fundamental entre cualquier política pública y una política de Estado. Las coincidencias políticas e intersectoriales siempre son bienvenidas, sobre todo si son propuestas a largo plazo y en temas amplios y profundos. Pero, insistimos, no son esas las diferencias que convierten una política pública en una política de Estado.

Toda política pública es decidida por un gobierno y accionada por una administración, directamente o a través de terceros. Sobre este punto, no hay demasiadas discusiones. Toda política pública es, pues, una política gubernamental. Luego, una política gubernamental se convierte en una política de Estado cuando ha sido formulada e implementada por un gobierno y es seguida por otro u otros gobiernos. No importa si los gobiernos subsiguientes son del mismo partido político o de otro signo partidario, sino la continuidad de los contenidos centrales. Se trata de una comprobación empírica más que de una hipótesis analítica.

La continuidad no depende de los consensos previos ni de los plazos o las materias de la planificación, sino de los resultados posteriores a la implementación. ¿Por qué un gobierno continuaría las políticas públicas de otro gobierno? Sin dudas, por los resultados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Si una política pública ha satisfecho necesidades sociales y si ha sido aceptada por sus destinatarios y por la sociedad en general, entonces, el costo político de interrumpirla o el beneficio político de seguirla fuerzan la continuidad. En América Latina, esta razón se observa más allá de las ideologías políticas y las plataformas electorales.

2. EL ENFOQUE METODOLÓGICO DEL MODELO RELACIONAL

2.1 ANÁLISIS Y DISEÑO

Según el modelo relacional que propiciamos, el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, mientras que la evaluación de los resultados conseguidos lo retroalimenta, en términos de David Easton (1965). Desde nuestro punto de vista, antes de diseñar o rediseñar una nueva política pública, se deben describir, interpretar y criticar las políticas existentes. Ese análisis lo denominamos “estudios de determinación” y su propósito es establecer la coherencia o incoherencia entre “lo que se debería hacer” y “lo que se hace real y efectivamente”³.

El diseño anticipa y configura la gestión de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

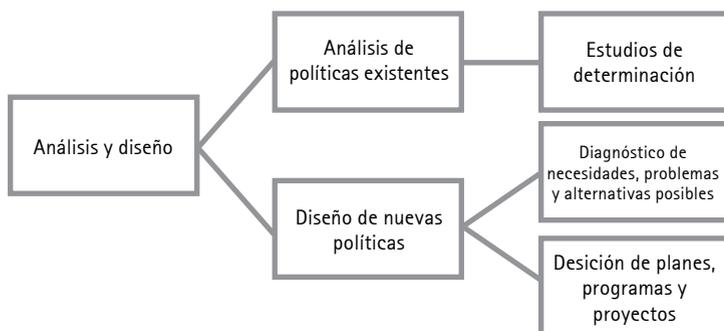
1. el diagnóstico de necesidades, problemas y soluciones posibles y
2. la decisión de planes, programas y proyectos (Graglia, 2012).

³ Del modelo relacional de análisis de políticas públicas o “estudios de determinación” nos ocuparemos en el Capítulo 7.

Según el modelo relacional, para no diagnosticar a ciegas, hay que hacerlo después de analizar las políticas existentes y determinar si hay planes, programas o proyectos faltantes o sobrantes. En el diagnóstico, se identifican las necesidades a satisfacer y los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas. Sobre esa base, se formulan las alternativas posibles. El diagnóstico busca un diseño lo más participativo posible⁴.

Junto con el diagnóstico, la decisión forma parte del diseño. Según el modelo relacional, para no decidir improvisadamente, hay que hacerlo después de diagnosticar las necesidades a satisfacer, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y las alternativas posibles de solución. En la decisión, se define la agenda gubernamental. Sobre esa base, se formulan los planes con sus programas y proyectos integrantes y las actividades a gestionar, es decir, a ejecutar, comunicar y controlar. La decisión busca un diseño lo más representativo posible⁵.

Figura 2. Modelo relacional de análisis y diseño de políticas públicas



2.2 GESTIÓN Y EVALUACIÓN

La gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

4 Del diagnóstico de políticas públicas nos ocuparemos en el Capítulo 8. Por ahora, nos importa destacar que su supuesto fundamental es la participación.

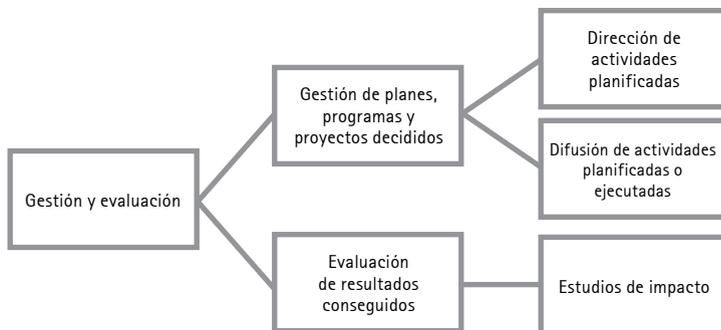
5 De la decisión de políticas públicas nos ocuparemos en el Capítulo 9. Por ahora, nos importa subrayar que la representatividad es su supuesto fundamental.

1. la dirección de las actividades planificadas y
2. la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas (Graglia, 2012).

Según el modelo relacional, para no dirigir inercialmente, hay que hacerlo después de decidir los planes con sus programas y proyectos integrantes. En la dirección, se ejecutan las actividades planificadas. Sobre esa base, se controla la ejecución. La dirección busca una gestión gubernamental y administrativa lo más productiva posible⁶.

Junto con la dirección de las actividades planificadas, la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas forma parte de la gestión. Según el modelo relacional, para no difundir demagógicamente, hay que hacerlo después de decidir los planes con sus programas y proyectos integrantes o después de ejecutar las actividades planificadas. En la difusión se comunica a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado. Sobre esa base, se controla la comunicación. La difusión busca una gestión gubernamental y administrativa lo más transparente posible⁷.

Figura 3. Modelo relacional de gestión y evaluación de políticas públicas



Según el modelo relacional que propiciamos, la evaluación de los resultados conseguidos retroalimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públi-

6 Sobre la dirección de políticas públicas volveremos en el Capítulo 10. Por ahora, nos importa destacar que su supuesto fundamental es la productividad.

7 Sobre la difusión de políticas públicas volveremos en el Capítulo 11. Por ahora, nos importa subrayar que la transparencia es su supuesto fundamental.

cas, mientras que el análisis de las políticas existentes lo alimenta, de conformidad con las categorías para el análisis sistémico de la política de David Easton (1965). Desde nuestro punto de vista, después de ejecutar, comunicar y controlar la gestión de una política pública, se deben apreciar y calificar los resultados conseguidos. Esta evaluación la denominamos "estudios de impacto" y su propósito es estimar y medir la satisfacción social y la aceptación ciudadana⁸.

⁸ Sobre el modelo relacional de evaluación de políticas públicas o "estudios de impacto" volveremos en el Capítulo 12.

RETO 2: **GOBERNAR Y ADMINISTRAR CON RESPONSABILIDAD**

*Sin Estado no hay políticas públicas.
Tampoco las hay con un Estado a solas. Los
populismos, de derecha y de izquierda, ya
deberían saberlo.*

1. UN ESTADO COMO RESPONSABLE PRINCIPAL

1.1 DEL SUJETO GOBIERNO AL PROCESO DE GOBERNAR

De acuerdo con Luis F. Aguilar Villanueva (2010), en cuestiones de gobierno el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto (o la institución gobierno) al proceso de gobierno (la gobernación o la gobernanza). En los términos que usaremos en los capítulos subsiguientes, de la representatividad y la rendición de cuentas (sujeto gobierno) a la receptividad y la legitimidad (proceso de gobernar). Hoy por hoy, es necesario que el gobierno sea representativo y rendidor de cuentas, por supuesto. Pero también hace falta que sea receptivo, satisfaciendo las necesidades sociales, y legítimo, ganando la aceptación ciudadana.

De esa manera, "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" (Aguilar Villanueva, 2010, p. 5). En las ciencias sociales, y particularmente en la ciencia política, este es uno de los grandes temas en consideración. El mismo autor sostiene que dos han sido las líneas generales de respuesta en relación con los problemas de la eficacia directiva de los gobiernos. Por un lado, la gobernabilidad y, por el otro, la gobernanza, cada una de ellas con sus respectivos fundamentos.

El primer supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. El supuesto principal del enfoque de gobernanza también es preciso: en las actuales condiciones sociales, un gobierno capaz es necesario pero insuficiente para la conducción de la sociedad. De esa manera, la gobernanza es un enfoque postgubernamental más que antigubernamental. "La gobernanza incluye a la gobernabilidad" (Aguilar Villanueva, 2010, p. 30).

En el marco de las democracias latinoamericanas, la gobernabilidad implica representatividad y rendición de cuentas, es decir, que los gobernantes sean elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas y que estos participen en las decisiones y controlen las acciones de aquellos. La gobernanza incluye ambos factores de la representación política, pero además agrega la receptividad y la legitimidad, es decir, que los gobiernos diseñen y gestionen políticas públicas que satisfagan las necesidades sociales y que los ciudadanos apoyen tanto su origen como su desempeño.

El enfoque de gobernanza que propone este autor representa el perfil que en años recientes ha ido tomando el modo de gobernar y "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" (Aguilar Villanueva, 2010, p. 35). Consecuentemente, el nuevo proceso de gobernar implica una redefinición de los roles del sector estatal y de los sectores privados, tanto del empresarial como del civil, y, por ende, de sus relaciones.

La conclusión que compartimos es doble y de gran importancia para el desarrollo en democracia de los países y de las regiones y localidades de América Latina. Claramente, 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" (Aguilar Villanueva, 2010, p. 43). Es la cara de una enseñanza la que deberían conocer y aprender los dirigentes e intelectuales partidarios de un populismo irresponsable que asemejaron el gobierno al Estado y el Estado a la sociedad.

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" (Aguilar Villanueva, 2010, p. 43).

Es la contracara de aquella enseñanza la que deberían aprender y entender los dirigentes e intelectuales partidarios de un neoliberalismo a ultranza que sacrificaron el gobierno, el Estado y a la sociedad en el altar del mercado.

1.2 GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El Estado es el responsable principal tanto del análisis y el diseño como de la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Eso no significa que es el único responsable, exclusiva y excluyentemente, sino que es el más importante y que su rol es insustituible. Sin Estado no puede haber políticas públicas. Pero tampoco puede haberlas con un Estado que decida y accione a solas. El enfoque de gobernanza del profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010) lo define con claridad.

Luego, el Estado decide a través de un gobierno y acciona mediante una administración pública. Tanto aquel como esta son elementos constitutivos del Estado. Esa es la semejanza entre ellos. Pero no son lo mismo. El gobierno no es la administración pública y viceversa. Confundirlos es dañino para ambos. ¿Cuáles son, entonces, sus diferencias? La responsabilidad del primero es la decisión política de los planes. La segunda es responsable de la acción operativa de las actividades. Esas son sus naturalezas. Por eso es elegido el gobierno y para eso está organizada la administración pública.

Un gobierno que no toma decisiones no gobierna. Porque la decisión es la esencia del gobierno entendido como acto y no solamente como institución. La *indecisión* es una falla de las políticas públicas. También la *improvisación*, o sea, la decisión de planes que no han sido diagnosticados. Asimismo, una administración pública que no implementa acciones no administra. Porque la acción es la esencia de la administración entendida como acto y no sólo como burocracia. La *inacción* es una falla de las políticas públicas. También la *inercia*, o sea, la ejecución de actividades que no han sido planificadas.

Para evitar esas fallas, es necesario que el gobierno y la administración pública colaboren y cooperen relacionamente. La participación de los administradores públicos potencia la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. A su vez, el apoyo de los gobernantes potencia la eficiencia de las actividades implementadas por los administradores públicos. Gobierno y administración pública son anverso y reverso de la realidad estatal. Las relaciones entre ambos es una de las claves en el proceso de políticas públicas.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y sin administración. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado. Si la administración pública es ineficiente, el gobierno debe hacer las reformas administrativas que sean necesarias, reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero si el gobierno es ineficaz, la administración pública no puede hacer las reformas políticas que hagan falta.

Finalmente, que el Estado sea el responsable principal de las políticas públicas no significa que deba prestar los servicios o realizar las obras por sí. No se trata de reeditar el viejo antagonismo entre estatistas y privatistas a ultranza. La casuística permite enumerar éxitos y fracasos tanto de estatizaciones como de privatizaciones, a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica. Las actividades pueden ser planificadas o ejecutadas directamente o a través de terceros. Desde nuestro punto de vista, este no es un debate ideológico sino una opción metodológica. En cualquier caso, se requiere "la profesionalidad del servicio civil" (Villoria Mendieta, 2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política pública pueden encargarse a una asociación civil o a una universidad, por ejemplo. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada. Pero lo que no se debe delegar es la responsabilidad estatal, tanto del gobierno como de la administración pública, en relación con los resultados de las actividades planificadas y ejecutadas. La responsabilidad de cara a la sociedad es indelegable. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado como responsable principal de las políticas públicas.

1.3 LOS ESTADOS EN LA GLOBALIZACIÓN

La globalización configura el entorno social, político y económico del mundo que vivimos. El papa Francisco (2014) nos ha enseñado la cara de este mundo global y sus ventajas:

Son de alabar los avances que contribuyen al bienestar de la gente, como, por ejemplo, en el ámbito de la salud, de la educación y de la comunicación. (...) Este cambio de época se ha generado por los enormes saltos cualitativos, cuantitativos, acelerados y acumulativos que

se dan en el desarrollo científico, en las innovaciones tecnológicas y en sus veloces aplicaciones en los distintos campos de la naturaleza y de la vida. Estamos en la era del conocimiento y la información, fuente de nuevas formas de un poder muchas veces anónimo (Francisco, *Evangelii Gaudium*, 2014, p. 42-43).

Pero también nos ha enseñado la contracara de ese mundo global, particularmente con respecto a la economía de la exclusión, la nueva idolatría de un dinero que gobierna en lugar de servir y la inequidad que genera violencia:

(...) no podemos olvidar que la mayoría de los hombres y mujeres de nuestro tiempo vive precariamente el día a día, con consecuencias funestas. Algunas patologías van en aumento. El miedo y la desesperación se apoderan del corazón de numerosas personas, incluso en los llamados países ricos. La alegría de vivir frecuentemente se apaga, la falta de respeto y la violencia crecen, la inequidad es cada vez más patente. Hay que luchar para vivir y, a menudo, para vivir con poca dignidad" (Francisco, *Evangelii Gaudium*, 2014, p. 42).

La globalización (Blomeier, 2003) no es un fenómeno nuevo, pero es actual. Como cualquier fenómeno sociopolítico o socioeconómico, no tiene fecha de inicio ni de finalización. Sin embargo, simbólicamente, se puede visualizar a partir de la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, y la concomitante implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el 25 de diciembre de 1991. Dichos acontecimientos firmaron el certificado de defunción del modelo centralizado de políticas públicas que había impuesto la URSS, al fin de casi medio siglo de la llamada Guerra Fría.

Muchos teóricos y políticos creyeron, quisieron creer o hacernos creer que la muerte súbita del comunismo soviético significaba el triunfo –de una vez y para siempre– de una versión del capitalismo, el conservadurismo neoliberal, encarnado por aquellos años en las figuras de Ronald Reagan como presidente de los Estados Unidos de Norteamérica (entre 1981 y 1989) y de Margaret Thatcher como primera ministra del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (entre 1979 y 1990). Creyeron que las ideologías habían muerto y habían sido sepultadas junto con los comunistas soviéticos.

A partir de semejante convicción ideológica sobre el fin de las ideologías, los teóricos y políticos del conservadurismo neoliberal pregonaron que ha-

bía llegado la hora de exportarlo a los países "subdesarrollados o en vías de desarrollo", entre ellos los latinoamericanos. A esos fines, los organismos internacionales de crédito impusieron el llamado Consenso de Washington durante la década del 90, con George H.W. Bush en los Estados Unidos (hasta 1993) y John Major en el Reino Unido (hasta 1997). Concomitantemente, se desarrollaron las nuevas tecnologías y, con ellas, la revolución de las telecomunicaciones y la aldea global.

De acuerdo con las enseñanzas del papa Francisco, la "globalización del paradigma tecnocrático" tiende a ejercer su dominio sobre la economía y, por consiguiente, sobre la política.

En algunos círculos se sostiene que la economía actual y la tecnología resolverán todos los problemas ambientales, del mismo modo que se afirma, con lenguajes no académicos, que los problemas del hambre y la miseria en el mundo simplemente se resolverán con el crecimiento del mercado. (...) Quienes no lo afirman con palabras lo sostienen con los hechos, cuando no parece preocuparles una justa dimensión de la producción, una mejor distribución de la riqueza, un cuidado responsable del ambiente o los derechos de las generaciones futuras (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, p. 94).

En el marco de sociedades y mercados que son internacionales o transnacionales, los Estados nacionales y, particularmente, los latinoamericanos, sufren discapacidades directivas. Sin dudas, deben ser "Estados de derecho". El debate sigue siendo cuándo y cuánto deben intervenir para contrarrestar las desventajas y aprovechar las ventajas de la globalización. La discusión sobre el Estado "liberal" o el Estado "social" de derecho se mantiene y se mantendrá. Ambos enfoques han alternado fracasos más por excesos que por defectos de sus políticas. Unos confiaron demasiado en las fuerzas del mercado y otros en los liderazgos del populismo.

Mientras tanto, se observan procesos que no dependen de ese debate. En el interior de la organización estatal, se desarrollan procesos simultáneos de integración (Ensinck, 2008) y descentralización de competencias y recursos (Gill, 2010). Al mismo tiempo, hacia el exterior de dicha organización, crece el protagonismo 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 (Doistua, 2000).

1.4 LA INTEGRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN COMO RESPUESTAS

Hemos adjudicado al Estado la responsabilidad principal de analizar, diseñar, gestionar y evaluar planes y actividades que tengan a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria. Nada más y nada menos. Pues bien, ese Estado ha sido y sigue siendo fuertemente impactado por la globalización (Blomeier, 2003). La respuesta a la globalización de la economía y, sobre todo, de las finanzas internacionales, es un doble proceso de adaptación del Estado a la realidad global. Por una parte, la integración y, por la otra, la descentralización. Ambos son procesos diferentes pero complementarios.

A partir de la globalización, los Estados resultan demasiado pequeños para ciertos asuntos y, paradójicamente, demasiado grandes para otros. La lucha contra el delito y la violencia del narcotráfico y la preservación del ambiente, por ejemplo, son temas tan complejos y complicados que no pueden ser atendidos por los Estados nacionales individualmente. Se impone la integración. El desarrollo local, en cambio, es una cuestión tan específica y particular que no puede ser considerada por el Estado nacional centralizadamente. Se impone la descentralización. Ambos procesos suponen diálogo político.

La integración (Ensinck, 2008) es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales o supraestatales. Un ejemplo es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Otro ejemplo es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que por primera vez reúne a los 33 países de América Latina y el Caribe.

Pero la integración no se limita a las asociaciones entre distintos Estados nacionales. También los Estados subnacionales se asocian en organizaciones intergubernamentales. Dichas organizaciones se estructuran y funcionan dentro de un mismo Estado nacional y, también, entre Estados subnacionales de distintos Estados nacionales. Las temáticas son diferentes y diversas. Sin embargo, en general, estas organizaciones buscan coordinar competencias y recursos para resolver problemas y satisfacer necesidades que comparten.

A partir de este proceso de integración, es indispensable tener en cuenta las asociaciones intergubernamentales como nuevos actores políticos, a la hora

de diseñar y gestionar políticas públicas. Si es una política nacional, esta debe considerar a los gobiernos subnacionales, a otros gobiernos nacionales y a las asociaciones entre ellos. Si es una política subnacional, esta debe considerar al gobierno nacional, a otros gobiernos subnacionales y a las asociaciones entre ellos.

A su vez, la descentralización (Gill, 2010) es un proceso de transferencias de competencias y recursos de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores. Este proceso puede darse en Estados tanto federales como unitarios. En los Estados federales, dichas transferencias de funciones y fondos dependen de las normas constitucionales vigentes. En los Estados unitarios, en cambio, dependen de las decisiones políticas de los Estados nacionales. En cualquier caso, la clave para que la descentralización sea una solución y no un problema es la transferencia de las funciones junto con los fondos.

En América Latina, la descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias de minimización del Estado propias de los enfoques neoliberales y de sus políticas de ajuste económico y financiero. Desde esa perspectiva, la descentralización ha sido un mecanismo de restricción de las cuentas públicas del Estado nacional y no un proceso de empoderamiento de los niveles gubernamentales inferiores. Esa descentralización ha desfinanciado a los Estados intermedios, aumentando o empeorando los problemas o las necesidades que, supuestamente, trataba de resolver o satisfacer.

2. NUEVO MUNICIPALISMO

2.1 LA REIVINDICACIÓN MUNICIPALISTA

A escala local y regional, la realización del desarrollo integral del que hablamos requiere una redefinición del municipalismo. El pensamiento y el sentimiento municipalistas se han caracterizado por la reivindicación de las autonomías municipales. Esa ha sido, es y será la bandera del municipalismo. Es decir, aumentar y mejorar las autonomías de los municipios, sus capacidades de decisión y acción. La autonomía política para elegir y remover a sus autoridades, la autonomía económica y financiera para crear y disponer de sus recursos y la autonomía administrativa para designar a sus empleados, realizar las obras y prestar los servicios directamente o a través de terceros.

En América Latina, sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos legal y constitucionalmente, que no gozan del reconocimiento formal de sus autonomías. Asimismo, todavía hay municipios que gozan de esas autonomías según las leyes y constituciones pero no son efectiva y realmente autónomos. Esta es, tal vez, la gran hipocresía del municipalismo latinoamericano. A pesar de las promesas electorales y los discursos políticos, los municipios no tienen las competencias necesarias según las leyes y consti-

tuciones o las tienen pero sin los recursos suficientes para atenderlas. Sobre todo, carecen de los recursos financieros y humanos.

Dicha reivindicación no tiene que ver con la población ni con el territorio. La base y el punto de partida de la reivindicación municipalista no dependen de la cantidad de habitantes ni de la superficie del ejido o el radio. Tampoco dependen de las formas de organización de los Estados nacionales. La reivindicación municipalista proviene del principio de subsidiaridad, al que volveremos en el capítulo 4. Los municipios deben ser autónomos porque las administraciones y los gobiernos locales están cerca de los problemas y, por lo tanto, pueden y deben estar más cerca de las soluciones. Ese es, por ende, el fundamento de la descentralización política, económica, financiera y administrativa.

Con la lucha por las autonomías municipales como trasfondo, la evolución del municipalismo latinoamericano muestra dos grandes momentos u oleadas y un tercero que estamos transitando. Con diferencias según los diversos regímenes de cada país, en general, se puede observar que, en un primer momento, las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de los servicios urbanos. Por ejemplo, el alumbrado, el barrido y la limpieza (el ABL municipal). También se puede observar que esos servicios se hicieron cada vez más complejos y complicados, incluyendo el transporte urbano de pasajeros, el tratamiento de aguas residuales, la recolección y disposición final de residuos, entre otros.

En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo de sus respectivas localidades. De esa manera, se hicieron cargo de materias que estaban a cargo de los niveles gubernamentales superiores. Por ejemplo, de diseñar y gestionar políticas municipales para la satisfacción de las necesidades de vivienda, crecimiento, empleo, educación primaria o secundaria, atención primaria de la salud, seguridad ciudadana, entre otros (Graglia y Riorda, 2006). Algunas veces, en colaboración con aquellos niveles gubernamentales y otras veces, a solas. Los resultados no siempre fueron positivos.

Vale subrayar que el segundo momento no reemplaza al primero. Es decir, la promoción del desarrollo local no sustituye la prestación de los servicios urbanos. Aquella se agrega a esta. Los municipios, sus administraciones y gobiernos, siguen siendo responsables, primera y principalmente, de prestar los

servicios urbanos a su cargo y, además, se hacen responsables de promover un desarrollo de la localidad. Los municipios deben prestar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza eficiente y eficazmente y, a la vez, promover el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social de su localidad.

2.2 DE LOS SERVICIOS URBANOS AL DESARROLLO LOCAL

El paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo latinoamericano se ha caracterizado por un proceso incremental de transferencia de funciones de los niveles gubernamentales superiores a los gobiernos municipales. Ese proceso no ha dependido de la forma de Estado. La verdad sea dicha, se ha dado mejor en los Estados unitarios que en los Estados federales. Dichas transferencias han variado y varían según los diversos países de América Latina y sus respectivos gobiernos. Considerando esas diferencias y tratando de sintetizar el proceso, se puede decir que ha habido y sigue habiendo dos tipos de transferencias: las explícitas y las implícitas.

Las transferencias explícitas se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización. En ese sentido, se realizaron acuerdos entre los niveles gubernamentales superiores y los gobiernos municipales. En general, se ha criticado, y con razón, la insuficiencia de los recursos económicos y financieros enviados en comparación con el incremento de las competencias y funciones transferidas. Al respecto, es justo reconocer que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron en el marco de procesos de reforma de los Estados nacionales, buscando ajustar sus gastos más que reconocer las autonomías municipales.

Las transferencias implícitas, en cambio, no se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización, sino por abandono de los niveles gubernamentales superiores. En particular, a partir de las crisis políticas, económicas y sociales que sufrieron muchos países latinoamericanos durante la década del 90, los gobiernos municipales se hicieron cargo de la atención de la emergencia alimentaria, la pobreza y la desocupación, frente a la retirada de los Estados nacionales. No hubo acuerdos formales, sino abandono de funciones. Por supuesto, los gobiernos municipales se hicieron cargo de más competencias o funciones con iguales recursos económicos y financieros.

Explícita o implícitamente, por convenios o por abandonos, la consecuencia del paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo latinoamericano ha sido la ampliación de responsabilidades a cargo de las administraciones y los gobiernos municipales, sin los recursos suficientes, la mayoría de las veces. Sobre todo, sin las transferencias ni los aportes de los niveles gubernamentales superiores. Recurrentemente, esto ha provocado situaciones de desfinanciamiento y, por consiguiente, de ingobernabilidad por acumulación creciente de demandas insatisfechas. Esa indeseable consecuencia debe tenerse muy en cuenta de cara a la tercera ola del municipalismo.

En las primeras décadas de este nuevo siglo, está claro que las administraciones y los gobiernos municipales no pueden prestar servicios urbanos ni mucho menos promover desarrollos locales sin autonomías, tanto legales como reales. Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones de los niveles gubernamentales superiores a los gobiernos municipales continuarán y se consolidarán los existentes, con los recursos suficientes en el mejor de los casos. Ahora bien, se vislumbra una tercera ola del municipalismo. ¿Cuál será su principal característica? El asociativismo intermunicipal junto con la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial, a escala regional.

Tanto en la primera como en la segunda oleada, las administraciones y los gobiernos municipales se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos y en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. Sin embargo, hasta ahora hemos visto que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de sus funciones dentro de sus respectivos ejidos o radios. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para compartir los costos o el financiamiento de obras públicas, para iniciar o impulsar actividades conjuntas en relación con sus respectivas gestiones. La tercera ola implica mucho más.

2.3 LA TERCERA OLA DEL MUNICIPALISMO

A partir de la cooperación intermunicipal que conocemos, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales, en coordinación con los niveles gubernamentales supe-

rios y en concertación con los sectores privados. Esta es y será la característica principal del nuevo municipalismo o de la tercera ola del municipalismo en Latinoamérica (Graglia, 2008). Respecto de esta hipótesis de trabajo, se imponen tres aclaraciones a sendas cuestiones: 1) ¿qué entendemos por "asociaciones intermunicipales"?; 2) ¿qué decimos al decir "gobernando"?; y 3) ¿qué entendemos por "regiones territoriales"?

Por "asociaciones intermunicipales" entendemos los entes, las mancomunidades, las agrupaciones o los consorcios constituidos por gobiernos municipales, independientemente del tamaño de sus poblaciones, de sus formas de organización y funcionamiento, competencias, materiales o territoriales, y recursos, propios o de otras jurisdicciones. No las pensamos como simples asociaciones informales, sino como personas jurídicas de derecho público, con capacidad legal para elegir sus autoridades y sancionar sus normas de organización y funcionamiento, contratar, realizar obras y prestar servicios, en virtud de delegaciones de los niveles gubernamentales superiores o de los gobiernos municipales.

Al decir "gobernando", inicialmente, no pensamos en la institución gubernamental sino en la función gubernativa. No nos parece recomendable la creación de nuevos niveles de gobierno por encima de los gobiernos municipales, ni en los Estados federales ni en los Estados unitarios. Sin embargo, reivindicamos funciones gubernativas de las asociaciones intermunicipales a escala regional, capacidades de decisión y de acción para diseñar y gestionar políticas públicas que busquen el desarrollo local y regional. Siempre cuidando que no se incremente ni se empeore la burocracia estatal generalmente existente. Esto sería contraproducente y dañino para el proceso en marcha.

Al decir "regiones territoriales" pensamos en espacios geográficos. Nos basamos, pues, en un criterio territorial de asociativismo intermunicipal. Esos espacios pueden ser homogéneos o heterogéneos, desde un punto de vista social, político o económico. La clave para definir dichos espacios no debe ser la homogeneidad o la heterogeneidad de las localidades, sino la vecindad entre ellas. Desde esta perspectiva, lo importante es que esos espacios contengan los ejidos o radios de los municipios asociados y, en los sistemas de municipios no colindantes, las zonas existentes "fuera" de dichos ejidos o radios pero "dentro" de la región a la que esos municipios pertenecen.

Desde nuestro punto de vista, las asociaciones de municipios a cargo del desarrollo de la región que ellos integran pueden ser una solución o, por lo menos, parte de una solución, a las problemáticas de las *áreas metropolitanas* que caracterizan a las medianas y, sobre todo, a las grandes ciudades latinoamericanas. La tendencia a la urbanización es muy clara en Latinoamérica. Las ciudades crecen más y más en detrimento de las zonas rurales. Las causas de este fenómeno demográfico son varias y variadas según los países. Sus consecuencias pueden ser catastróficas si no se toman decisiones e implementan acciones para evitarlas o atemperarlas.

Los grandes conglomerados urbanos plantean problemáticas cada vez más difíciles de solucionar. La vivienda, las obras de saneamiento urbano y los servicios como el transporte, la recolección de residuos y la disposición final de la basura, son ejemplos que lo demuestran. La inseguridad, la desocupación y la pobreza extrema adquieren rasgos dramáticos en las áreas metropolitanas de las grandes ciudades latinoamericanas. Necesariamente, dichas *áreas deben ser gobernadas por asociaciones de los municipios que las integran*, en coordinación con los niveles gubernamentales superiores y en concertación con los sectores privados, por supuesto.

2.4 DEL DESARROLLO LOCAL AL DESARROLLO REGIONAL

En la tercera ola del municipalismo latinoamericano, las administraciones y los gobiernos municipales seguirán prestando los servicios urbanos y promoviendo los desarrollos locales, como antes y, dentro de sus posibilidades, mejor que antes. Además, deberán asociarse y encargarse del desarrollo de la región a la que pertenecen. Es importante subrayar que las tres etapas no son sucesivas sino acumulativas. Ingresar a una no supone egresar de otra. Donde haya conurbaciones, las asociaciones de municipios deberán hacerse cargo de las regiones metropolitanas correspondientes. Donde no las haya, de las zonas rurales a las que pertenecen.

La experiencia ha demostrado que el desarrollo local es la base y el punto de partida del desarrollo regional. Para que una región se desarrolle, es imprescindible que progresen las localidades que la conforman. Ahora bien, la nueva realidad señala que el desarrollo regional es el soporte del desarrollo local. Para que se desarrollen las localidades, debe progresar la región que

las contiene. Por ende, los municipios no pueden desentenderse de la región donde se insertan. Hoy por hoy, en América Latina, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional y viceversa. Definitivamente, se trata de una conjunción de esfuerzos.

En términos de desarrollo, lo local va indisolublemente ligado a lo regional (Graglia y Riorda, 2006). Los actores de este nuevo municipalismo deberán ser los gobiernos municipales, junto con los niveles gubernamentales superiores. Sin retroceder en las respectivas autonomías, aumentándolas y mejorándolas pero al servicio del desarrollo local y regional. El nuevo municipalismo deberá caracterizarse por la coordinación intergubernamental. Las asociaciones intermunicipales deberán gobernar sus regiones en coordinación con los niveles gubernamentales superiores, en el marco de una alianza estratégica para el desarrollo local y regional.

Para los gobiernos municipales, y también para los niveles gubernamentales superiores, será un cambio de fondo con respecto a las relaciones preexistentes, prescindiendo del origen político de cada uno de ellos. Para los gobiernos municipales, una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local con el apoyo nacional y otra cosa es gobernar una región en asociación con otros gobiernos municipales y en coordinación con dicho gobierno. Asimismo, para los niveles gubernamentales superiores, una cosa es descentralizar una obra o un servicio a un gobierno municipal individualmente y otra cosa es descentralizar funciones y recursos a una asociación intermunicipal que gobierna una región.

Estos cambios deben suponer un gran acuerdo inicial entre los gobiernos municipales y los niveles gubernamentales superiores. No se puede pensar este nuevo municipalismo en términos de ganar-perder sino de ganar-ganar. Los primeros deberán asociarse con el propósito de gobernar las regiones que ellos componen, ampliando sus responsabilidades, mientras que los segundos deberán favorecer la constitución de asociaciones intermunicipales, reconocerles personería jurídica, competencias materiales y territoriales, transfiriéndoles recursos al efecto. A esos fines, podrían crear nuevas regiones territoriales, subdividir o reorganizar las existentes, si fuera necesario.

Finalmente, el nuevo municipalismo deberá caracterizarse por la concertación entre el sector gubernativo y los sectores privados y ciudadanos. En la actualidad, cualquier política pública, para ser eficiente y eficaz, supone

que las diversas jurisdicciones gubernamentales trabajen coordinadamente y, además, concertadamente con los actores tanto empresariales y civiles como ciudadanos. Sin esa concertación intersectorial, no habrá desarrollo integral a escala local y regional. Es impostergable entender el creciente protagonismo de las organizaciones no gubernamentales y de los ciudadanos y su necesaria participación en el diseño y la gestión de políticas públicas para el desarrollo integral en democracia.

Figura 4. Las tres olas del municipalismo



RETO 3: PARTICIPAR ANTES PARA NO LAMENTARSE DESPUÉS

*La pretensión de gobernar "para" pero "sin"
el pueblo es propia de un iluminismo falaz
que los ciudadanos deben abolir con la
participación.*

1. LA SOCIEDAD COMO PRIMERA DESTINATARIA Y PARTÍCIPE NECESARIA

1.1 PROTAGONISMO DE LOS SECTORES PRIVADOS Y CIUDADANOS

Al definir las políticas, dijimos que las políticas son públicas por dos motivos. El primero, porque el Estado es visto como el responsable principal de analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas. El segundo, porque la sociedad debe ser considerada como la primera destinataria y la partícipe necesaria de y en dichos procesos. En ese marco, la respuesta del Estado a la globalización de la economía y las finanzas internacionales es un doble proceso de integración y descentralización. Pues bien, la respuesta de la sociedad a la realidad global ha sido y sigue siendo el creciente protagonismo de los actores sociales.

En su interior, los Estados se integran con otros Estados y, a la vez, descentralizan competencias y recursos de los niveles gubernamentales superiores a los inferiores. Mientras tanto, hacia el exterior de la organización estatal, se observa el crecimiento del rol protagónico de los actores sociales provenientes de los sectores privados y de los ciudadanos sin pertenencia sectorial. El creciente protagonismo de dichos actores ha provocado la pérdida del

liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal, tanto en el análisis y el diseño como en la gestión y evaluación de las políticas públicas.

A inicios de este siglo, Roberto San Salvador del Valle Doistua (2000) advertía sobre esta una tendencia que, lejos de debilitarse, se ha fortalecido. Hoy por hoy, las políticas públicas exigen la participación de los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos junto con los actores del sector estatal. No se trata solamente de un enfoque teórico, sino también de una requisitoria práctica. Los actores políticos no pueden gobernar ni administrar sin los actores sociales como partícipes de y en los procesos que las políticas públicas entrañan. Mucho menos en contra de ellos o con ellos en contra.

Desde nuestro punto de vista, podemos clasificarlos en dos grandes categorías. Por un lado, los actores de los sectores privados: directivos de empresas privadas (tanto las empresas grandes como las pequeñas y medianas) y dirigentes de organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.). Por el otro, los actores del sector ciudadano, es decir, las personas individualmente consideradas, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles.

Actualmente, si se analiza, diseña, gestiona o evalúa una política, nacional o subnacional, para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social, de cualquier país, región o localidad de América Latina, no basta con la intervención de los actores políticos, es decir, con los gobernantes y administradores del sector estatal. Es imprescindible, además, la participación de los directivos y dirigentes de las organizaciones no gubernamentales, tanto empresariales como civiles. También es indispensable la participación de los ciudadanos y, más genéricamente, de los habitantes del territorio correspondiente.

Desde lo teórico, la conclusión es clara. Los actores sociales deben ser partícipes antes de la decisión de los planes, durante la gestión de las actividades y en la evaluación de sus resultados. Luego, desde lo práctico, los mecanismos para esos fines son diversos. Básicamente, se pueden distinguir dos tipos de mecanismos. Por un lado, los mecanismos formales: consejos económicos y sociales, audiencias públicas, mecanismos de democracia directa, etc. Por el otro, los mecanismos informales: desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública.

Se impone, pues, un modelo relacional de políticas públicas, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos y, al mismo tiempo, que se vinculen con directivos y dirigentes privados, empresariales y civiles, y con ciudadanos. Sin este relacionamiento, la sociedad puede ser destinataria de las políticas públicas pero no participe en sus procesos. La realidad latinoamericana de este siglo impone que se gobierne y administre *por el pueblo y para el pueblo*, pero también *con el pueblo*. Esa una de las grandes diferencias entre una democracia popular y otra democracia populista.

1.2 NECESIDADES Y DEMANDAS

Las políticas públicas deben buscar la satisfacción de las necesidades sociales y la consiguiente aceptación de los destinatarios y de la sociedad en general. En una primera aproximación, afirmamos que las necesidades son carencias de los sectores privados o ciudadanos integrantes de la sociedad. Es decir, lo que los actores de estos sectores precisan o requieren para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Se pueden definir como necesidades insatisfechas (inseguridad o desempleo) o como necesidades a satisfacer (seguridad o empleo, por ejemplo). Si bien la mayoría de los indicadores existentes miden la insatisfacción, nos parece recomendable la definición por la positiva.

La definición de las necesidades de los sectores privados y ciudadanos depende del entorno cultural, político y económico de cada sociedad. Una necesidad puede estar insatisfecha en una sociedad y satisfecha en otra, puede estar satisfecha hoy pero estuvo insatisfecha antes o lo estará después. De ahí la importancia de un diagnóstico participativo como insumo de la decisión política. Asimismo, no se puede negar la influencia de los "lentes conceptuales" de los actores políticos y sociales y, también, de los equipos técnicos de diagnóstico, planeamiento, análisis y evaluación. Inevitablemente, las necesidades insatisfechas o a satisfacer dependen del cristal con que se las mire.

Las necesidades sociales deben ser tratadas específica y no genéricamente, particularmente en América Latina. No hay dos sociedades iguales o con las mismas necesidades. Atento a ello, el modelo relacional que propiciamos recomienda que los analistas y diseñadores identifiquen cada una de las necesidades a satisfacer por la materia de la que se ocupa y, luego, por el sector y el territorio a los que se destina. Por dos razones. En primer lugar, porque el

análisis y el diseño son menos costosos y más rápidos. En segundo lugar, porque la gestión y la evaluación pueden enfocarse a las materias estratégicas y a los sectores o territorios menos desarrollados.

Sin dudas, a partir de una convicción política e ideológica previa a los procesos de análisis, diseño, gestión y evaluación, los gobernantes, en consulta con los administradores públicos, los actores privados y ciudadanos, deben definir cuáles son esas materias estratégicas, esos sectores y territorios a atender preferentemente mediante sus políticas públicas. Aunque rara vez sucede, esas definiciones deberían estar en la plataforma electoral del partido político que los propuso al electorado como candidatos a un puesto ejecutivo o legislativo. En su defecto, podrían estar en la visión de un plan estratégico, si lo hubiera.

Ahora bien, las necesidades sociales pueden estar demandadas o no demandadas. Las primeras son carencias cuya satisfacción es peticionada por actores provenientes de los sectores privados o ciudadanos. Esa petición puede ser formal o informal, incluyendo la participación tanto convencional como no convencional. Las segundas, en cambio, son carencias cuya satisfacción no es requerida. Son varias las razones por las cuales hay necesidades que no son demandadas por quienes las sufren, abarcando, entre otras, la persistencia de necesidades insatisfechas más urgentes, la falta de conciencia de quienes sufren las carencias con respecto a sus derechos y la falta de medios de expresión de sus necesidades.

Junto con las necesidades (demandadas o no), hay demandas que no responden a necesidades. No pocas veces los actores de los sectores privados y ciudadanos demandan lo que no necesitan. Tal vez a partir de las promesas demagógicas de las campañas electorales. Atender dichas demandas puede causar crisis fiscales, pero no hacerlo puede provocar crisis políticas y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010). Finalmente, hay planes o actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Obras o servicios públicos de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación.

En síntesis, un buen gobierno (García Pizarro, 2007) debería ocuparse, primero y principalmente, de las necesidades que son demandadas. Es una cuestión de sentido común. Mientras tanto, debería preocuparse de las necesidades que no son demandadas, elaborando los planes y buscando los recursos para

satisfacerlas. A su vez, debería desactivar las demandas que no respondan a necesidades, con la firmeza necesaria para no causar crisis fiscales pero con el diálogo suficiente para no promover crisis políticas. Finalmente, no debería formular planes ni implementar actividades si no hay necesidades demandadas o no demandadas.

1.3 PROBLEMAS Y CAUSAS

Los problemas no son las necesidades o carencias que precisan o requieren los actores provenientes de los sectores privados o ciudadanos, sino las dificultades que impiden u obstaculizan su satisfacción. Si hay necesidades insatisfechas es porque hay diversos problemas irresueltos. A su vez, si hay problemas irresueltos es porque hay varias causas pendientes. Se puede decir, entonces, que las políticas públicas buscan satisfacer las necesidades sociales mediante la resolución de los problemas que originan dichas necesidades y la remoción de las causas motivan dichos problemas.

Por ejemplo, consideremos el desarrollo de la actividad económica como una necesidad social a satisfacer y, más específicamente, el crecimiento tanto de la producción como del consumo de bienes y servicios, sea a escala nacional, regional o local. La ineficiencia en la gestión de los recursos económicos y financieros, por una parte, y la debilidad en el desempeño de las instituciones públicas y privadas, por la otra, pueden ser identificadas como los problemas que dificultan su satisfacción.

De acuerdo con ese ejemplo, las necesidades a satisfacer no son la eficiencia económica ni el fortalecimiento institucional sino el crecimiento de la producción y el consumo de un país, una región o una localidad. Sin embargo, dicho crecimiento es inalcanzable si los recursos económicos y financieros no se gestionan con eficiencia y si las instituciones públicas y privadas no se desempeñan con fortaleza. De esa manera, la resolución de los problemas es un medio para satisfacer la necesidad.

A su vez, si hay problemas irresueltos es porque hay causas pendientes. Siguiendo el ejemplo, el déficit fiscal y la desinversión pública pueden ser las causas que explican el problema de la ineficiencia económica, mientras que la falta de coordinación intergubernamental y de concertación intersectorial pueden ser las causas que justifiquen el problema de la debilidad institucional.

Sin equilibrio fiscal y sin inversión pública, la gestión de los recursos seguirá siendo ineficiente. Sin coordinación intergubernamental y sin concertación intersectorial, el desempeño de las instituciones seguirá siendo débil. Por lo tanto, la remoción de las causas es un medio para resolver los problemas.

No hay que confundir las necesidades a satisfacer (estén demandadas o no estén demandadas) con los problemas que impiden u obstaculizan su satisfacción. No es lo mismo el crecimiento económico que la ineficiencia económica o la debilidad institucional. Tampoco hay que confundir los problemas a resolver con las causas que explican o justifican su irresolución. No es lo mismo la ineficiencia económica que el déficit fiscal o la desinversión pública ni es lo mismo la debilidad institucional que la falta de coordinación intergubernamental o de concertación intersectorial.

Esta distinción teórica tiene corolarios metodológicos que son muy importantes tanto para el análisis y el diseño como para la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Como veremos más adelante, los objetivos generales de cualquier plan son satisfacer las necesidades de uno o más sectores sociales, mientras que los objetivos de cualquier programa son resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de dichas necesidades y los objetivos de los proyectos son remover las causas que motivan la subsistencia de dichos problemas.

Entre la satisfacción de las necesidades, la resolución de los problemas y la remoción de las causas hay una relación de causalidades. Pues bien, dicha relación entre "necesidades - problemas - causas" se espeja en la relación entre "planes - programas - proyectos". Para satisfacer las necesidades sociales hay que resolver los problemas irresueltos y, para eso, hay que remover las causas pendientes. Asimismo, para cumplimentar los objetivos de los planes hay que cumplimentar los objetivos de los programas y, para eso, hay que cumplimentar los objetivos de los proyectos. En el modelo relacional, es muy importante aprehender este espejo de relaciones.

1.4 DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES A LA ACCIÓN POLÍTICA

La primera y principal prioridad de América Latina es reunir los principios y valores con la acción política. Para que el Estado sea el responsable principal de

planes y actividades que tengan a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria, hay que recuperar los principios y valores del humanismo. Sin esa recuperación, las políticas públicas en general, y particularmente las políticas para el desarrollo en democracia, no tienen fundamentación ni sentido. Las acciones de los gobernantes y administradores del Estado deben inspirarse en principios y valores. También las acciones de los actores privados, con fines de lucro y sin fines de lucro, y, por supuesto, las acciones de los ciudadanos.

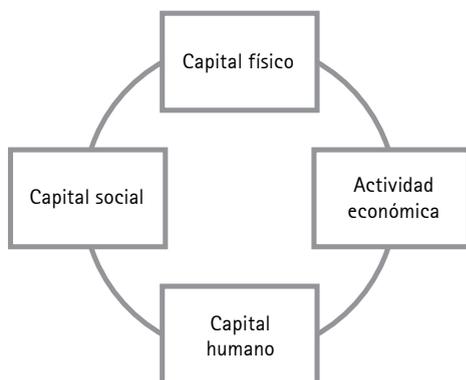
En el Capítulo 4 desarrollaremos esos principios y valores. Por ahora, digamos que el respeto a la dignidad humana y la búsqueda del bien común son los dos grandes principios que deben inspirar el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas para el desarrollo. La dignidad humana y el bien común deben ser los cimientos de ese desarrollo integral y en democracia. Sobre dichos cimientos se deben apoyar las paredes, que son los valores del desarrollo: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad.

En los Capítulos 5 y 6 plantearemos las condiciones para la realización de aquellos principios y valores, tanto del sujeto gobierno como del proceso de gobernar. Por ahora, digamos que el desarrollo del que hablamos supone cuatro grandes condiciones: respecto del sujeto gobierno, la representatividad de los representantes y el control de los representados; en cuanto al proceso de gobernar, la capacidad directiva de los gobiernos y la legitimidad de la democracia.

Dicho eso en relación con los principios y valores, por una parte, y con las condiciones para su realización, por la otra, las necesidades a satisfacer para un desarrollo integral se pueden agrupar en cuatro grandes componentes:

1. el capital físico (que abarca la satisfacción de las necesidades de vivienda y la construcción de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad);
2. la actividad económica (que incluye el crecimiento de las economías, la generación de empleo o trabajo y lucha contra la pobreza);
3. el capital humano (que comprende el acceso a la educación y la salud, junto con el cuidado del ambiente); y
4. el capital social (que implica la satisfacción de las necesidades de seguridad, administración de justicia y redistribución de ingresos).

Figura 5. El círculo de las necesidades a satisfacer



Ahora bien, dichas necesidades de desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social siguen insatisfechas porque hay cuatro grandes problemas irresueltos. Gráficamente, cada uno de estos problemas puede verse como un triángulo. En cada uno de sus vértices está una de sus causas. Los cuatro triángulos conforman la pirámide de los problemas irresueltos de América Latina:

1. la ineficiencia económica,
2. la corrupción política,
3. la debilidad institucional y
4. la anomia social.

El triángulo superior es la ineficiencia económica, cuyos vértices son el déficit fiscal, la desinversión y el endeudamiento. Su base se apoya en la base del triángulo central: la corrupción política, cuyos vértices son las deficiencias en los mecanismos de accountability, la impunidad legal y la indiferencia social. Sus laterales se apoyan en otros dos triángulos que son la base de la pirámide: la debilidad de las instituciones, cuyos vértices son la descoordinación, la falta de concertación y la ineficiente gestión de los recursos humanos, y la anomia de la sociedad, cuyos vértices son la incapacidad estatal para prevenir y sancionar el incumplimiento de las leyes y la crisis del civismo.

Figura 6. La pirámide de los problemas irresueltos en América Latina



2. LAS PRIORIDADES DE AMÉRICA LATINA

2.1 LAS NECESIDADES A SATISFACER

2.1.1 Desarrollo del capital físico

El primer componente del desarrollo integral es el "capital físico". Este componente implica la satisfacción de las necesidades de vivienda y, a la par, la realización de obras de infraestructura para la prestación de servicios de calidad. Sin viviendas, sin obras de infraestructura (viales y sanitarias, entre las primeras) y sin servicios de calidad (transporte e higiene, entre los principales) no hay desarrollo del capital físico, y sin este no hay desarrollo económico, social o humano.

En relación con este componente del desarrollo integral, de acuerdo con el noveno y el decimoprimeros de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, es necesario "construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación"⁹ y, de esa manera, "lograr que las

⁹ "Las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible y

ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”¹⁰.

En particular, la satisfacción de las necesidades de vivienda es “una cuestión central de la ecología humana” (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, pp. 128-129). La vivienda requiere el acceso a la tierra y al techo. Estas son dos de las tres “t” que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares en Bolivia, el 9 de julio de 2015. Dos derechos humanos, particularmente de las familias que viven (o sobreviven) hacinadas en las villas o favelas de las grandes urbes latinoamericanas. La vivienda es la sede de la familia y esta –con sus diversas composiciones– es el núcleo de la sociedad.

No se trata de la construcción de obras o la prestación de servicios como fines, sino como medios para la satisfacción de necesidades sociales. Las obras y los servicios son indispensables para que mejore la calidad de vida de las personas y de los pueblos que ellas integran. La satisfacción de sus necesidades requiere el diseño y la gestión de políticas públicas a largo plazo, políticas que trasciendan los gobiernos de turno y se conviertan en políticas de Estado.

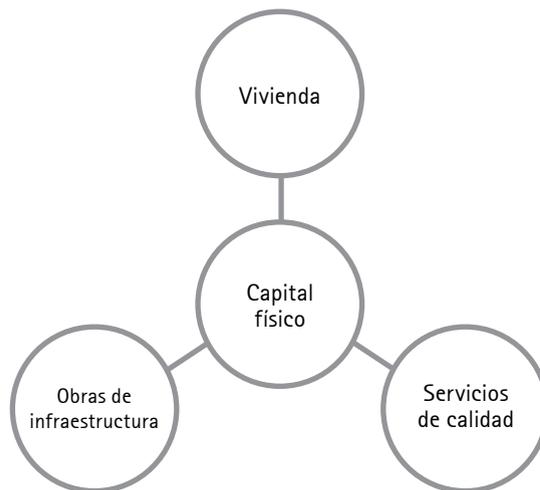
A lo largo y a lo ancho de Latinoamérica, la diversidad es muy grande y depende de la realidad de cada uno de los países latinoamericanos y de sus regiones o localidades. Sin embargo, en relación con las obras y los servicios

empoderar a las comunidades en numerosos países. (...) para conseguir un incremento de la productividad y de los ingresos y mejoras en los resultados sanitarios y educativos, se necesitan inversiones en infraestructura. El ritmo de crecimiento y urbanización también está generando la necesidad de contar con nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles que permitirán a las ciudades ser más resistentes al cambio climático e impulsar el crecimiento económico y la estabilidad social. Además de la financiación gubernamental y la asistencia oficial para el desarrollo, se está promoviendo la financiación del sector privado (...)” (Agenda 2030, Objetivo N° 9).

10 “(...) En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente. Ahora bien, son muchos los problemas que existen para mantener ciudades de manera que se sigan creando empleos y prosperidad sin ejercer presión sobre la tierra y los recursos. Los problemas comunes de las ciudades son la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. Los problemas que enfrentan las ciudades se pueden vencer de manera que les permita seguir prosperando y creciendo, y al mismo tiempo aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación y la pobreza. El futuro que queremos incluye a ciudades de oportunidades, con acceso a servicios básicos, energía, vivienda, transporte y más facilidades para todos” (Agenda 2030, Objetivo N° 11).

públicos, se puede decir que las necesidades más graves y urgentes son el agua y la energía. Al respecto, la Agenda 2030 plantea sendos objetivos. Por una parte, “garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” y, por la otra, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos”¹¹.

Figura 7. Los componentes del desarrollo del capital físico



11 “El agua libre de impurezas y accesible para todos es parte esencial del mundo en que queremos vivir. Hay suficiente agua dulce en el planeta para lograr este sueño. La escasez de recursos hídricos, la mala calidad del agua y el saneamiento inadecuado influyen negativamente en la seguridad alimentaria, las opciones de medios de subsistencia y las oportunidades de educación para las familias pobres en todo el mundo. La sequía afecta a algunos de los países más pobres del mundo, recrudece el hambre y la desnutrición (...). La energía es central para casi todos los grandes desafíos y oportunidades a los que hace frente el mundo actualmente. Ya sea para los empleos, la seguridad, el cambio climático, la producción de alimentos o para aumentar los ingresos, el acceso a la energía para todos es esencial. La energía sostenible es una oportunidad —que transforma vidas, economías y el planeta” (Agenda 2030, Objetivos N° 6 y 7).

2.1.2 Desarrollo de la actividad económica

El segundo componente del desarrollo integral es la "actividad económica". Este componente implica el crecimiento de las economías nacionales junto con las economías regionales y locales. El crecimiento del que hablamos requiere el aumento de la producción de bienes y servicios pero también del consumo del mercado interno. Sin desconocer la importancia de una balanza comercial superavitaria, no se trata de vender afuera lo que no se compra adentro de cada país. Hay que buscar un equilibrio, sabiendo que el derrame nunca llega. De acuerdo con uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, se trata de "garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles"¹².

Muchas veces se identifican crecimiento y desarrollo. Sin embargo, desde una visión humanista, el crecimiento no es desarrollo si no genera empleo o trabajo. Esta es la tercera "t" que planteara el papa Francisco en su discurso con motivo del II Encuentro Mundial de Movimientos Populares, el 9 de julio de 2015, en Bolivia. Las economías latinoamericanas deben crecer para generar empleo y deben generar empleo para crecer. Ambos son la cara y la contracara del desarrollo de la actividad económica. Separados, el crecimiento no genera empleo y el empleo no genera crecimiento. América Latina necesita un modelo de crecimiento inclusivo que alimente al trabajo y se retroalimente del trabajo.

Sin dudas, nos referimos a un "trabajo decente", en los términos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Es decir, con condiciones laborales y salariales que reconozcan los derechos sociales del trabajador. Dichas condiciones no son costos que los empresarios puedan ahorrar para maximizar sus ganancias. Si el crecimiento y el empleo no van juntos, la

12 "El objetivo del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos, incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida. En ese proceso participan distintos interesados, entre ellos empresas, consumidores, encargados de la formulación de políticas, investigadores, científicos, minoristas, medios de comunicación y organismos de cooperación para el desarrollo. También es necesario adoptar un enfoque sistémico y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor hasta el consumidor final" (Agenda 2030, Objetivo N° 12).

lucha contra la pobreza y la indigencia es una causa condenada al asistencialismo y al clientelismo. Por el contrario, si el empleo es digno, se convierte en el medio más idóneo para disminuir la pobreza y erradicar la indigencia.

La Agenda 2030 plantea entre sus objetivos "promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos"¹³. Dicho objetivo (el octavo) se complementa con los dos primeros objetivos. En relación con la pobreza y el hambre, los planteos son "poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo"¹⁴ y "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible"¹⁵.

13 "Aproximadamente la mitad de la población mundial todavía vive con el equivalente a unos 2 dólares de los Estados Unidos diarios, y en muchos lugares el hecho de tener un empleo no garantiza la capacidad para escapar de la pobreza. (...) La continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso. (...) Para conseguir el desarrollo económico sostenible, las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También tendrá que haber oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes" (Agenda 2030, Objetivo N° 8).

14 "Los índices de pobreza extrema se han reducido a la mitad desde 1990. Si bien se trata de un logro notable, 1 de cada 5 personas de las regiones en desarrollo aún vive con menos de 1,25 dólares al día, y hay muchos más millones de personas que ganan poco más de esa cantidad diaria, a lo que se añade que hay muchas personas en riesgo de recaer en la pobreza. La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad" (Agenda 2030, Objetivo N° 1).

15 "Si se hace bien, la agricultura, la silvicultura y las piscifactorías pueden suministrar comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes, (...). Pero ahora mismo, nuestros suelos, agua, océanos, bosques y nuestra biodiversidad están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchas campesinas y campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, lo que les obliga a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades. Necesitamos una profunda reforma del sistema mundial de agricultura y alimentación si queremos nutrir a los 925 millones de hambrientos que existen actualmente y los dos mil millones adicionales de personas que vivirán en el año 2050" (Agenda 2030, Objetivo N° 2).

Figura 8. Los componentes del desarrollo de la actividad económica



2.1.3 Desarrollo del capital humano

La satisfacción de las necesidades de educación y de salud es la base y el punto de partida de la equidad social. Un pueblo ignorante o enfermo es un pueblo esclavo. El desarrollo integral de América Latina impone más y mejores servicios de educación y de salud en general y, particularmente, a favor de los sectores con menos recursos. Una sociedad equitativa o que, por lo menos, tienda a la equidad, no puede resignarse a servicios privados para ricos que pueden pagarlos y, en el otro extremo, servicios estatales para pobres que deben sufrirlos.

La educación y la salud son derechos humanos que hacen a la vida de las personas y al progreso de los pueblos. Por ende, son obligaciones que el Estado debe cumplimentar, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. La educación y la salud no son mercancías para que accedan los que puedan comprarlas y ganen los que puedan venderlas en la feria de la demanda y la oferta. Respecto de la educación, las necesidades contienen tanto la escuela primaria y secundaria como la formación universitaria. En cuanto a la salud, las necesidades comprenden desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento de las enfermedades en hospitales de mediana y alta complejidad.

Respecto de la salud, la Agenda 2030 de Naciones Unidas se plantea "garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades"¹⁶. Asimismo, en cuanto a la educación el planteo es "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos"¹⁷. Estos dos grandes objetivos, junto con los objetivos previstos en relación con el ambiente, constituyen una de las bases del desarrollo integral.

Hoy por hoy, junto con la educación y la salud, el cuidado del ambiente hace al desarrollo del capital humano. "No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis. Las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente cuidar la naturaleza" (Francisco, *Laudato Si'*, 2015, p. 118). Las problemáticas de la ecología ambiental son tan complejas y complicadas que van desde la contaminación y el cambio climático a la pérdida de biodiversidad, pasando por la basura y la cultura del descarte, todo en medio de la inequidad planetaria y la debilidad de las reacciones.

En relación con el ambiente, la Agenda 2030 de Naciones Unidas se plantea varios objetivos. Entre ellos, adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (Objetivo N° 13), conservar y utilizar en forma

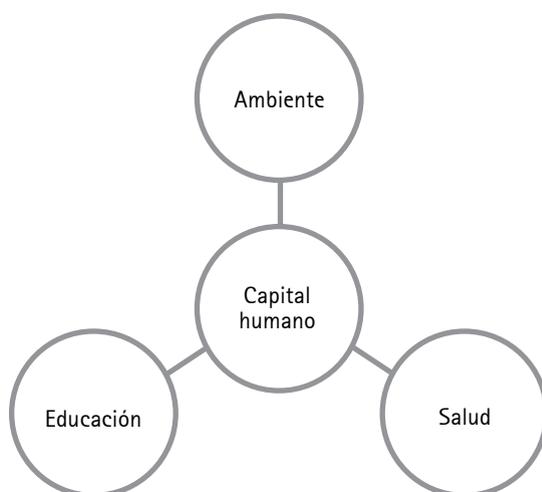
16 "Para lograr el desarrollo sostenible es fundamental garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos a cualquier edad. Se han obtenido grandes progresos en relación con el aumento de la esperanza de vida y la reducción de algunas de las causas de muerte más comunes relacionadas con la mortalidad infantil y materna.

Se han logrado grandes avances en cuanto al aumento del acceso al agua limpia y el saneamiento, la reducción de la malaria, la tuberculosis, la poliomielitis y la propagación del VIH/SIDA. Sin embargo, se necesitan muchas más iniciativas para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades y hacer frente a numerosas y variadas cuestiones persistentes y emergentes relativas a la salud" (Agenda 2030, Objetivo N° 3).

17 "La consecución de una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible. Se han producido importantes avances con relación a la mejora en el acceso a la educación a todos los niveles y el incremento en las tasas de escolarización en las escuelas, sobre todo en el caso de las mujeres y las niñas. Se ha incrementado en gran medida el nivel mínimo de alfabetización, si bien es necesario redoblar los esfuerzos para conseguir mayores avances en la consecución de los objetivos de la educación universal. Por ejemplo, se ha conseguido la igualdad entre niñas y niños en la educación primaria en el mundo, pero pocos países han conseguido ese objetivo a todos los niveles educativos" (Agenda 2030, Objetivo N° 4).

sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (Objetivo N° 14) y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica (Objetivo N° 15).

Figura 9. Los componentes del desarrollo del capital humano



2.1.4 Desarrollo del capital social

El cuarto componente del desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, es el "capital social". Este componente implica, primero y principalmente, más y mejor inclusión. La exclusión de personas, sectores y territorios deshumaniza a las sociedades, las agrieta. Junto con la inclusión, el desarrollo del capital social implica seguridad y justicia. El delito y la violencia son enemigos del capital social porque quitan libertades y derechos.

Inicialmente, el desarrollo integral de América Latina clama por la disminución de la desigualdad entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres. Es necesario y urgente disminuir la brecha de ingresos, como base de una inclusión social en serio. Al decir del Papa Francisco en aquel discurso a los movimientos populares: "La primera tarea es poner la economía al servicio de los Pueblos. Los seres humanos y la naturaleza no deben estar al

servicio del dinero. Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la Madre Tierra”.

La Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea el objetivo de “Reducir la desigualdad en y entre los países”¹⁸. Este es, sin dudas, un requisito tan necesario como insuficiente. Además de la reducción de las desigualdades en relación con los ingresos y con el acceso a los servicios sanitarios y educativos, la Agenda 2030 plantea el objetivo de “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Esta igualdad es una de las claves para el desarrollo del capital social¹⁹.

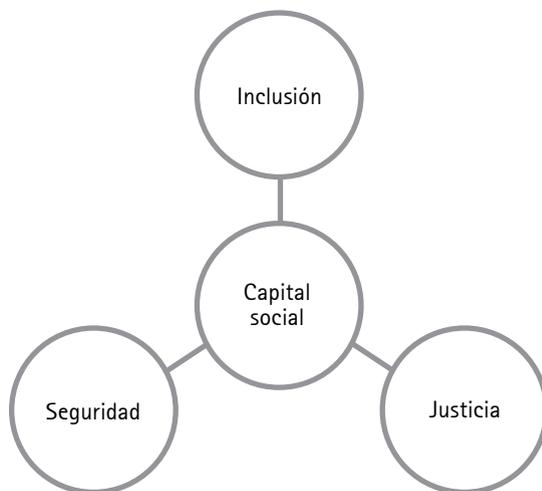
La satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia, en general y, particularmente, del narcotráfico. Todo en el marco de un Estado de derecho. También un sistema penitenciario que sirva para la reinserción de los condenados a la sociedad y no para el castigo de los reos. La seguridad es una condición para gozar de los derechos y las libertades, no una restricción. Los autoritarismos herederos del Leviatán de Hobbes plantean el canje de seguridad por derechos y libertades. En la democracia se llega a la seguridad por perder derechos y libertades, sino para ganarlos.

18 La comunidad internacional ha logrado grandes avances sacando a las personas de la pobreza. (...) Sin embargo, siguen existiendo desigualdades y grandes disparidades en el acceso a los servicios sanitarios y educativos y a otros bienes productivos. Además, a pesar de que la desigualdad de los ingresos entre países ha podido reducirse, dentro de los propios países ha aumentado la desigualdad. Existe un consenso cada vez mayor de que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Con el fin de reducir la desigualdad, se ha recomendado la aplicación de políticas universales que presten también especial atención a las necesidades de las poblaciones desfavorecidas y marginadas” (Agenda 2030, Objetivo N° 10).

19 Si bien se han producido avances a nivel mundial con relación a la igualdad entre los géneros a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (incluida la igualdad de acceso entre niñas y niños a la enseñanza primaria), las mujeres y las niñas siguen sufriendo discriminación y violencia en todos los lugares del mundo. La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita a las mujeres y niñas igualdad en el acceso a la educación, atención médica, un trabajo decente y representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se impulsarán las economías sostenibles y se beneficiará a las sociedades y a la humanidad en su conjunto” (Agenda 2030, Objetivo N° 5).

Finalmente, el desarrollo del capital social requiere la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial que debe caracterizarse por la independencia. Los jueces deben ser independientes de los poderes políticos y, también, de las corporaciones económicas. Solamente una justicia independiente puede garantizar la forma republicana de gobierno, tan profesada como traicionada. El Objetivo N° 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea el objetivo de "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles".

Figura 10. Los componentes del desarrollo del capital social



2.2 LOS PROBLEMAS A RESOLVER

2.2.1 Ineficiencia económica

El primero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la ineficiencia económica. Sin eficiencia en la gestión de las finanzas públicas, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la ineficiencia económica son:

1. el déficit fiscal,
2. la desinversión y
3. el endeudamiento.

Sin dudas, el déficit fiscal es uno de los orígenes de este problema latinoamericano. Muchas veces, los gobiernos de turno gastan más de lo que recaudan. Este comportamiento puede explicarse y justificarse en el corto plazo, considerando circunstancias especiales de cada país, región o localidad. Pero en el mediano y largo plazo, el déficit crónico de las finanzas estatales es insostenible y se convierte en un enemigo del desarrollo físico, económico, humano y social.

Si son responsables, los gobiernos –de derecha o de izquierda– no pueden aumentar los gastos que hacen sin incrementar proporcionalmente los recursos que recaudan. Tampoco pueden recaudar mediante impuestos regresivos que vayan en contra de la inversión privada o el consumo interno. Mucho menos si se trata de financiar erogaciones prescindibles. La discusión sobre los gastos y recursos públicos tiene que ver con la cantidad y, también, con la calidad. Son importantes los montos, por supuesto, pero, sobre todo, los objetivos y resultados.

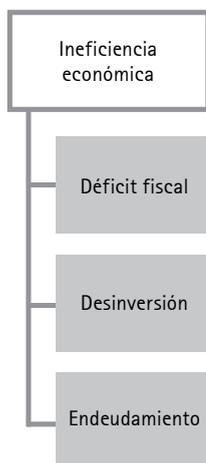
La ineficiencia económica se origina, también, en la desinversión. La falta de inversiones –públicas y privadas– es una de las causas de ineficiencia en la gestión económica y financiera de los Estados nacionales o subnacionales. El crecimiento de las economías, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza requieren inversiones de los sectores privados, nacionales o extranjeros, y corresponde al Estado promoverlas y garantizarlas con los correspondientes marcos regulatorios.

Ahora bien, sin inversión pública, es decir, del sector estatal, no hay construcción de obras de infraestructura ni prestación de servicios de calidad para los que menos tienen. Tampoco hay viviendas sociales. La igualdad de oportunidades, tanto en la educación y la salud como en la seguridad y la administración de justicia, precisan inversión estatal. Sepamos que el mercado se ocupa de satisfacer las demandas de los sectores con más recursos porque ese es su fin de lucro. No se trata de criticar el mercado, sino de delimitar tanto su sentido como su alcance.

Finalmente, el endeudamiento (interno o externo) puede originar eficiencia o ineficiencia en la gestión económica y financiera de un Estado nacional o subnacional. Es positivo si sirve para financiar a largo plazo las inversiones públicas. El límite es la capacidad de pago tanto del capital como de los intereses de la deuda que se toma, lo cual depende del producto bruto interno de cada país. En cambio, si la deuda se destina a financiar el déficit fiscal o si el pago reclama políticas de ajuste que provocan recesión y, por consiguiente, desocupación, entonces, el endeudamiento es negativo.

No se trata de una discusión ideológica. Endeudarse o desendeudarse no hace que un gobierno sea más o menos progresista o conservador. Sus beneficios o perjuicios dependen de la realidad de cada país, región o localidad. Ese debate es la entrada a un callejón sin salida. Las claves son las finalidades del endeudamiento y, además, sus consecuencias a mediano y largo plazo. Hay que razonar esta cuestión pragmáticamente y sin dogmatismos, respondiendo a dos preguntas básicas: para qué nos endeudaremos y cómo pagaremos.

Figura 11. Las causas de la ineficiencia económica



2.2.2 Corrupción política

El segundo de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la corrupción política. Con autoridades o funcionarios deshonestos o

ineptos, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la corrupción política son:

1. las deficiencias en los mecanismos de accountability,
2. la impunidad legal y
3. la indiferencia social.

Siempre hubo y habrá delitos y contravenciones que perjudican la convivencia entre las personas y los grupos que ellas integran. El mal uso de los bienes propios, el abuso de los bienes comunes y el irrespeto de los bienes ajenos son formas de corrupción que perjudican "la ecología de la vida cotidiana" (Francisco, *Laudato Si'*, 2015). Pero no hablamos de esa corrupción, sino de la que ejercen los gobernantes que deciden o accionan en contra de la ley o poniendo sus intereses personales, partidarios o sectoriales por encima de los intereses generales.

Claramente, el enriquecimiento ilícito de las autoridades elegidas o de los funcionarios políticos o, en general, la comisión de cualquier delito en el ejercicio de sus funciones, son formas de corrupción política. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el concepto no debe limitarse a la violación de los códigos penales. También son corruptos los gobernantes que no cumplen las propuestas que hicieron en sus plataformas electorales, los que despilfarran los recursos públicos en gastos superfluos o los que asumen funciones para las cuales no están preparados, aunque no sean penalmente responsables de esas inconductas.

Hay una raíz humana que explica los actos solidarios y, también, los miserables actos de corrupción en perjuicio del prójimo y la naturaleza. Más allá de esa cuestión antropológica, las deficiencias en los mecanismos de accountability legal, política y social facilitan la corrupción política. La verdad sea dicha, no hay mecanismos de control que garanticen la transparencia de gobernantes inescrupulosos. Pero hay formas de evitar las ocasiones próximas a los actos de corrupción o, en su defecto, de detectarlas lo más rápidamente posible. Sobre esta cuestión hay que trabajar.

Claramente, la solución de fondo al problema de la corrupción política no depende de las reformas legales sino de las conductas éticas. Sin embargo, las reformas son imprescindibles. Hay que mejorar y perfeccionar los mecanismos

de accountability. Hay que luchar contra la corrupción con todas las armas que las normas legales y constitucionales permitan, aun sabiendo que los corruptos están preparados y listos para violar todos los mecanismos, habidos y por haber. Porque ellos no son de derecha o de izquierda, son inmorales. Si, además, son inteligentes, las posibilidades de erradicarlos son menores.

Además de las deficiencias en los mecanismos de control, la corrupción política es hija de la impunidad judicial. Los juicios y, sobre todo, las condenas por corrupción en el ejercicio de las funciones ejecutivas, legislativas o judiciales, son excepcionales. En América Latina, esto es lamentable pero real. La administración de justicia no siempre es independiente de los poderes políticos ni de los poderes económicos que corrompen o son corrompidos. En general, las leyes están pero no se cumplen.

A esa impunidad judicial se debe sumar una indiferencia social. Muchas veces, las sociedades toleran a los corruptos porque "roban pero hacen", los celebran y hasta los reeligen en sus cargos. Paradójicamente, cuando los indicadores sociales o económicos mejoran, las demandas de lucha contra la corrupción desaparecen. Claro, cuando no hay crecimiento sino recesión de la economía, aumentan el desempleo y la pobreza, brotan los reclamos a los corruptos de siempre pero por las ineficacias de ahora. Nuestras sociedades deben ser intolerantes frente a la corrupción, siempre.

Figura 12. Las causas de la corrupción política



2.2.3 Debilidad institucional

El tercero de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la debilidad institucional. Sin instituciones fuertes, el desarrollo físico, económico, humano y social es imposible. Los vértices del triángulo de la debilidad institucional son:

1. la descoordinación administrativa y gubernamental,
2. la falta de concertación entre el sector estatal y los sectores privados y
3. la ineficiente gestión de los recursos humanos

La debilidad de las instituciones del sector estatal obedece a la falta de coordinación en el interior de las administraciones públicas o los gobiernos. Lamentablemente, no pocas veces es la desorganización administrativa o gubernamental la que debilita el funcionamiento de las instituciones estatales. Las instituciones estatales son débiles porque están desorganizadas hacia adentro y, por lo tanto, son disfuncionales hacia afuera. Las estructuras organizacionales y las plantas de personal son demasiado enmarañadas y esto las hace improductivas de cara a las necesidades y demandas sociales.

Asimismo, la debilidad de las instituciones del sector estatal responde a la falta de coordinación hacia el exterior de los gobiernos. Lamentablemente, los gobiernos nacionales y los subnacionales no siempre coordinan sus competencias legales y, sobre todo, sus recursos económicos para decidir y accionar, eficiente y eficazmente, frente a las necesidades y demandas insatisfechas. Esto también debilita a las instituciones estatales y, por consiguiente, les quita capacidad de responder en tiempo y forma.

La descoordinación en el interior de las administraciones públicas y hacia el exterior de los gobiernos hace improbable una concertación de políticas públicas entre el sector estatal, por un lado, y los sectores empresariales y civiles, por el otro. Esta falta de concertación intersectorial retroalimenta la fragilidad de las instituciones del Estado. Si son capaces de coordinar sus planes y actividades, los gobiernos y las administraciones públicas se fortalecen en contacto con los sectores privados.

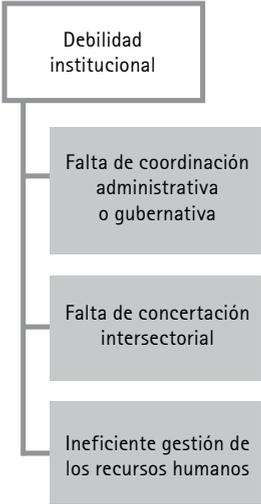
Finalmente, la debilidad de las instituciones estatales obedece y responde a la ineficiente gestión de los recursos humanos. Una asignatura pendiente de la que se habla mucho y se hace poco. Sin autoridades, funcionarios y

empleados debidamente formados y capacitados es imposible fortalecer a las instituciones del Estado. La formación y la capacitación de las plantas de personal, tanto las políticas como las administrativas, son fundamentales para fortalecer las instituciones del sector estatal.

Nos hemos referido a las instituciones del sector estatal, gubernamentales o administrativas, pero las causales señaladas no son ajenas a los sectores privados, con fines de lucro (empresariales) o sin fines de lucro (civiles). El problema no se limita a la organización y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas de cada país, región o localidad. La debilidad institucional abarca a los partidos políticos, los gremios o sindicatos de trabajadores, las federaciones de industriales o comerciantes, las cooperativas o mutuales.

La descoordinación, tanto empresarial como civil, y la falta de concertación con el sector estatal, también debilitan las organizaciones no gubernamentales. La debilidad se refleja en empresas privadas que sobreviven gracias al Estado. También en la cerrazón que demuestran los conductores de muchos partidos y sindicatos, de diversas orientaciones ideológicas, que se enquistan en la conducción de sus respectivas instituciones y cierran las puertas a la renovación. Sin la formación y la capacitación de los directivos empresariales y de los dirigentes partidarios y sindicales no es posible fortalecer las organizaciones no gubernamentales.

Figura 13. Las causas de la debilidad institucional



2.2.4 Anomia social

Finalmente, el cuarto de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo integral es la anomia social. Sin respeto a las leyes, el desarrollo físico, económico, humano y social, es imposible. Los vértices del triángulo de la anomia social son:

1. la incapacidad estatal para prevenir el incumplimiento de las leyes,
2. la incapacidad estatal para sancionar el incumplimiento de las leyes y
3. la crisis del civismo.

La anomia de la que hablamos es el desapego a las normas jurídicas, desde las simples contravenciones hasta los delitos complejos. En América Latina, el problema no es la falta de normas jurídicas, sino su incumplimiento consuetudinario. Los decretos se promulgan, las leyes u ordenanzas se sancionan, pero pocos las respetan. Hay un mundo legal y otro mundo real. Aquel es el de los decretos, las leyes u ordenanzas y este es el de las conductas individuales y colectivas. El divorcio entre ambos es el problema que denominamos anomia social.

Una de las causas de ese problema es la notoria incapacidad de los Estados nacionales o subnacionales para prevenir el incumplimiento de las normas que se promulgan o sancionan. Muchas normas prevén conductas indebidas y penas subsiguientes. Sin embargo, la ausencia –completa o parcial– de controles, fiscalizaciones o inspecciones las vuelve inconducentes. Prohibir una conducta y establecer una punición, sin la capacidad real y efectiva de controlar su violación, linda con la ridiculez en el ejercicio de las funciones públicas. Esto va desde el pago de impuestos hasta el respeto de las señales de tránsito, pasando por las políticas de prevención del delito y la violencia.

A esa incapacidad con respecto a la prevención se suma la incapacidad de los Estados para castigar a los incumplidores. Los habitantes que violan las normas jurídicas, sean contravenciones o delitos, no son penados por su incumplimiento con las condenas legales correspondientes. Sin castigos para los incumplidores ni premios por los cumplidores, todos son iguales, no ante la ley sino ante su inobservancia. Esto entorpece la prevención y se pone en marcha la espiral de la anomia social.

La otra cara de dicha anomia es la crisis del civismo. Esta es, sin dudas, la causa más profunda. Las normas jurídicas se irrespetan porque no hay pre-

vención ni castigo, pero, sobre todo, porque los incumplidores desdeñan los perjuicios que ese incumplimiento provoca a los terceros y a ellos mismos. No es falta de conocimiento sobre las normas, los deberes o las penas sino falta de conciencia y de compromiso. Esto provoca una ruptura de la persona con su comunidad. Se pierde el sentido cívico de la vida social, la ciudadanía se restringe a derechos sin obligaciones y la anomia se refleja desde las infracciones a las ordenanzas de higiene urbana hasta las transgresiones al código penal.

Figura 14. Las causas de la anomia social



Durante los últimos años, en América Latina ha crecido la protesta como una forma de reivindicar derechos políticos o libertades civiles. Eso es bueno porque habla de una ciudadanía activada. Siempre y cuando la protesta no vaya en contra de derechos o libertades de terceros, por supuesto. Sin embargo, se trata de una participación individualista y, a veces, sectaria. Cada uno clama por sus derechos y obligaciones y se une con quienes reclaman circunstancialmente por lo mismo.

Son excepcionales las luchas por los derechos y las libertades de los-otros y no solamente de nos-otros. La flagrante desatención de los excluidos socia-

les es posible por esta violación al bien común como principio rector. Nunca habrá suficientes normas jurídicas, controles o castigos para suplir la falta de conciencia y de compromiso que caracterizan la crisis del civismo. Muy posiblemente, si los habitantes fueran ciudadanos con derechos pero también con deberes para con los demás integrantes de la misma sociedad, muchos decretos, leyes y ordenanzas estarían de más.

SEGUNDA PARTE:

**¿QUÉ ES EL DESARROLLO
EN DEMOCRACIA?**

HOJA DE RUTA DE LA SEGUNDA PARTE

La segunda parte incluye los capítulos 4 a 6. En esta parte se desarrolla el concepto de desarrollo democrático en general y, particularmente, en relación con los países, regiones y localidades de América Latina. Los tres retos que se bosquejan en esta parte son:

- Buscar el bien común, privilegiando a los más débiles.
- Votar buenos candidatos y botar malos gobernantes.
- Atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes.

El **Capítulo 4** se enfoca a los principios y valores como los cimientos y las columnas del edificio del desarrollo democrático latinoamericano. Respecto de los principios, se destacan la dignidad de la persona humana y la consecuente búsqueda del bien común, junto con la subsidiaridad y la participación como rectores de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En cuanto a los valores se enfatizan los cuatro siguientes: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad y sus respectivas expresiones contemporáneas: el diálogo, la responsabilidad, la inclusión y el compromiso.

El **Capítulo 5** se dedica a las dos primeras condiciones que, de acuerdo con nuestro marco teórico, deben darse para el desarrollo democrático latinoamericano: la representatividad y la rendición de cuentas. Ambas condiciones corresponden al "sujeto gobierno" y no al "proceso de gobernar".

Respecto de la representatividad como la primera condición del "sujeto gobierno", se indagan los poderes de los representantes como mandatarios y la crisis de los partidos políticos. En cuanto a la rendición de cuentas como segunda condición del "sujeto gobierno", se inspeccionan los poderes de los representados como mandantes y la crisis de los mecanismos de participación y control. Se sostiene la hipótesis de que ambas crisis –la de los partidos y la de los mecanismos de accountability– ponen en riesgo el desarrollo democrático en América Latina.

El **Capítulo 6** se dedica a las otras dos condiciones que deben darse para el desarrollo democrático latinoamericano: la receptividad y la legitimidad. A diferencia de la representatividad y la rendición de cuentas, estas condiciones corresponden al "proceso de gobernar" y no al "sujeto gobierno".

Respecto de la receptividad como primera condición del proceso de gobernar, se destaca la importancia de la eficacia de los gobiernos y de gobernar a través de políticas públicas para satisfacer las necesidades sociales. En cuanto a la legitimidad como segunda condición del proceso de gobernar, se resalta la importancia de las convicciones de la ciudadanía y el apoyo a la democracia como régimen y como sistema (apoyo difuso y específico, respectivamente). Se sostiene la hipótesis de que la legitimidad depende de la receptividad y, por lo tanto, que el apoyo ciudadano a la democracia depende de la eficacia de los gobiernos para satisfacer las necesidades sociales.

**RETO 4:
BUSCAR EL BIEN COMÚN,
PRIVILEGIANDO
A LOS MÁS DÉBILES**

*Los principios y valores son los cimientos
y las columnas que sostienen el edificio
del desarrollo. Sin ellos, se construye en el
vacío.*

1. LOS PRINCIPIOS

1.1 LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA

De acuerdo con nuestro marco teórico, la sociedad, a través de los sectores privados y ciudadanos que la integran, debe ser destinataria de las políticas públicas y, consiguientemente, participe necesaria en los procesos de análisis, diseño, gestión y evaluación. No todos piensan lo mismo. Algunos consideran que el mercado, y no la sociedad, debe ser el primer destinatario de las políticas públicas. Otros aceptan que la sociedad debe ser la destinataria, pero rechazan la participación sectorial y ciudadana o no la consideran necesaria sino voluntaria. Nosotros sostenemos que se debe gobernar y administrar *para* la sociedad, lo que significa gobernar y administrar *con* la sociedad.

La sociedad debe ser la *primera* destinataria, pero no la última. La última destinataria de las políticas públicas es la persona humana. Es decir, la gente, los habitantes de cualquier país latinoamericano, los vecinos de cualquiera de sus regiones o localidades, los seres humanos de carne y hueso que viven y conviven en un tiempo y un espacio definidos, que sufren las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos. Cada persona y todas las personas que integran esa sociedad, ellas son las destinatarias máximas y supremas

de las políticas para el desarrollo integral en democracia, preferentemente aquellas con menos posibilidades de desarrollarse material y espiritualmente. Las políticas públicas se justifican por todas y cada una de ellas.

La cultura actual tiende a proponer estilos de ser y de vivir contrarios a la naturaleza y dignidad del ser humano. El impacto dominante de los ídolos del poder, la riqueza y el placer efímero se han transformado, por encima del valor de la persona humana, en la norma máxima de funcionamiento y el criterio decisivo en la organización social. (...) Dentro de esta amplia preocupación por la dignidad humana, se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una vida que responda a esa dignidad (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007, pp. 178-179).

Ante esa realidad, se anuncia, una vez más, el valor supremo de cada hombre y de cada mujer (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007), iguales en derechos y en obligaciones. Las políticas públicas se deben orientar al bien común, es decir, al desarrollo integral, la satisfacción social y la consiguiente aceptación ciudadana, por encima de los intereses partidarios y de las demandas sectoriales. Pero siempre a favor de las personas singulares. Nunca la satisfacción de las necesidades sociales ni la aceptación de los ciudadanos o habitantes pueden ser causas o consecuencias de la violación de la dignidad humana, porque dicha dignidad es la esencia del desarrollo integral del que hablamos.

De esta 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 (Conferencia Episcopal Argentina, 2005, N° 2).

Hay humanistas de orígenes diferentes y diversos. Hay humanistas que profesan algún credo religioso, pueden ser cristianos, católicos o protestantes, judíos o musulmanes. Hay humanistas que no profesan ningún credo reli-

gioso, pueden ser ateos o agnósticos. Las diferencias entre unos y otros son significativas, por supuesto. Pero las coincidencias entre ellos son mucho más significantes. Todos los humanismos y los humanistas de hoy y de todos los tiempos, coinciden en la defensa de la dignidad humana y en los derechos derivados de dicha dignidad. Se diferencian en su fundamento, pero coinciden en su respeto irrestricto. Ese es el punto que debe reunirnos en la búsqueda del bien común.

1.2 LA BÚSQUEDA DEL BIEN COMÚN

Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común, a la satisfacción de las necesidades sociales y a la consiguiente aceptación de los pobladores de una localidad o región o de un país. Si no lo hacen, los planes y las actividades estatales no merecen llamarse políticas públicas. De acuerdo con los principios del humanismo cristiano, a los que adherimos, el bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto 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. La persona no puede encontrar realización sólo en sí misma, es decir, prescindir de su ser 'con' y 'para' los demás" (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 115).

Desde un punto de vista teórico, no hay dudas al respecto. En América Latina, todos los gobernantes y administradores públicos, de ayer y de hoy, han dicho y dicen que gobiernan y administran por el bien común y para la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Sin embargo, no todos lo han hecho ni todos lo hacen. Consiguientemente, las diferencias no están en los dichos de los discursos, sino en los hechos de las realidades. Desde un punto de vista práctico, la clave es cómo reconocemos la búsqueda del bien común.

En relación con el principio del bien común, con motivo de su 90ª Asamblea Plenaria (el 11 de noviembre de 2005), la Conferencia Episcopal Argentina sostuvo que el bien común es el conjunto de valores y condiciones que posi-

bilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. De esos valores y de esas condiciones nos ocuparemos más adelante. Por ahora, subrayemos que la calidad de vida deseada como bien común de la que hablamos es el desarrollo integral.

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. No puede ser parcializado, dividido, ni privatizado. La construcción del bien común se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad (Conferencia Episcopal Argentina, 2005, N° 7).

En síntesis, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral y se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad. Diseñar y gestionar políticas que tengan al bien común como razón de ser supone la formulación e implementación de planes y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad, en particular de los más débiles y desprotegidos. Dicho esto, queda claro que no todos gobiernan ni administran por el bien común.

¿Cuáles son esos valores y cuáles son esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral en democracia? Desde nuestro punto de vista, los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad (Conferencia Episcopal Argentina, 2005), que veremos en el Capítulo 4. Desde ya, sostenemos que no hay verdad sin diálogo, no hay libertad sin responsabilidad, no hay justicia sin reparación y no hay solidaridad sin compromiso. De estos valores y de sus manifestaciones nos ocuparemos en el Capítulo 5.

A su vez, en el marco de cualquier democracia latinoamericana, las condiciones para la realización de aquellos valores que buscan el bien común se resumen en cuatro: la representatividad, la rendición de cuentas, la receptividad y la legitimidad. Los dos primeros hacen al "sujeto gobierno", mientras que los últimos dos hacen al "proceso de gobernar" (Aguiklar Villanueva, 2010). De estas condiciones nos ocuparemos en el Capítulo 6.

1.3 DE LA SUBSIDIARIDAD A LA PARTICIPACIÓN

A la luz de los principios de la dignidad humana y el bien común, se impone un modelo relacional de políticas públicas para el desarrollo integral en democracia, en particular para Latinoamérica. Desde nuestro punto de vista, dichas políticas se deben analizar, diseñar, gestionar y evaluar de acuerdo con los principios de subsidiaridad y de participación. Ambos principios deben inspirar las relaciones entre el Estado, como principal responsable de las políticas públicas, y la sociedad, como primera destinataria y partícipe necesaria de y en dichos procesos. Subsidiaridad del Estado y participación de la sociedad son principios complementarios.

Conforme al principio de subsidiaridad, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda ('subsidium') –por tanto de apoyo, promoción, desarrollo– respecto a las menores. (...) Consecuencia de la subsidiaridad es la participación, que se expresa, esencialmente, en una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, como individuo o asociado a otros, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 127).

¿Cuándo debe intervenir el Estado y cuándo no debe hacerlo? ¿Cuándo debe participar la sociedad y cuándo no debe hacerlo? ¿Cuánto debe intervenir el Estado y cuánto debe participar la sociedad? Las preguntas son recurrentes en las actividades de formación y capacitación sobre políticas públicas y, también, en los asesoramientos a gobiernos y administraciones públicas. Los ideologismos han tratado de imponer respuestas únicas, reglas sin excepciones. Así, se han enfrentado, con respecto al Estado, los partidarios del intervencionismo versus los partidarios del abstencionismo del Estado y, en cuanto a la sociedad, los que ven a la sociedad como destinataria de las políticas públicas y los que la consideran, además, partícipe necesaria.

El principio de subsidiaridad tiene una doble aplicación. Hacia el interior de la organización estatal, implica que los Estados nacionales no deben hacer lo que pueden hacer los Estados subnacionales. Este es el fundamento de la descentralización política, una de las dos respuestas a la globalización que vimos en el capítulo 2. Dicha descentralización supone la transferencia de

funciones y recursos de los niveles centrales a los niveles intermedios del Estado. Se entiende que los gobiernos y las administraciones que están más cercanas a las necesidades insatisfechas y a los problemas irresueltos deben encargarse de tomar las decisiones e implementar las acciones a los fines de su satisfacción y su resolución.

En lo social y económico, implica que el Estado no debe intervenir si las organizaciones no gubernamentales (empresariales o civiles) o las personas pueden satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas por sí mismas. Por el contrario, el Estado debe intervenir si dichas organizaciones o personas no pueden hacerlo. En este caso, el Estado debe intervenir a los fines de empoderarlas para que puedan hacerlo y no para sustituirlas. La regla y sus excepciones dependen de la realidad de cada país y de cada región o localidad de Latinoamérica. La aplicación del principio requiere un discernimiento sobre la realidad del Estado y de la sociedad, sin dogmatismos.

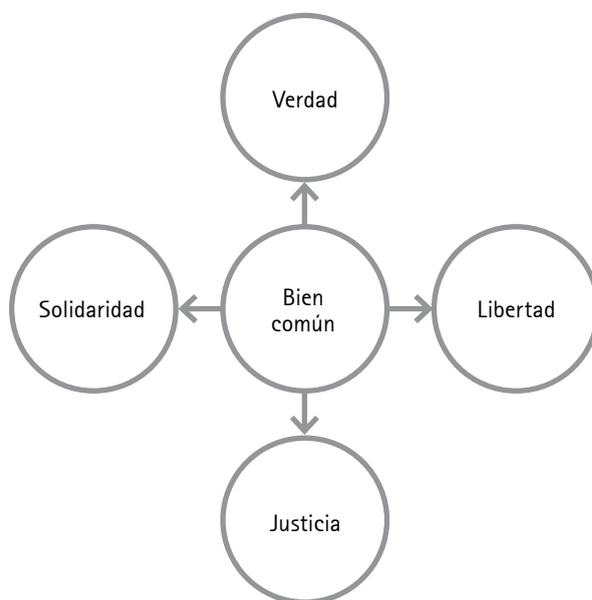
Cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el "estatismo" y se abandona el principio de subsidiaridad "por exceso". Asimismo, cuando el Estado no protege al débil frente 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 subsidiaridad, no por exceso sino "por defecto" (Conferencia Episcopal Argentina, 2005). El desarrollo integral de Latinoamérica requiere un justo equilibrio entre ambos extremos.

1.4 EL VALOR DE LOS VALORES

El bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad. Los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro:

1. la verdad,
2. la libertad,
3. la justicia y
4. la solidaridad o vía de la caridad (Conferencia Episcopal Argentina, 2005).

Figura 15. Los valores del bien común



Posiblemente llame la atención que hablemos de valores. Sincera y sencillamente, creemos que sin la realización de dichos valores no hay desarrollo que sea integral. En América Latina, necesariamente, debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo.

En América Latina hay hoy una sed de ética, según las palabras del especialista argentino Bernardo Kliksberg (2008). La subordinación de la política y de la economía a la ética "no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica para lograr que la paradoja de la pobreza en medio de la riqueza pueda realmente superarse y construir un desarrollo pujante, sustentable y equitativo (Kliksberg, 2008, p. 13). Sobre esa base, el mismo autor concluye con una afirmación que hacemos nuestra: "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" (Kliksberg, 2008, p. 13).

Urge crear estructuras que consoliden un orden social, económico y político en el que no haya inequidad y donde haya posibilidades para todos. Igualmente se requieren nuevas estructuras que promuevan una auténtica convivencia humana, que impidan la prepotencia de algunos y faciliten el diálogo constructivo para los necesarios consensos sociales.

La misericordia siempre será necesaria, pero no debe contribuir a crear círculos viciosos que sean funcionales a un sistema económico inicuo. Se requiere que las obras de misericordia estén acompañadas por la búsqueda de una verdadera justicia social (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007, p. 177).

Evidentemente, dichos cambios estructurales son necesarios y urgentes. Pero, fundamentalmente, deben asentarse sobre los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad. Solamente de esa manera, las nuevas estructuras que hacen falta serán de fondo y no de forma. Así, el tema de los valores es esencial y, a la vez, existencial con respecto al desarrollo del hombre en la sociedad, en general y particularmente en América Latina. "Sólo así las estructuras serán realmente más justas, podrán ser eficaces y sostenerse en el tiempo. Sin valores no hay futuro, y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ella siempre subyace la fragilidad humana (Consejo Episcopal Latinoamericano, 2007, p. 177).

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano respecto de las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas para el desarrollo latinoamericano, sabiendo que un mundo global requiere una ética global, común o mínima, también 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. El humanismo cristiano es, primero, un humanismo y, luego, un humanismo cristiano. Con diferencias pero también con semejanzas respecto de otros humanismos no cristianos o no creyentes. Claramente, se puede ser humanista sin ser cristiano pero no se puede ser cristiano sin ser humanista.

Según Carrera i Carrera (2003), la aceptación de la ética mínima no debe suponer la disolución de la ética cristiana, que es una ética de máximos. Por dos razones. La primera, porque "los consensos conseguidos serán siempre provisionales" y la segunda, porque "para la ética civil son muy importantes los consensos pero también los disentimientos" (Carrera i Carrera, 2003, p. 255).

Siempre según este autor, esa tolerancia no debe significar la claudicación de los máximos de la ética cristiana, sino la posibilidad de proseguir el diálogo. La búsqueda del bien común como desarrollo integral, la satisfacción social y la consiguiente aceptación ciudadana requieren un diálogo que encuentre esos mínimos éticos.

2. LOS VALORES

2.1 LA VERDAD

En América Latina, un desarrollo integral no puede basarse en la falsedad o la falacia. Debe fundamentarse en la verdad, es decir, en la realidad de los dichos y hechos de los actores políticos y sociales. El primer y principal requisito del respeto a este valor es no mentir, o sea, no ocultar la realidad ni fingirla. Los candidatos no deben estafar a los electores en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben engañar a los gobernados en el ejercicio de las funciones públicas. Los empresarios no deben embaucar a los consumidores ni explotar a los trabajadores. Los habitantes y ciudadanos no deben mentirse ni dejarse mentir por los medios de comunicación.

La mentira es la negación de la verdad como valor. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más difícil es sostener la mentira. Se puede ganar una elección sin estafar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados. El lucro empresarial es posible sin embaucamientos comerciales ni explotaciones laborales. La convivencia social requiere relaciones interpersonales basadas en la sinceridad y la senci-

llez. La hipocresía, la simulación, la deslealtad y el fingimiento son conductas que van en contra de la convivencia social, la desnaturalizan.

Vivir en la verdad tiene un importante significado en las relaciones sociales: la convivencia de los seres humanos dentro de una comunidad, en efecto, es ordenada, fecunda y conforme a su dignidad de personas, cuando se funda en la verdad. (...) Nuestro tiempo requiere una intensa actividad educativa y un compromiso correspondiente por parte de todos, para que la búsqueda de la verdad, que no se puede reducir al conjunto de opiniones o a algunas de ellas, sea promovida en todos los ámbitos y prevalezca por encima de cualquier intento de relativizar sus exigencias o de ofenderla (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, pp. 136-137).

Del respeto a este valor depende la probabilidad o la posibilidad del diálogo, tanto político como intersectorial, imprescindible a los fines del desarrollo de las diferentes localidades y regiones y de los diversos países latinoamericanos. Hace falta un diálogo entre los actores políticos, es decir, entre los gobernantes, oficialistas y opositores, que ponga el interés general por encima de los beneficios partidarios o los provechos personales. A la par, hace falta un diálogo entre los actores políticos y los actores sociales, directivos de empresas privadas y dirigentes de organizaciones civiles, que ponga el bienestar general por encima de los reclamos sectoriales o las exigencias corporativas.

El diálogo del que hablamos no es un fin sino un medio en la búsqueda de la verdad. No se trata de dialogar para charlar o conversar, sino para buscar consensos. Por ende, ese diálogo implica decir la verdad propia y, sobre todo, escuchar las verdades ajenas, buscando, entre todos, las verdades compartidas. Hacen falta actores, políticos y sociales que sean racionales para explicitar sus argumentos y, a la vez, razonables para entender otras argumentaciones. Nadie debe abdicar de sus posiciones u oposiciones. Semejante pretensión sería ilógica y antinatural. La clave es encontrar las coincidencias básicas entre las diferencias existentes y, sobre esa base, avanzar y volver a dialogar.

En ese sentido, dos grandes enemigos de la verdad son "el hablar imprudente" y "el silencio imprudente". San Gregorio Magno decía al respecto: "Así como el hablar imprudente conduce al error, también el silencio imprudente deja en el error a los tendrían que ser instruidos" (Regla Pastoral, II, 4). La

prudencia es la clave del diálogo político e intersectorial. Tanto al decir como al callar, la insensatez de los actores políticos o sociales hace que el diálogo sea una sucesión de monólogos.

No pocas veces, la verdad y el escándalo van juntas. El mismo San Gregorio Magno decía: "Debemos evitar el escándalo. Pero si el escándalo se produce por la verdad, antes que abandonar la verdad se debe permitir el escándalo" (Homilías sobre Ezequiel, VII, 5). No es fácil pero es imprescindible. La mentira, la estafa electoral, el engaño gubernamental, el embaucamiento y la explotación empresarial son escándalos que deben ser denunciados porque minan la verdad.

2.2 LA LIBERTAD

En América Latina, un desarrollo integral debe fundarse en la libertad. Según las enseñanzas del humanismo cristiano, la verdad nos hará libres: "*veritas liberabit vos*". Evidentemente, la mentira nos ha hecho esclavos. Ahora bien, la verdad es una condición necesaria pero insuficiente a los fines de la libertad. Una sociedad estafada, engañada, embaucada o explotada, sea por los candidatos o los gobernantes, sea por los empresarios o los medios de comunicación, no puede ser una sociedad libre. La verdad y, más precisamente, el diálogo en la búsqueda de la verdad, son las bases para la construcción de una sociedad libre, pero no la garantizan.

Un desarrollo que sea integral supone "estar libre de", por una parte, y "ser libre para", por la otra. La primera es la libertad en sentido negativo o restringido, también denominada "libertad formal". La segunda es la libertad en sentido amplio o positivo, llamada también "libertad real". Esta no va en contra de aquella, obviamente. Al revés, "ser libre para" presupone "estar libre de".

Los golpes de Estado y los consiguientes gobiernos de facto que durante tantas décadas expoliaron a los diversos países latinoamericanos, prohibieron los derechos y las garantías constitucionales y legales y, de esa manera, eliminaron las libertades formales, lisa y llanamente. Por el contrario, las constituciones de los Estados de derecho, tanto del Estado liberal como del Estado social, las han asegurado, ampliado y profundizado. Este avance no debe ser despreciado ni menospreciado.

Estas conquistas del Estado de derecho parecen consolidadas en la opinión pública latinoamericana (Corporación Latinobarómetro, 2016). Sin embargo, a partir de los derechos y las garantías constitucionales y legales, la posibilidad de realizarse personalmente en la sociedad depende de otros factores. Una persona sin vivienda, sin empleo, sin salud o sin educación no es tan libre como otra persona con acceso a esos bienes o servicios públicos. Sin dudas, la inseguridad, el delito y la violencia restringen las libertades reales, muy a pesar de las libertades formales. El Estado de derecho permite estar libre de un gobierno de facto pero no garantiza ser libres para realizar la propia vocación personal.

A pesar de aquellas conquistas del Estado de derecho en relación con las libertades formales, en el otro extremo no sucede lo mismo. En cuanto a las libertades reales, estas siguen siendo las grandes asignaturas pendientes. Paradójicamente, estas falencias también parecen consolidadas en la opinión pública latinoamericana. La gran mayoría de los latinoamericanos percibe, por ejemplo, que la distribución de la riqueza es injusta o muy injusta y la inseguridad sigue siendo uno de los dos grandes problemas de casi todos los países de América Latina (Corporación Latinobarómetro, 2016). Pues bien, sabemos que sin una justa distribución de la riqueza y sin seguridad, las libertades reales se restringen.

El derecho al ejercicio de la libertad es una exigencia inseparable de la dignidad de la persona humana. (...) No se debe restringir el significado de la libertad, considerándola desde una perspectiva puramente individualista y reduciéndola a un ejercicio arbitrario e incontrolado de la propia autonomía personal. (...) 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; (...) dentro de los límites del bien común y del orden público y, en todos los casos, bajo el signo de la responsabilidad (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, pp. 137-138).

Claramente, si los integrantes de una sociedad no pueden realizarse individual y personalmente no hay libertad. Ahora bien, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. El ejercicio responsable de la libertad es la diferencia entre esta y el libertinaje. Muchas veces se dice "mis derechos terminan donde empiezan los derechos de los otros".

No está mal, pero mejor sería decir "mis derechos empiezan donde terminan los derechos de los otros". Se trata, pues, de una libertad responsable que reivindica los propios derechos y respeta los derechos ajenos.

2.3 LA JUSTICIA

En América Latina, un desarrollo integral debe fundarse en la justicia. Tampoco puede haber desarrollo integral sin ella. No hablamos de la administración de justicia como un poder del Estado, sino de la justicia social como un valor a ampliar y profundizar. Dijimos que la verdad es una condición necesaria pero insuficiente a los fines de la libertad. Pues bien, lo mismo decimos de esta en relación con la justicia. Las libertades individuales no aseguran una sociedad justa. No pocas veces, el ejercicio irresponsable de dichas libertades profundiza la injusticia social.

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. La justicia resulta particularmente importante en el contexto actual, en el que el valor de la persona, de su dignidad y de sus derechos, a pesar de las proclamações de propósitos, está seriamente amenazado por la difundida tendencia a recurrir exclusivamente a los criterios de la utilidad y del tener (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 139).

Específicamente, en América Latina, la justicia social implica el achicamiento de la brecha de ingresos como indicador de desigualdad, la reducción de la población bajo la línea de pobreza y la erradicación de la indigencia. Sin avances en estas cuestiones, no hay justicia social. Decía al respecto San Gregorio Magno: "Dar lo necesario a los pobres es devolverles a ellos lo debido: no es beneficencia. Es el pago de una deuda de justicia y no la satisfacción de una obra de misericordia".

No puede haber justicia social con un Estado injusto. Los Estados de derecho, a diferencia de los Estados autoritarios o totalitarios, son, por definición, legales. Pero no siempre son justos. Los Estados de derecho son justos cuando sus leyes respetan la dignidad humana y buscan el desarrollo integral como bien común, la satisfacción de las necesidades sociales más urgentes y graves

y la resolución de los problemas prioritarios, con la consiguiente aceptación de los ciudadanos o habitantes de cada localidad o región o de cada país.

Tampoco puede haber justicia social con un mercado injusto. La economía liberal de mercado no es justa ni debe serlo, por definición. Conforme a las leyes del mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos mientras los pobres son cada vez más pobres, libremente. El agrandamiento de la desigualdad y el aumento de la pobreza y la indigencia no son fallas sino secuelas de la economía liberal de mercado. Esto no supone repudiar el mercado, sino regularlo de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. "Desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armack llamó a la Economía Social de Mercado una 'fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento'" (Quaas, 2008, p. 153). Nada menos que un equilibrio entre la libertad y la justicia como valores y entre estos y el crecimiento como meta de cualquier política económica. "Al mismo tiempo, es el intento de alcanzar los objetivos públicos orientados hacia el bienestar común con base en un orden estable y resolver los eventuales conflictos de la política económica por la vía pacífica" (Quaas, 2008, p. 153).

Ciertamente, la injusticia social es la mayor y peor debilidad de América Latina. De cara a esta realidad, hacemos nuestras las palabras del entonces arzobispo de Buenos Aires, cardenal Jorge M. Bergoglio: "Es necesario proyectar utopías y, al mismo tiempo, hacerse cargo de lo que hay. (...) Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que esta se presente" (Bergoglio, 2005, p. 78). La justicia social es la gran utopía que debemos proyectar en América Latina, conociendo y entendiendo la realidad existente.

2.4 LA SOLIDARIDAD

El desarrollo latinoamericano del que hablamos supone el valor de la solidaridad y su realización en un tiempo y un espacio determinados. Dijimos que la verdad es una condición necesaria pero insuficiente a los fines de la libertad y lo mismo de esta en relación con la justicia. Pues bien, por sí sola, la justicia no basta. Hace falta la solidaridad o "la vía de la caridad". Esta vía ha

sido malinterpretada muchas veces en América Latina, contaminándola con el asistencialismo y el clientelismo. Nada más lejos de estas malas prácticas que la caridad.

El asistencialismo y el clientelismo son la degeneración de las políticas de asistencia social. En nuestra Latinoamérica hay personas y grupos con hambre y no pueden esperar a que, a través del crecimiento de la economía, aumente el empleo y esto disminuya la pobreza y la indigencia. Esa emergencia explica y justifica la asistencia social mediante una ayuda directa que, por definición, debe ser específica y transitoria. Cuando se vuelve genérica y permanente, estamos en presencia del asistencialismo y cuando se trata de cambiarla por votos, estamos frente al clientelismo, las más deleznable prácticas de la politiquería.

Los valores de la verdad, de la justicia y de la libertad nacen y se desarrollan de la fuente interior 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 (Pontificio Consejo Justicia y Paz, 2005, p. 140-141).

En la XIII Jornada de Pastoral Social (organizada por la Comisión de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires el 16 de octubre de 2010), el entonces cardenal Mario J. Bergoglio dijo lo siguiente: "En la vida actual, existe una tendencia, cada vez más acentuada, a exaltar al individuo en contra del hombre como un ser en relación. (...) Esto ha sido calificado como el nuevo individualismo contemporáneo" (Bergoglio, 2011, p. 29). Este nuevo individualismo contemporáneo, asocial y amoral, es el primer y principal enemigo de la solidaridad y, por lo tanto, del desarrollo integral.

"Es la primacía del individuo y sus derechos, sobre la dimensión que mira al hombre como un ser en relación. Es la primacía de la razón sobre la inteligencia, 'ratio' sobre 'intellectio'" (Bergoglio, 2011, p. 29). Esta individualización de la referencia por encima de la realidad misma, de los principios y valores, es una amenaza para la sociedad latinoamericana porque "muchas veces tiñe el comportamiento de sectores o fragmentos de nuestra sociedad, que no se reconocen en un marco mayor, en un todo" (Bergoglio, 2011, p. 30).

La solidaridad significa entendernos y constituirnos "como ciudadanos en el seno de un pueblo". Ciudadanos es una categoría "lógica", mientras que pueblo es una categoría "histórica y mítica". El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en dos categorías de pertenencia. "Se vive en sociedad y se depende de un pueblo" (Bergoglio, 2011, p. 32). Se trata de un proceso, de una integración, de un trabajo lento, arduo y muchas veces doloroso, porque se trata de un "hacerse pueblo". Se puede vivir en una sociedad sin solidaridad, pero sin solidaridad no se puede constituir un pueblo.

La participación puede ser vista como un principio, pero a la vez como un comportamiento que señala la realización del valor de la solidaridad. El incremento de la participación muestra una sociedad más activa y esto debe rescatarse como positivo. Pero la participación de la que hablamos significa mucho más que el reclamo por los propios derechos. La participación solidaria supone que las personas que no son pobres reclamen por la reducción de la pobreza y la erradicación de la indigencia, por ejemplo.

RETO 5: VOTAR BUENOS CANDIDATOS Y BOTAR MALOS GOBERNANTES

En una democracia representativa, el representante debe ser votado. Pero también botado por el representado si no es fiel a su mandato.

1. REPRESENTATIVIDAD

1.1 PODERES DE LOS REPRESENTANTES

La representatividad es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Junto con la rendición de cuentas, es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hacen al "sujeto gobierno" (Aguilar Villanueva, 2010). La representatividad implica que los representantes sean elegidos por los representados mediante elecciones competitivas. Este primer factor de la representación política se asienta en los poderes de los representantes y el contenido de la representación (Bobbio, 1993).

Las elecciones competitivas implican, primero, que los electores tengan dos o más alternativas (partidos o alianzas) y, principalmente, que tengan la libertad necesaria y suficiente para decidir a favor de cualquiera de ellas (Nohlen, 1995). En el mismo sentido, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat, 2016), además de libres, para que las elecciones sean competitivas debe haber sufragio universal y secreto (puede ser obligatorio o voluntario) y no debe haber fraude electoral ni proscripciones de candidatos, partidos políticos o alianzas electorales.

A comienzos de los años noventa, al analizar el futuro de la democracia, Norberto Bobbio (1993) sostuvo que la democracia directa era materialmente imposible en sociedades cada vez más complejas y que la propuesta era insensata e indeseable. Luego, dio una definición difícil de superar sobre la democracia representativa. Según este autor, la expresión "democracia representativa" quiere decir que las decisiones que involucran a toda la colectividad son tomadas por personas elegidas a ese fin y no directamente por quienes forman parte de dicha colectividad (Bobbio, 1993).

Pues bien, aquella noción sigue siendo tanta sencilla como correcta. Ese es el origen y también el sostén de las democracias representativas: los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, o sea, caracterizadas por la libertad de los electores, el sufragio universal y secreto, la ausencia de fraudes o proscripciones. Sobre esa base, los sistemas electorales contienen, por una parte, la manera según la cual el elector manifiesta a través del voto al candidato, el partido o la alianza de su preferencia y, por la otra, el modo según el cual esos votos se convierten en escaños (Nohlen, 1995).

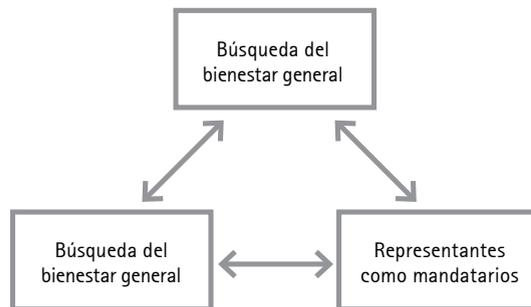
Bien observaba Bobbio (1993) que el debate sobre la representación política estaba dominado por dos temas: los poderes de los representantes y el contenido de la representación. Respecto del primero, el representante puede representar al representado como delegado (mandato imperativo) o bien como fiduciario o mandatario. En cuanto al segundo, el representante puede representar los intereses sectoriales (mandato corporativo) o el interés general de los representados. Claramente, la democracia representativa de la que hablamos se funda en los poderes de los representantes como mandatarios en la búsqueda del bienestar general de sus representados.

En relación con los sistemas electorales, se han diferenciado los efectos del principio mayoritario y del principio proporcional (Martínez, 2004). El principio mayoritario potencia la gobernabilidad en detrimento de la representatividad, mientras que el principio proporcional favorece la representatividad en perjuicio de la gobernabilidad. Por lo tanto, las ventajas del primero son las desventajas del segundo y viceversa. Claramente, las opciones dependen de las características geográficas e históricas de cada uno de los diversos países y no hay recetas al respecto. Sin dudas, este es un debate trascendente que sigue pendiente en América Latina.

Sin embargo, la crisis de representatividad que han sufrido y siguen sufriendo varios países latinoamericanos no se debe a los sistemas electorales sino a los gobernantes que, a pesar de provenir de elecciones libres, con sufragio universal y secreto y sin proscripciones ni fraudes, traicionan el mandato de sus representados y gobiernan a favor de intereses corporativos y no en la búsqueda del bienestar general. Por ende, la recuperación de la representatividad perdida no está en meras reformas electorales que varíen pendularmente entre ambos principios. Mucho menos en la democracia directa ni en el mandato imperativo o corporativo.

Desde nuestro punto de vista, dicha recuperación está en la construcción de la representatividad considerando la dimensión simbólica –también llamada “dimensión de la empatía”– de la representación política (Martínez, 2004). Esto implica que los representantes se pongan en el lugar de los representados y, de esa manera, puedan identificar sus necesidades y problemas, decidiendo planes, programas y proyectos que busquen el bienestar general y, en especial, la promoción de los sectores y territorios menos desarrollados. En la práctica, esto supone que los representantes respeten y hagan respetar los derechos y las libertades de sus representados, con idoneidad y honestidad.

Figura 16. Fundamentos de la representatividad como condición del sujeto gobierno



1.2 LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No son pocos los especialistas que relacionan la crisis de representatividad con la crisis de y en los partidos políticos. Entre otros, la profesora española Antonia Martínez (2004) ha señalado las crecientes dificultades de las or-

ganizaciones partidarias "para integrar los diferentes proyectos y demandas presentes en la sociedad, para integrar y mantener las lealtades, su tendencia a situarse en escenarios autoreferenciales, su dependencia de los recursos económicos públicos, en definitiva, el progresivo alejamiento entre ellos y los ciudadanos" (Martínez, 2004, p 681). Dichas dificultades han provocado, indudablemente, el creciente fenómeno de la desafección política.

Blomeier (2006) ha sostenido una visión crítica respecto de los partidos políticos en América Latina, destacando su descrédito y su pésima imagen, todo esto a consecuencia de cuatro causas principales: la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros dirigenciales, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar. En opinión que compartimos, estas causales "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" (Blomeier, 2006, p. 10).

América Latina, mal que nos pese, los partidos políticos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, como bien observa el especialista alemán, es decir, en estructuras que no tienen contenidos programáticos y se sostienen mediante el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso a la estructura estatal. A eso debe agregarse el financiamiento "muchas veces turbio e incluso ilegal" de la estructura partidaria y de las campañas electorales y, para colmo de males, "la construcción de la imagen de los políticos como herramienta principal para el ascenso a posiciones de gobierno" (Blomeier, 2006, p. 11).

En opinión de Daniel Zovatto (2006), el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos contribuye a la credibilidad y la consolidación de la democracia como régimen político. Inversamente, el desprestigio, la parálisis y la incapacidad de los partidos para ofrecer respuestas eficaces a las necesidades y demandas de los actores privados y ciudadanos debilitan el sistema democrático. Por ende, según el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, "la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida" (Zovatto, 2006, p. 36).

Ahora bien, transitando la segunda década del siglo 21, la paradoja descrita por Juan J. Linz (2004) se mantiene sin variantes. Según este autor, en las

sociedades donde hay derechos políticos y libertades civiles existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno y, 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, p. 187).

Esa es la paradoja que plantea Linz (2004). En contraste con la primera mitad del siglo XX, las críticas a los gobiernos y los partidos gobernantes no están acompañadas por un cuestionamiento radical a las instituciones democráticas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia representativa. "En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático. (...) Afortunadamente, la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo" (Linz, 2004, pp. 215-216).

Coincidimos con este autor con respecto al futuro de las organizaciones partidarias y lo que puede esperarse al respecto: "algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, sino imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento" (Linz, 2004, p. 216). En síntesis, probablemente los partidos no mejorarán. Es la mala noticia. Sin embargo, posiblemente su desprestigio no influirá sobre la legitimidad democrática. Es la buena noticia. Son "lo malo conocido"... sin que se atisbe "lo bueno por conocer".

Desde nuestro punto de vista, los partidos políticos no legitiman a la democracia si funcionan bien ni la deslegitiman si funcionan mal. Lisa y llanamente, no son determinantes como tampoco son determinantes los sistemas electorales, sean mayoritarios o proporcionales, ni las formas de gobierno, sean presidencialistas o parlamentaristas. Los actores privados y ciudadanos pueden considerarlos tan necesarios como inútiles sin que esto afecte negativamente su apoyo a la democracia como régimen o su satisfacción con la democracia como sistema. Mientras tanto, la ciencia política debe repensar cómo fortalecerlos o, en su defecto, cómo justificar que son meras maquinarias electorales, sin descartar otras alternativas democráticas.

2. RENDICIÓN DE CUENTAS

2.1 PODERES DE LOS REPRESENTADOS

La rendición de cuentas es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Junto con la representatividad, es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hacen al "sujeto gobierno" (Aguilar Villanueva, 2010). La rendición de cuentas implica que los representados participen en las decisiones y controlen las acciones de los representantes mediante mecanismos idóneos. Este segundo factor de la representación política se asienta en los poderes de los representados, en la participación y el control (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006).

A inicios de los años 60, Gabriel A. Almond y Sidney Verba señalaban el valor de la cultura política en general y, particularmente, en relación con la estabilidad de la democracia (Almond & Verba, 1963). Más de medio siglo después, aquella observación se ha puesto en evidencia con creces: actualmente, esa cultura política implica que los actores privados y ciudadanos participen en las decisiones y controlen las acciones que toman e implementan los actores políticos que gobiernan y administran el sector estatal.

De esa manera, la rendición de cuentas como factor de la representación política supone que los actores empresariales y civiles y los ciudadanos sin pertenencia sectorial puedan y quieran participar con el fin de controlar a los gobernantes y administradores del Estado. Dicha participación y dicho control son derechos de los representados y, también, deberes. A partir de ese derecho/deber, los representantes tienen la obligación de rendir cuentas en tiempo y forma, garantizando la transparencia en el ejercicio de sus funciones públicas.

Está claro que en la democracia representativa, el representante es un mandatario del representado y no un simple delegado. Sería imposible que los representantes consultasen a los representados todas y cada una de las decisiones a tomar y las acciones a implementar. Ahora bien, si nos basáramos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar a un elemento de control sobre el comportamiento del representante, se acabaría por atribuir a este un poder arbitrario, que contrastaría netamente con el sentido de la representación. En este punto podrá hablarse tal vez de un "gobierno iluminado" pero no de un "gobierno representativo" (Cotta, 1994).

Surge así otro elemento de la representación política. Se trata, pues, de los poderes de los representantes como mandatarios y del contenido de la representación como búsqueda del bienestar general, como vimos al considerar la representación como representatividad. Pero, al mismo tiempo, se trata de los poderes de los representados como mandantes y de los mecanismos de participación y control. No son más que dos caras de una misma moneda. Bien señalaba Pedro J. Frías (1996) que el control exorciza la impunidad.

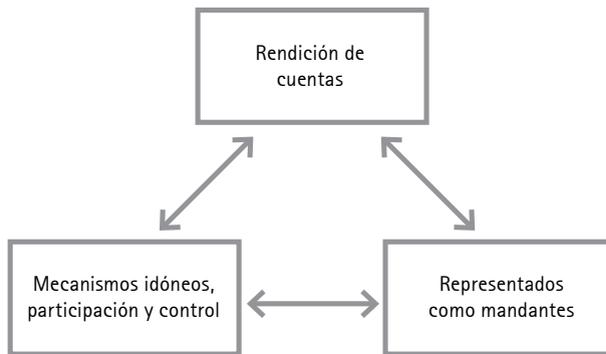
Al respecto, dice Cotta (1994) que del modelo del fiduciario se extrae la indicación de la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes que les permita una acción de respiro más amplio de lo que permitía la presencia del mandato imperativo. Asimismo, el modelo del delegado nos da el elemento del vínculo al que debe estar sometido el representante: sin tal elemento resultaría desnaturalizada la misma función de la representación que es justamente la de garantizar un cierto grado de control de los ciudadanos sobre el poder político.

Ahora bien, esa noción de los representantes como fiduciarios controlados supone la participación sectorial y ciudadana de los representados en la toma de decisiones y en la implementación de las acciones. Al respecto, Gianfranco

Pasquino (1999), perfilando "la democracia exigente" en la posmodernidad, sostiene que 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" (Pasquino, 1999, pp. 80-81).

Según el profesor italiano, estos 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" (Pasquino, 1999, p. 81). Es decir, los mecanismos de participación y de control son una condición necesaria pero insuficiente. También hacen falta "ciudadanos exigentes", y esto supone el desarrollo de una democracia institucional que se sostenga en el desarrollo de una democracia ciudadana.

Figura 17. Fundamentos de la rendición de cuentas como condición del sujeto gobierno



2.2 LA CRISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL

Al analizar la representación como rendición de cuentas, Antonia Martínez (2004) enseña que una de las principales críticas sobre el modelo representativo se fundamenta en la dimensión de la accountability, en sus dos vertientes: vertical y horizontal. El propósito de la accountability es controlar a

los gobernantes y administradores públicos para que estos decidan dentro del marco legal, de acuerdo con las necesidades y demandas sociales y, además, se hagan cargo de los resultados. El IDD-Lat distingue la accountability legal, la política y la social.

La "accountability legal" busca que las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores estén enmarcadas legal y constitucionalmente, mientras que la "accountability política" busca que las políticas gubernamentales respondan a las urgencias y prioridades de la sociedad. Por su parte, la "accountability social" busca criticar públicamente decisiones gubernamentales o acciones administrativas que se consideran incorrectas, incorporar nuevos temas a la agenda pública o activar los mecanismos existentes de control legal o político, todo esto mediante iniciativas que diversas organizaciones no gubernamentales realizan directamente o a través de los medios de comunicación social (IDD-Lat, 2016).

El concepto tradicional de rendición de cuentas enfatiza la importancia del control de los representados mediante la participación en las elecciones de los representantes. Esta es la llamada "accountability vertical". Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que las elecciones son un mecanismo insuficiente a los fines de una efectiva rendición de cuentas. El concepto actual incluye, además, diferentes controles a cargo de distintos organismos estatales. Esta es la llamada "accountability horizontal". Sin dudas, el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas –tanto vertical como horizontal– es una de las asignaturas pendientes del desarrollo democrático en América Latina (Carrillo Flórez, 2006).

La verdad sea dicha, las elecciones pueden servir como un mecanismo de control solamente cuando los gobernantes se presentan como candidatos a sus respectivas reelecciones o cuando no se presentan pero apoyan a los candidatos provenientes de sus mismos partidos políticos o alianzas electorales. Solamente en ese caso los votantes pueden usar el voto con el propósito de juzgar al gobernante, al partido o alianza que ha gobernado, premiando o castigando su gestión de acuerdo con los resultados conseguidos. Se trata de una aplicación del llamado "voto retrospectivo" (Przeworski, 1998). Para colmo de males, general y lamentablemente, estos castigos electorales son demasiado tardíos.

Atento a ello, además de las elecciones como mecanismo "vertical" de accountability, las democracias representativas requieren mecanismos "hori-

zontales" de accountability (O'Donnell, 2001). Entre ellos se pueden destacar, principalmente, la separación de poderes, la supervisión de la burocracia, las agencias independientes y la descentralización (Przeworski, 1998), junto con los mecanismos de democracia directa. Respecto de estos, tanto su aplicación como su impacto han sido limitados y deficientes (Zovatto, 2006).

El profesor Manuel Villoria Mendieta (2000) ha planteado la necesidad de una "infraestructura ética" como un conjunto de esclusas o muros formales e informales de contención contra la corrupción o el fraude. Dicha infraestructura ética consta de sistemas de control (jurídicos y no jurídicos) y, también, de actitudes y comportamientos sociales y políticos, a saber: 1) el apoyo político, 2) un marco legal eficaz, 3) una sociedad civil activa y vigilante, 4) sistemas diversos y coordinados de control y 5) un organismo coordinador (Villoria Mendieta, 2000).

Sin dudas, hace falta el apoyo político y un marco legal eficaz, sistemas de control y coordinación. Desde las auditorías internas y la gestión de los recursos humanos hasta la organización y el funcionamiento de un Poder Judicial independiente, pasando por los tribunales de cuentas y las defensorías del pueblo, todo es necesario. Pero de poco o nada valen sin una sociedad activa y vigilante (Villoria Mendieta, 2000). El punto débil de la rendición de cuentas no está en la legislación ni en su aplicación, sino en el desinterés y, a veces, en la complicidad de los actores privados y ciudadanos que desprecian la calidad institucional mientras los indicadores socioeconómicos marchan conforme a sus expectativas.

**RETO 6:
ATENDER LAS PRIORIDADES
DE LA GENTE Y NO DE LOS
DIRIGENTES**

*Los gobiernos que son elegidos mediante
el voto pero no son capaces de resolver
los problemas prioritarios deslegitiman la
democracia.*

1. RECEPTIVIDAD

1.1 EFICACIA DE LOS GOBIERNOS

La receptividad es uno de los factores de la representación política (Martínez, 2004). Junto con la legitimidad, es una de las dos condiciones del desarrollo integral en democracia que hace al "proceso de gobernar" (Aguilar Villanueva, 2010). La receptividad implica que los gobiernos respondan eficazmente a las necesidades y demandas de la sociedad mediante políticas públicas. Este tercer factor de la representación política se funda en la "eficacia directiva de los gobiernos" (Aguilar Villanueva, 2010).

La receptividad puede definirse como la correspondencia entre las señales emitidas por los actores privados y ciudadanos, por una parte, y las políticas decididas y accionadas por los gobiernos, por la otra (Martínez, 2004). El punto de partida de dicha correspondencia es la "sensibilidad" de los gobernantes ante las necesidades y demandas sociales (Linz, 2004). Paradojalmente, no son pocos los académicos que reclaman esa sensibilidad pero, a la vez, critican a los gobiernos que deciden y accionan a partir de encuestas de opinión pública o grupos focales.

Desde nuestro punto de vista, sin depender de ellas, dichas técnicas de investigación social son imprescindibles para que la sensibilidad no se restrinja a la percepción del gobernante de turno. Ahora bien, la receptividad supone, también, la capacidad gubernamental de responder en tiempo y forma a las necesidades y demandas de la sociedad. Así, sensibilidad y capacidad de respuesta son cara y contracara de la eficacia directiva de los gobiernos. De poco vale un gobierno que entiende los problemas pero no los soluciona. De nada sirve un gobierno que decide y acciona a espaldas de la sociedad.

A partir del concepto que Seymour Martin Lipset planteó en 1959, entendemos que la eficacia del sistema político supone un gobierno que responda a "las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella" (Lipset, 1959). La experiencia comparada de las democracias latinoamericanas demuestra que las expectativas de las mayorías y las de los grupos de poder no siempre van juntas y muchas veces son contradictorias. Uno de los grandes desafíos de los sistemas democráticos en América Latina es, pues, ese justo equilibrio para no caer en los extremos de los populismos ni de las oligarquías.

Apelando a las categorías para el análisis sistémico de la política que planteó David Easton en 1965, sostenemos que los gobiernos deben ser sensibles a las necesidades y demandas (*inputs*) y responder mediante políticas públicas (*outputs*) que las satisfagan. Esa satisfacción social debe convertirse en un apoyo que retroalimente al sistema (*feedbackloop*). La persistencia de un sistema político y, particularmente, del sistema democrático, depende de la capacidad gubernamental de procesar las necesidades y demandas en políticas públicas que generen satisfacción y apoyo (Easton, 1965). A ese fin, la clave es la eficacia gubernamental para diseñar y gestionar políticas de bienestar y de eficiencia económica (IDD-Lat, 2016).

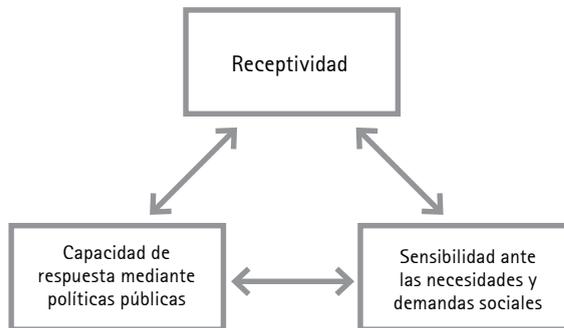
De acuerdo con David Collier y Steven Levitsky (1998), las características que sirven para una definición de democracia son las cinco siguientes: 1) elecciones libres, 2) sufragio universal, 3) participación plena, 4) libertades civiles, 5) poder efectivo para gobernar y 6) igualdad socioeconómica y/o 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 que señalan estos autores, son considerados requisitos básicos de un régimen democrático. Por lo tanto, la ausencia de uno

de ellos nos coloca ante regímenes no democráticos, sean autoritarismos o totalitarismos. Es decir, sin elecciones libres, sufragio universal y participación plena no hay democracia ni siquiera formal. Esto supone, desde ya, un sistema electoral que garantice los derechos y las obligaciones tanto de los electores como de los candidatos, un sistema de partidos más o menos competitivo y, por supuesto, la ausencia de fraudes en los comicios o proscripciones en las candidaturas.

El agregado de los atributos cuarto y quinto configura lo que Collier y Levitsky (1998) llaman un "mínimo procedimental" y "un mínimo procedimental expandido", respectivamente. A su vez, la incorporación del atributo final conforma las definiciones o concepciones maximalistas o multidimensionales de la democracia. Se trata de una escalera de tres escalones que suben a una terraza. El primer escalón son las elecciones competitivas, el segundo es el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles y el tercero es la capacidad para gobernar. La terraza es la igualdad en lo social y en lo económico junto con la participación y el control de los gobernados en las decisiones y acciones de los gobernantes.

Figura 18. Fundamentos de la receptividad como condición en el proceso de gobernar



1.2 GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS

La receptividad implica que los gobiernos respondan eficazmente a las necesidades de la sociedad mediante políticas públicas. "Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves

problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 30). Los gobiernos latinoamericanos deben ser receptivos, y esto supone gobernar por políticas públicas y con sentido público. Si no lo hacen, "están previsiblemente condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 30).

Para un desarrollo integral en democracia, los gobiernos latinoamericanos deben decidir y accionar políticas que tiendan al bienestar social y la eficiencia económica. Específicamente, políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas sociales de crecimiento económico, aumento del empleo, disminución de la pobreza y de la desigualdad. Sin perjuicio del respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, por una parte, y de la calidad institucional y eficiencia política, por la otra, aquellas son las cuatro grandes necesidades y demandas a satisfacer a los fines de una democracia social y económica.

Evidentemente, los desempeños en salud y en educación también son claves. Son dos de las tres dimensiones que hacen al desarrollo del capital humano (la tercera es el cuidado del ambiente). No hay democracia social y económica sin igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios educativos y sanitarios. Esto implica la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente y eficaz del gasto público que asegure dicho acceso, en especial a los sectores y en los territorios menos desarrollados. Pero en esta América Latina del siglo 21, el rombo del bienestar social y la eficiencia económica puede delimitarse entre cuatro esquinas: crecimiento con aumento del empleo y disminución de la pobreza y la desigualdad.

El desarrollo latinoamericano del que hablamos, integral y en democracia, supone el crecimiento del producto Bruto Interno (PBI). Para ese fin, el aumento de la inversión y la disminución del endeudamiento son sendos indicadores de eficiencia económica. Se supone que la inversión promueve un aumento en la capacidad de producción de bienes y servicios de una economía nacional. Se supone, a su vez, que el desendeudamiento suscita un mejoramiento en la capacidad de decisión y acción de una política nacional. Ambos supuestos son comprobables a mediano y largo plazo. Las excepciones a la regla son la inversión no productiva y el endeudamiento para inversiones en obras y servicios.

Ahora bien, para que ese desarrollo sea integral y, sobre todo, en el marco de una democracia social y económica, el aumento del PBI debe darse junto con la generación de empleo y la reducción de la pobreza, empezando por la erradicación de la indigencia. Estos resultados reflejan un mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y no solamente de los desocupados o los pobres que salen de la desocupación o de la pobreza. Ambas son enemigas de una democracia social y económica. En el mediano y largo plazo, la generación de empleo es capaz de reducir la pobreza. Pero en el corto plazo, la pobreza y, sobre todo, la indigencia, deben combatirse mediante políticas de asistencia directa.

Asimismo, el aumento del PBI debe darse junto con la reducción de la desigualdad. Sin políticas públicas de redistribución de los ingresos, la economía puede crecer y, paradójicamente, empeorar la desigualdad existente. La experiencia comparada de los países latinoamericanos demuestra que el aumento del PBI es una condición necesaria pero insuficiente para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Un buen indicador de desigualdad es la "brecha del ingreso" (relación entre el quintil menor y el quintil mayor)". Este indicador refleja la brecha existente en la apropiación de la riqueza entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población, considerando los ingresos totales del hogar.

El desarrollo del que hablamos requiere libertad económica. El "Índice de libertad económica" de la Fundación Heritage considera 10 variables que, en general, premian la abstención del Estado, y clasifica las economías de los países en cinco categorías: "libre", "mayormente libre", "moderadamente libre", "mayormente controlada" y "reprimida". La libertad económica hace a la eficiencia de la economía pero, a diferencia del índice referido, eso puede suponer la abstención del Estado o su intervención, en función del principio de subsidiaridad.

2. LEGITIMIDAD

2.1 CONVICCIONES DE LA CIUDADANÍA

Claramente, las democracias son representativas si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad) y si los gobernados participan en las decisiones y controlan las acciones de los gobernantes (rendición de cuentas). Además, si los gobiernos diseñan y gestionan políticas públicas de bienestar social y eficiencia económica (receptividad). Ahora bien, ese conjunto de principios y realizaciones debe reflejarse en el apoyo al régimen y al sistema de la democracia. Porque gracias a ese apoyo, las democracias representativas se legitiman y, sobre esa base, se estabilizan.

Nada nuevo bajo el sol. Más de medio siglo atrás, Seymour M. Lipset (1959) sintetizaba en dos los requisitos sociales de la "democracia estable": el desarrollo económico –que comprendía industrialización, riqueza, urbanización y educación–, por una parte, y la legitimidad política, por la otra (Lipset, 1959). Evidentemente, la globalización (Blomeier, 2003) ha renovado y ha cambiado las condiciones tanto del uno como de la otra. Sin embargo, la estabilidad de las democracias en general y, particularmente, de las democracias latinoamericanas, sigue dependiendo de dichos factores y de las relaciones entre ellos.

Siguiendo a dicho autor, consideramos que la legitimidad "implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad" (Lipset, 1959, en Batlle, 1992, p. 130). El mismo autor sostiene que el nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos "depende, en gran medida, de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que hayan dividido históricamente a esa sociedad" (Lipset, 1959, en Batlle, 1992, p. 130). Ambas afirmaciones son fundamentales.

Mediante las realizaciones de los gobiernos elegidos, la democracia (como sistema) debe resolver los temas centrales de la sociedad y, de esa manera, generar y mantener la convicción sobre sus principios (como régimen). De ahí la importancia de que los gobiernos elegidos sean eficaces en la satisfacción de las necesidades sociales. Para esos fines, no importa si son de derecha, de centro o de izquierda. La ineficacia de un gobierno elegido –cualquiera fuera su orientación ideológica– perjudica a su partido político, por supuesto. Pero eso es apenas coyuntural. Estructuralmente, perjudica a la democracia como sistema y, consecuentemente, como régimen.

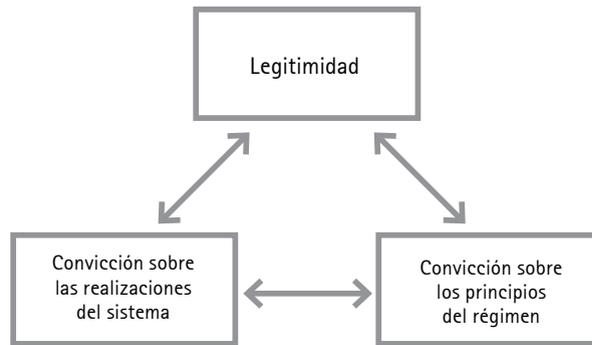
La legitimidad de la que hablamos se asienta, pues, en una creencia o, mejor dicho, en un conjunto de creencias sobre la democracia como el sistema y el régimen más convenientes para el desarrollo de una sociedad, en un tiempo y un espacio determinados. Varios autores impugnan esta noción porque sienta a la legitimidad y, consiguientemente, a la estabilidad de las democracias representativas en las percepciones de los ciudadanos o habitantes y no en "realidades objetivas".

Sin embargo, si no queremos una "democracia elitista" (Linz, 2004), debemos basarnos en las opiniones de los destinatarios de las políticas públicas y de la sociedad en general, sin prejuicios ni temores. Es posible que esas opiniones no coincidan con datos estadísticos existentes. Por ejemplo, que bajen los delitos en un barrio y, a pesar de ello, sus vecinos se sientan más inseguros, por otras razones. Es posible. Pero eso no quita la trascendencia de la percepción de los ciudadanos o habitantes. Al contrario, la refuerza. Porque, en una "democracia estable", el "progreso" es tan importante como la "sensación de progreso".

En síntesis, las democracias representativas se legitiman y, por lo tanto, se estabilizan, si los pobladores de un país prefieren sus principios y, además, si

ellos están más o menos conformes con sus progresos individuales y colectivos. Ese es el gran desafío de las democracias latinoamericanas del siglo 21. El reto es ganarse la confianza de la sociedad, que los gobernados prefieran elegir a sus gobernantes porque los gobiernos elegidos respetan los derechos y las libertades, rinden cuentas y generan políticas para satisfacer las necesidades más urgentes y graves mediante la resolución de los problemas prioritarios. Nada fácil.

Figura 19. Fundamentos de la legitimidad como condición en el proceso de gobernar



2.2 LAS DOS LEGITIMIDADES

En el edificio de las democracias representativas, el frontispicio de la legitimidad descansa sobre dos columnas. La primera es la legitimidad de origen y presupone la convicción ciudadana sobre la democracia como el régimen político más conveniente para el desarrollo de la sociedad. Dicho en otros términos, la convicción ciudadana sobre el beneficio de los principios de la democracia: elecciones libres, sufragio universal y participación plena, es decir, las tres primeras características de las democracias propuestas por David Collier y Steven Levitsky (1998).

La segunda columna es la legitimidad de desempeño y supone la convicción ciudadana sobre la democracia como el sistema político más apropiado para el desarrollo de la sociedad. Dicho en otros términos, la convicción ciudadana sobre el provecho de las realizaciones de la democracia: respeto de los dere-

chos políticos y las libertades civiles, calidad institucional y eficiencia política, políticas de bienestar y eficiencia económica, es decir, las tres últimas características que proponen Collier y Levitsky (1998).

No se trata de la existencia de esos principios o esas realizaciones. Eso es la legalidad de origen y de ejercicio. Se trata del convencimiento ciudadano sobre su beneficio o provecho para la sociedad. Un gobierno es legal en su origen si es elegido libremente, sin fraudes ni proscripciones. Luego, la conformidad respecto de las elecciones competitivas como base para el desarrollo hace a la legitimidad de origen del régimen. Asimismo, un gobierno es legal en su desempeño si respeta los derechos y las libertades y si rinde cuentas. Luego, la conformidad sobre los derechos y las libertades y sobre los mecanismos de accountability como puntos de partida para el desarrollo hacen a la legitimidad de desempeño del sistema.

La legitimidad de origen y la legitimidad de desempeño se fundamentan, respectivamente, en el "apoyo difuso" y el "apoyo específico" a la democracia, en los términos de David Easton (1965) que Pipa Norris (1999) ha desagregado en cinco componentes: 1) apoyo difuso a la comunidad política, 2) desempeño del régimen, 3) apoyo a los principios básicos del régimen, 4) apoyo a las instituciones del régimen y 5) apoyo a los actores políticos (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

Para medir el "apoyo difuso" y el "apoyo específico" a la democracia se puede apelar a las mediciones que la Corporación Latinobarómetro viene realizando desde el año 1995. En particular a dos indicadores. Por una parte, el apoyo a la democracia, para medir el apoyo difuso, es decir, la legitimidad de origen o la conformidad respecto a los principios del régimen democrático. Por la otra, la satisfacción con la democracia, para medir el apoyo específico, o sea, la legitimidad de desempeño o la conformidad en cuanto a las realizaciones del sistema democrático.

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" (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006, p. 297). Al respecto, la primera y principal gran crítica a los indicadores de percepción para medir el apoyo (difuso y específico) a la democracia es la eventual manipulación de la opinión pública.

Volvemos sobre el particular para reafirmar que los gobiernos pueden manipular la percepción de los ciudadanos o habitantes a través del marketing político y la complicidad de los medios de comunicación, logrando, de esa manera, apoyos a sus gestiones que son infundados. También reafirmamos que, no pocas veces, son los medios de comunicación los que practican dicha manipulación para deslegitimar a los gobiernos de turno, cuando no comparten sus políticas. En cualquier caso, dichos ciudadanos o habitantes son víctimas de intrigas o tramas que se operan para engañarlos.

Sin desconocerla ni menospreciarla, aceptamos esa amenaza a nuestro enfoque teórico y lo hacemos desde una noción de la comunicación política que la distingue muy claramente del marketing político y de la especulación mediática. De acuerdo con los profesores Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011), creemos que la comunicación política "no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio público ensanchado de la democracia de masas y prácticamente sin fronteras" (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011, p. 11).

TERCERA PARTE:

¿CÓMO ANALIZAR Y DISEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

HOJA DE RUTA DE LA TERCERA PARTE

La tercera parte incluye los capítulos 7 a 9. En esta parte se desarrolla el modelo relacional de análisis y diseño (diagnóstico y decisión) de políticas públicas. Los tres retos que se bosquejan en esta parte son:

- Mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero.
- Diagnosticar participativamente y sin cegueras.
- Decidir políticamente y sin improvisaciones.

El **Capítulo 7** se enfoca al análisis de políticas existentes o “estudios de determinación” como alimentación de los procesos de diseño y gestión. Se proponen los pasos a seguir por los analistas en consulta con los actores políticos para determinar la coherencia o la incoherencia de las políticas públicas en análisis, es decir, si hay planes, programas o proyectos que faltan o que sobran, por una parte, y si esto se debe a fallas en el diseño o en la gestión, por la otra.

El **Capítulo 8** se dedica a la primera fase del diseño de políticas públicas, el **diagnóstico**. Se explican las fases a seguir por el equipo de diagnóstico en consulta con los actores políticos y sociales para identificar las necesidades y los problemas y, sobre esa base, para formular las alternativas posibles.

Respecto de la identificación de necesidades y problemas, se proponen los criterios de urgencia y gravedad para jerarquizar las necesidades a satisfacer, por una parte, y de frecuencia e incidencia para priorizar los problemas irresueltos, por la otra. En cuanto a la formulación de soluciones posibles, se sugieren tres criterios: capacidad real de intervención (financiera y humana), efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal), destacando que todas las alternativas tienen ventajas y desventajas.

El **Capítulo 9** se dedica a la segunda fase del diseño de políticas públicas, la **decisión**. Se explican las fases a seguir por los gobernantes con el apoyo de los equipos de diagnóstico y de planeamiento para definir la agenda gubernamental y, sobre esa base, elaborar los planes, programas o proyectos con sus objetivos y actividades.

Respecto de la definición de la agenda gubernamental, se propone el criterio de la oportunidad política para adoptar las estrategias del gobierno entre las alternativas posibles previamente diagnosticadas, diferenciándolo del oportunismo politiquero. En cuanto al planeamiento de la agenda gubernamental, se sugiere la definición de objetivos, plazos, indicadores y metas y, a continuación, el listado de acciones, la asignación de responsables, la elaboración del cronograma y la presupuestación de los recursos.

**RETO 7:
MEJORAR LO QUE HAY
Y NO EMPEZAR
SIEMPRE DE CERO**

*Un gran vicio de nuestros gobernantes es
ignorar lo que otros han hecho. Analizar
lo que hay es una clave para mejorar y no
empezar de cero.*

1. EL ANÁLISIS COMO ALIMENTACIÓN DEL PROCESO

Como se dijo en el Capítulo 1, según el modelo relacional, el análisis de las políticas existentes alimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, en términos de David Easton (1965). Por consiguiente, antes de diseñar o rediseñar una nueva política pública, se deben describir, interpretar y criticar las políticas existentes. El propósito de este análisis que llamamos "estudios de determinación" es establecer la coherencia o la incoherencia entre "lo que se debería hacer" y "lo que se hace real y efectivamente".

En detalle, se propone que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes:

1. identificar las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y sus causas principales, en consulta con los responsables de la decisión,
2. inventariar los planes, programas o proyectos existentes a esos fines, en consulta con los responsables de la implementación,
3. compararlos y detectar los planes, programas o proyectos "sobrantes" y "faltantes", en consulta con expertos temáticos y
4. analizar críticamente y formular recomendaciones, mediante trabajos en equipos multidisciplinarios.

Muchos trabajos finales de grado, tesinas y tesis de postgrado, maestrías o doctorados que se elaboran en centros de investigación o universidades latinoamericanas, se plantean como objetivo analizar tal o cual política pública. Por ejemplo, se puede analizar una política para el desarrollo del capital físico (vivienda, obras o servicios públicos) o de la actividad económica (crecimiento o empleo) que gestiona un gobierno en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se puede analizar una política para el desarrollo del capital humano (educación, salud o ambiente) o del capital social (seguridad o convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil) gestionada por un gobierno que ha concluido uno o más mandatos.

Claramente, esta metodología de análisis de políticas públicas que propicia el modelo relacional puede usarse a los fines de esas u otras investigaciones académicas o científicas en el ámbito de las ciencias políticas o sociales. Sin embargo, vale destacar que el primer y principal propósito de la metodología es el análisis de las políticas existentes como insumo para el diseño o rediseño de las nuevas políticas. Desde ese enfoque, desarrollaremos los pasos a seguir por los analistas.

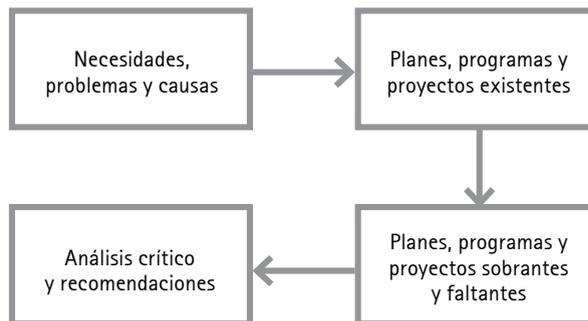
Una de las bases de esta metodología es analizar lo existente y, sobre esa base, diseñar o rediseñar lo nuevo. Esta perspectiva es una clave metodológica que se acerca al "método de las comparaciones limitadas sucesivas" planteado por Lindblom (1959) en contraste con el "método racional-exhaustivo u omnicomprensivo". Según este autor, aquel "se construye a partir de la situación actual, muy gradualmente" mientras que este "parte de nuevos fundamentos cada vez y se construye sobre la base del pasado, en tanto la experiencia ha sido incorporada en una teoría, y está siempre dispuesto a comenzar desde la base" (Lindblom, 1959, en Aguilar Villanueva, 1996, p. 205).

La otra base de esta metodología son los tres atributos que Harold D. Lasswell (1971) planteara en relación con "la concepción emergente de las ciencias de políticas". El primero de esos atributos debe ser la contextualidad: "las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor". El segundo debe ser la orientación hacia problemas: "los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas". Finalmente, el tercero debe ser la diversidad: "los métodos utilizados son múltiples y diversos" (Lasswell, 1971, en Aguilar Villanueva, 1996, p. 110).

Este enfoque metodológico no es nuevo. En *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar Villanueva (1996) recopila, entre otros, tres textos del año 1986 "que reconstruyen la historia intelectual de la disciplina, mostrando las escuelas y tendencias, los logros y las debilidades, las tareas a emprender" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 77): *De la ciencia de políticas al análisis de políticas* de David Garson (1986), *La evolución de las ciencias de políticas* de William Ascher (1986) y *Entre el conocimiento y la política: las tres caras del análisis de políticas* de Douglas Torgerson (1986). Si bien data de tres décadas atrás, esta trilogía es el sostén del modelo relacional de análisis de políticas públicas.

Además de una clave metodológica, esta perspectiva es un enclave teórico del modelo relacional. Como decía el entonces Cardenal de la Arquidiócesis de Buenos Aires, "debemos animarnos a lo nuevo" porque es indispensable "proyectar utopías" pero "sin tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual" porque también es imprescindible "hacerse cargo de lo que hay" (Bergoglio, 2005, p. 78). En América Latina, la realidad actual debe ser la base de los cambios y las mejoras a corto, mediano y largo plazo, sin dudas. Claramente, debemos animarnos a lo nuevo pero sin tirar por la borda lo que hay.

Figura 20. Modelo relacional de análisis de políticas públicas



2. EL MODELO RELACIONAL DE ANÁLISIS

2.1 NECESIDADES, PROBLEMAS Y CAUSAS

En el primer paso de esta metodología de análisis, los analistas deben consultar a los gobernantes responsables de la decisión de las políticas públicas que se estudian tres cuestiones, básicamente:

1. ¿Cuáles son las necesidades a satisfacer por dichas políticas?
2. ¿Cuáles son los problemas a resolver con respecto a cada una de dichas necesidades?
3. ¿Cuáles son las causas a remover en cuanto a cada uno de esos problemas?

Las respuestas a estas tres preguntas configuran “lo que se debería hacer”.

El modelo relacional de análisis de políticas públicas presupone que los gobernantes tienen conocimiento y conciencia de las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover. También supone que sus percepciones son concordantes con la realidad. A partir de esos presupuestos, los analistas hacen esta consulta a los gobernantes correspondientes. Las respuestas pueden afirmar la hipótesis de trabajo de la que se parte o, por

el contrario, negarla, completa o parcialmente. Atento a ello, la consulta de los analistas no puede limitarse a las respuestas, sino contrastarse con las estadísticas existentes.

Es muy importante que el análisis diferencie, por una parte, las necesidades de los problemas y, por la otra, las causas de las consecuencias de dichos problemas. Sobre estas diferenciaciones volveremos al desarrollar el proceso de diagnóstico. Por ahora, subrayemos que las necesidades son materias que precisan o requieren los sectores privados o ciudadanos para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Los problemas, a su vez, son las dificultades que obstaculizan o impiden la satisfacción de esas necesidades, mientras que las causas son los motivos que explican o justifican la subsistencia de esos problemas.

En relación con cada una de las políticas que se estudian, el equipo de análisis debe describir, primero, de qué materias se ocupan, luego, cuáles son los sectores destinatarios (beneficiarios o afectados) y, finalmente, en qué territorios se aplican. También debe describir cuál es la urgencia y la gravedad de cada una de las necesidades a satisfacer, cuál es la frecuencia y la incidencia de cada uno de los problemas irresueltos y si las causas pendientes son debilidades de la organización estatal o amenazas del entorno social.

La fuente de consulta a la que deben apelar los analistas son los gobernantes, autoridades y funcionarios que han decidido su puesta en marcha. Desde nuestro punto de vista, los administradores públicos que las implementan no deben ser consultados en este paso sino en el subsiguiente. Tampoco deben ser consultados los destinatarios de las políticas ni los partícipes en los procesos de diseño o gestión. Los decisores de las políticas que se estudian deberían conocer el árbol de necesidades sociales, problemas irresueltos y causas principales que originaron su puesta en marcha.

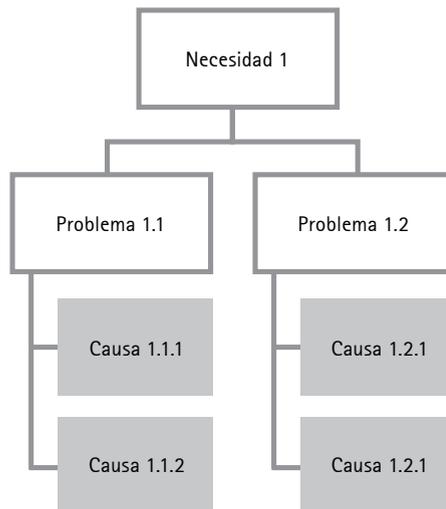
Con el fin de consultar a los gobernantes, los analistas pueden apelar a diversas metodologías o técnicas de investigación social. En general, se recomiendan las entrevistas a informantes clave para los titulares de los poderes ejecutivos y los ministros, secretarios o directores que dependen de ellos y los grupos focales para los miembros de cuerpos legislativos, legisladores del partido o la alianza a la que pertenece el titular del Poder Ejecutivo. Si el contacto con los gobernantes fuera imposible o improbable, se sugiere el

análisis de sus discursos. Esta dificultad suele presentarse cuando se trata de investigaciones académicas o de estudios de políticas pasadas.

Evidentemente, cada una de las necesidades está insatisfecha porque hay dos o más problemas sin solución. A su vez, cada uno de los problemas está irresuelto porque hay dos o más causas sin remoción. Las combinaciones son casi infinitivas y dependen de las realidades de cada país, región o localidad. Es muy importante que los analistas indaguen estas relaciones de causalidad lo más exhaustivamente posible, considerando los tres atributos que Harold D. Lasswell (1971) planteara: la contextualidad, la orientación hacia problemas y la diversidad.

Este primer paso del análisis que se propone no es interpretativo ni crítico, sino descriptivo. Los analistas no buscan explicaciones ni justificaciones. Tampoco hacen críticas ni recomendaciones. No se trata del diagnóstico de nuevas políticas, sino del análisis de políticas existentes. Por lo tanto, recogen la información proveniente de las entrevistas a informantes clave y de los grupos focales, luego la procesan y, finalmente, construyen el "árbol de necesidades a satisfacer, problemas irresueltos y causas principales".

Figura 21. Árbol de necesidades, problemas y causas



2.2 PLANES, PROGRAMAS O PROYECTOS EXISTENTES

Como se dijo, en el primer paso de esta metodología de análisis, los analistas deben consultar a los gobernantes responsables de la decisión de las políticas públicas que se estudian, sobre las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover. Sobre esa base, en el segundo paso, los analistas deben consultar a los administradores públicos responsables de la implementación de dichas políticas tres cuestiones, básicamente:

1. ¿Cuáles son los planes para satisfacer las necesidades insatisfechas?
2. ¿Cuáles son los programas para resolver los problemas irresueltos?
3. ¿Cuáles son los proyectos para remover las causas pendientes?

La respuesta a esta pregunta conforma "lo que se hace real y efectivamente".

El modelo relacional de análisis de políticas públicas presupone que hay planes y que esos planes buscan satisfacer necesidades sociales. También supone que esos planes incluyen tanto programas como proyectos y que esos programas y proyectos tienden a resolver los problemas mediante la remoción de sus causas. A partir de esos presupuestos, los analistas hacen esta consulta a los administradores públicos correspondientes. Las respuestas pueden afirmar la hipótesis de trabajo de la que se parte o, por el contrario, negarla, completa o parcialmente. Atento a ello, la consulta de los analistas no puede limitarse a las respuestas, sino contrastarse con los documentos existentes.

En este segundo paso, la consulta a los administradores públicos debe incluir la descripción de las características esenciales de los planes con sus programas o proyectos integrantes y, si fuera posible, la provisión de estos, por escrito. En particular, cuáles son los objetivos, cuáles son los indicadores de esos objetivos, de gestión y de resultados, los verificadores y factores externos, cuáles son los recursos asignados, tanto económicos y financieros como organizacionales y humanos, cuáles son los plazos previstos a los fines de la implementación y quiénes son los responsables de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados.

Para inventariar los planes, programas y proyectos existentes, los analistas pueden utilizar diversas metodologías, según los casos. Si bien pueden apelar a las entrevistas a informantes clave y los grupos focales, en general se recomienda la técnica del cuestionario. Es necesario que los analistas prepa-

ren un cuestionario sencillo y escueto. Este segundo paso de la metodología que se propone puede malograrse si los cuestionarios son innecesariamente complicados o complejos. Vale subrayar que el cuestionario no debe ser completado por los gobernantes consultados en el primer paso, sino por los administradores públicos dependientes de ellos.

Por ejemplo, si en el primer paso se ha entrevistado al ministro o secretario de Ambiente, ahora se debe suministrar el cuestionario a los mandos medios, o sea, a los jefes de planta permanente de la administración pública, incluyendo las jefaturas de departamento, división o sección de las direcciones o subdirecciones dependientes de ese ministerio o de esa secretaría. Esto depende del diseño organizacional de la administración de cada Estado. Si los directores o subdirectores son parte de la planta permanente o acceden a esos cargos por concurso de antecedentes y oposición, entonces, se los debe considerar mandos medios y a ellos corresponde responder el cuestionario.

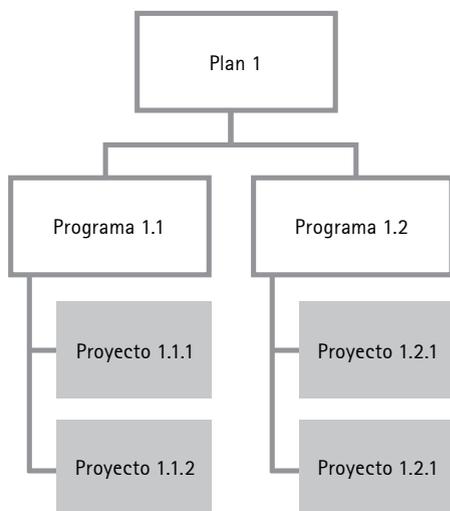
Esta diversificación de las fuentes de consulta permite que los analistas tengan, por una parte, las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover, identificados por los gobernantes responsables de tomar las decisiones y, por la otra, los planes, programas y proyectos existentes para esos fines, inventariados por los administradores públicos responsables de implementar las actividades. De esa manera, pueden confrontar "lo que se debería hacer" según los gobernantes y "lo que se hace real y efectivamente" según los administradores públicos. La brecha permite concluir sobre la coherencia o incoherencia de las políticas públicas que se estudian.

Si el contacto con los administradores públicos responsables de la implementación fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de la información publicada por la administración del Estado sobre sus planes, programas y proyectos. Esto suele suceder cuando se trata de investigaciones académicas o de estudios de políticas pasadas. Siempre es mejor el contacto directo con los mandos medios a cargo de las actividades porque ellos conocen la realidad administrativa, pero no siempre es factible y, entonces, hay que apelar a fuentes sustitutas. Se supone que esta información debe ser accesible para los ciudadanos y habitantes.

A semejanza del primero, este segundo paso del análisis que se propone no es interpretativo ni crítico, sino descriptivo. Los analistas, a partir de la consulta a los administradores públicos responsables de la implementación de las

actividades, narran cuáles son los planes, programas y proyectos existentes, estén en diseño o estén en gestión. Por lo tanto, recogen la información de los cuestionarios, la procesan y, sobre esa base, construyen el “árbol de planes, programas y proyectos”.

Figura 22. Árbol de planes, programas y proyectos



2.3 PLANES, PROGRAMAS O PROYECTOS FALTANTES Y SOBANTES

En el primer paso de esta metodología de análisis, los analistas han consultado a los gobernantes responsables de la decisión de la/s que se estudian sobre las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover. Sobre esa base, en el segundo paso han consultado a los administradores públicos responsables de su implementación sobre los planes, programas y proyectos existentes para esos fines. En este tercer paso, deben contrastar y relacionar las informaciones recogidas en los pasos anteriores.

El modelo relacional de análisis implica interpretar cuáles son las relaciones entre “lo que se debería hacer”, teóricamente, y “lo que se hace real y efectivamente”, en la práctica. Con ese propósito, se recomienda que los analistas trabajen en equipo y, a su vez, en consulta con expertos temáticos. Siempre

a partir de las informaciones recogidas tanto de las entrevistas y los grupos focales a los gobernantes como de los cuestionarios a los administradores públicos.

A diferencia de los dos primeros pasos, el tercero es interpretativo. Muchas veces se asemejan los conceptos de análisis y de descripción. Así, el análisis se limita a la descripción lisa y llana de los planes, programas y proyectos que configuran o configuraron una política pública. Desde nuestro punto de vista, no es así. El análisis implica la descripción, pero también la interpretación del sentido y el alcance de las políticas públicas. La descripción constituye la base de la interpretación. No se puede interpretar una política pública cuyos planes, programas y proyectos no se han descrito previamente. Pero el análisis no se limita solamente a eso.

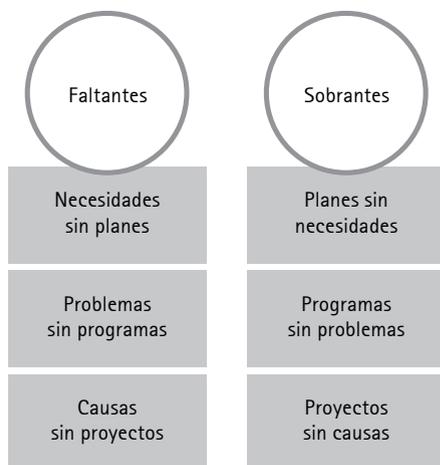
En ese sentido, los analistas deben buscar y encontrar relaciones. Eso supone interpretaciones que descifren dos defectos probables de las políticas públicas que se estudian. Por una parte, planes, programas o proyectos "faltantes" y, por la otra, planes, programas o proyectos "sobrantes". Se entiende que hay "faltantes" cuando se detectan necesidades, problemas o causas sin planes, programas o proyectos que tiendan a satisfacerlas, resolverlos o removerlas, respectivamente. A su vez, se comprende que hay "sobrantes" cuando se detectan planes, programas o proyectos cuyos objetivos no son satisfacer necesidades, resolver problemas o remover causas, respectivamente.

A veces, la detección de "faltantes" o "sobrantes" suele obedecer a omisiones de los administradores públicos en el inventario de planes, programas o proyectos existentes o de los gobernantes en la identificación de necesidades a satisfacer, problemas a resolver y causas remover. En esos casos, no se trata de incoherencias en las políticas públicas que se estudian sino a deficiencias de la información recogida por los analistas. Por lo tanto, hay que modificar los árboles correspondientes y luego retomar las comparaciones. De ahí la importancia de ser exhaustivos al elaborar los instrumentos de recolección de la información y al aplicarlos.

Vale destacar que los analistas hacen sus interpretaciones sobre los defectos probables de las políticas públicas que se estudian, de acuerdo con la información dada por los gobernantes responsables de la decisión y por los administradores públicos encargados de la implementación, en los pasos uno y dos, respectivamente. Concretamente, comparan el "árbol de necesidades,

problemas y causas" con el "árbol de planes, programas y proyectos" y, sobre esa base, interpretan la ausencia o la presencia de faltantes o sobrantes. Todo esto sin diseñar nuevas políticas ni agregar juicios de valor al respecto.

Figura 23. Planes, programas y proyectos faltantes y sobrantes



En general, los planes, programas o proyectos faltantes suelen ser causa o consecuencia de la imprevisión o la indecisión (fallas de diseño) o de la inacción o el secretismo (fallas en la gestión). Si faltan planes, programas o proyectos es porque no se han diagnosticado las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver o las causas a remover, porque no se han decidido los planes, programas o proyectos a esos fines, porque no se han ejecutado las actividades planificadas o porque no se han comunicado las actividades planificadas o ejecutadas.

A su vez, los sobrantes suelen ser causa o consecuencia de la ceguera o la improvisación (fallas en el diseño) o de la inercia o la demagogia (fallas en la gestión). Si sobran planes, programas o proyectos es porque no se han considerado los planes y las actividades existentes, porque se han decidido improvisadamente los planes, porque se han ejecutado inercialmente las actividades o porque se han comunicado demagógicamente los planes o las actividades.

2.4 CRÍTICA Y RECOMENDACIONES

Finalmente, los analistas deben examinar la coherencia o, en su defecto, la incoherencia de las políticas públicas que se estudian. En general, se puede decir que una política pública es "coherente" si no faltan ni sobran planes, programas o proyectos para satisfacer las necesidades graves y urgentes, resolver los problemas prioritarios y remover sus causas pendientes. Es evidente que la coherencia total es imposible. Las políticas son imperfectas por definición y, por lo tanto, perfectibles, también por definición.

El análisis debe criticar negativamente las incoherencias detectadas en el tercer paso, pero también criticar positivamente las coherencias entre lo que se debería hacer en la teoría y lo que se hace real y efectivamente en la práctica. La crítica de la que hablamos no es la crítica destructiva, sino la que sirve a los fines de mejorar la formulación e implementación de las políticas públicas. No perdamos de vista que el análisis de las políticas existentes alimenta al diseño o rediseño de las nuevas políticas.

Para analizar la coherencia o la incoherencia de las políticas públicas que se estudian, se recomienda que los analistas trabajen en equipos multidisciplinarios. El intercambio de puntos de vista provenientes de diversas disciplinas es una de las claves para que las conclusiones no se limiten a las perspectivas de los analistas que han estado en contacto con los gobernantes y administradores públicos. Para ese fin, puede ser muy importante la incorporación al equipo de analistas de expertos temáticos, es decir, especialistas en los asuntos inherentes a los planes, programas o proyectos que se analizan.

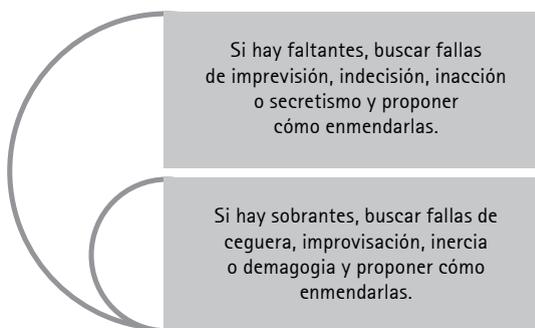
El análisis implica la descripción y también la interpretación del sentido y alcance de las políticas existentes. Pues bien, ambas son el punto de partida de la crítica que deben hacer los analistas. No se puede criticar la coherencia o incoherencia de una política existente cuyos planes, programas y proyectos no se han descrito e interpretado previamente. El cuarto paso del análisis no es descriptivo –a diferencia de los dos primeros– ni interpretativo –a diferencia del tercero–, sino crítico. Los analistas deben hacer críticas y, sobre esa base, realizar las recomendaciones que consideren pertinentes. De esa manera, contribuyen al mejoramiento del diseño o rediseño de nuevas políticas.

Obviamente, la formulación o puesta en marcha de los planes, programas o proyectos "faltantes", por una parte, y la eliminación o la reformulación de

los "sobrantes", por la otra, son las primeras recomendaciones que pueden derivar de un análisis de las políticas existentes en cualquier país, región o localidad de América Latina. Ninguna de dichas recomendaciones es fácil de poner en marcha. Claramente, la segunda es más difícil que la primera, sobre todo si supone la reducción de personal. Atento a ello, se recomienda la eliminación gradual y, si fuera posible, la reformulación de los planes, programas o proyectos sobrantes.

Pero tanto la formulación o la puesta en marcha de los "faltantes" como la eliminación o la reformulación de los "sobrantes" deben hacerse de acuerdo con la o las fallas detectadas. De acuerdo con el modelo relacional, el proceso de las políticas públicas es como una habitación con ocho puertas. Una puerta por falla. Pues bien, se ingresa a la habitación por la puerta de la falla correspondiente. Se puede intervenir en el diagnóstico si hubo imprevisión o ceguera, en la decisión si hubo indecisión o improvisación, en la dirección si hubo inacción o inercia o en la difusión si hubo secretismo o demagogia.

Figura 24. Recomendaciones del análisis



En particular si el equipo de análisis hubiera detectado "faltantes", la recomendación debería ser buscar eventuales fallas de imprevisión (falta de diagnóstico) o de indecisión (falta de decisión), de inacción (falta de dirección) o de secretismo (falta de difusión). En cambio, si el equipo de análisis hubiera detectado "sobrantes", la recomendación debería ser buscar fallas eventuales de ceguera (diagnóstico sin análisis) o de improvisación (decisión sin diagnóstico), de inercia (dirección sin decisión) o de demagogia (difusión sin decisión o dirección).

La influencia de las perspectivas tanto teóricas como metodológicas de los analistas es inevitable porque la objetividad es una ilusión y, a veces, una elusión. Los analistas hacen críticas y recomendaciones de acuerdo con sus criterios personales y profesionales y, eventualmente, al asesoramiento de expertos temáticos. El límite a las subjetividades es la fundamentación a partir de los mecanismos y las fuentes de información empleados durante el proceso. La clave que garantiza la seriedad del análisis es la fidelidad a la información recogida de los gobernantes y administradores públicos responsables de la decisión e implementación y de las comparaciones realizadas.

**RETO 8:
DIAGNOSTICAR
PARTICIPATIVAMENTE,
SIN CEGUERAS**

*No sirve identificar problemas irresueltos
sin formular soluciones posibles. Ignorar las
políticas existentes es diagnosticar a ciegas.*

1. DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se dijo en el Capítulo 1, el diseño anticipa y configura la gestión de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

1. el diagnóstico de necesidades, problemas y soluciones posibles
2. y la decisión de planes, programas y proyectos (Graglia, 2012).

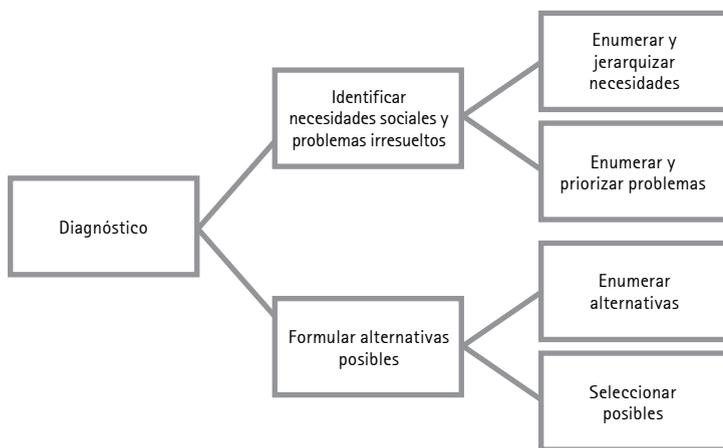
En el diagnóstico se identifican las necesidades a satisfacer y los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas. Sobre esa base, se formulan las alternativas posibles. El diagnóstico, reiteramos, busca un diseño lo más participativo posible.

En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por el equipo de diagnóstico en consulta con los actores políticos y sociales:

1. enumerar y jerarquizar las necesidades sociales según criterios de urgencia y gravedad,
2. enumerar y priorizar los problemas irresueltos según criterios de frecuencia e incidencia,
3. enumerar las alternativas con el fin de remover las causas de los problemas, diferenciando fortalezas u oportunidades y

4. seleccionar las posibles, según criterios de capacidad real de intervención (financiera y humana), efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

Figura 25. Diagnóstico relacional de políticas públicas



Los diagnosticadores no son expertos en la temática de cada política, sino en el proceso de identificación de necesidades sociales y problemas irresueltos y de formulación de alternativas posibles. El diagnóstico de políticas públicas supone una investigación acción participativa (IAP), a partir de varias fuentes y diversos mecanismos de consulta. Los diagnosticadores deben ser especialistas en la realización de esas consultas y en la síntesis de las respuestas.

Entre las fuentes de consulta se distinguen los actores políticos, es decir, los gobernantes y administradores responsables de tomar las decisiones e implementar las actividades. También son actores políticos los dirigentes de las asociaciones intergubernamentales. Asimismo, los actores sociales, o sea, los directivos de empresas privadas (incluyendo los medios de comunicación) y los dirigentes de organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, partidos políticos, etc.). También son actores sociales las personas individualmente consideradas, es decir, sin pertenencia sectorial.

Junto con los actores políticos y sociales se destacan los expertos temáticos, es decir, los especialistas en ciertos asuntos o temas. Por ejemplo, las consul-

tas a especialistas en capital físico, actividad económica, capital humano o capital social, de acuerdo con la política pública de que se trate, pueden ser muy importantes en el diagnóstico de políticas para el desarrollo, tanto en la jerarquización de las necesidades sociales y la priorización de los problemas irresueltos como en la selección de las alternativas posibles. También puede ser valiosa la comparación con experiencias semejantes de otros países o de otras regiones o localidades.

Entre los mecanismos de consulta, se destaca la observación participante. Los diagnosticadores se relacionan con los actores en vivo y en directo. Por lo tanto, no es racional despreciar sus puntos de vista. Las entrevistas a informantes clave y los grupos focales se destacan como las mejores técnicas para entender las opiniones tanto de gobernantes y administradores públicos como de directivos empresariales y dirigentes civiles. También sirven para consultar a los expertos temáticos. La encuesta de opinión pública es la técnica preferible para conocer las percepciones de la ciudadanía.

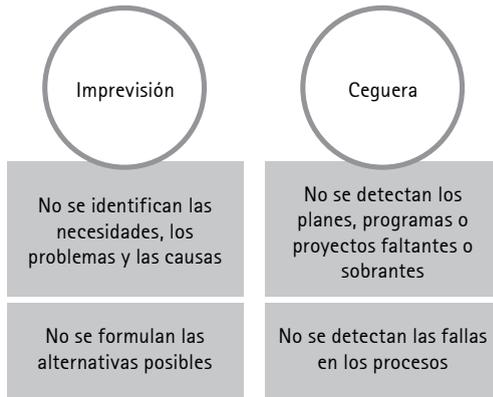
Según la política pública que se diagnostique, los equipos técnicos deben hacer las respectivas opciones metodológicas, ordenando y facilitando el proceso de diagnóstico. Para empezar, deben establecer cuáles son las fuentes a consultar y cuáles son los mecanismos a utilizar. Este punto de inicio es condicionante de los puntos subsiguientes. Para continuar, deben hacer las consultas en tiempo y forma. Para finalizar, deben elaborar y presentar los informes de avance y finales, debidamente fundamentados, a los actores intervinientes. De la profesionalidad en el ejercicio de estas tareas dependen las conclusiones del diagnóstico.

Las dos fallas más frecuentes en el proceso de diagnóstico son la imprevisión y la ceguera. La imprevisión es la falta –completa o parcial– de un diagnóstico participativo. Hablamos de imprevisión cuando hay un análisis de políticas existentes pero no se identifican las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver o las causas a remover. También detectamos esta falla cuando se identifican las necesidades, los problemas y las causas pero no se formulan las alternativas posibles.

La ceguera, en cambio, no supone la falta de un diagnóstico sino la ausencia de un análisis previo de las políticas existentes. Algunas veces, la falla se da porque se diagnostica sin describir, interpretar y criticar previamente los planes, programas o proyectos faltantes o sobrantes. Otras veces la ceguera se da

porque se detectan los faltantes y sobrantes pero no las fallas en los procesos de diseño o de gestión que los ocasionan y, por lo tanto, se inicia de cero.

Figura 26. Fallas en el proceso de diagnóstico



2. LA IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y PROBLEMAS

2.1 ¿CUÁLES SON LAS NECESIDADES A SATISFACER?

En el análisis –o estudios de determinación–, los gobernantes y administradores públicos han sido consultados sobre las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover, en un primer paso, y sobre los planes, programas y proyectos existentes a esos fines, en un segundo paso. Sobre esa base, los analistas han hecho críticas y recomendaciones. Ahora, en el proceso de diagnóstico, se amplía la consulta a los directivos y dirigentes privados, empresariales y civiles, y a los ciudadanos. La cantidad y, también, la calidad de estas consultas, definen si el diagnóstico es participativo o no.

Inicialmente, los diagnosticadores –en consulta con los actores políticos y sociales– deben enumerar las necesidades a satisfacer para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Esa calidad de vida deseada que llamamos “desarrollo integral” puede provenir de un plan estratégico preexistente o bien de la plataforma electoral del o los partidos políticos gobernantes. En cualquiera de los casos, antes de poner en marcha esta enumeración de las necesidades a satisfacer es indispensable que se establezcan dos cuestiones:

1. el "sujeto" y
2. el "objeto" de la política pública.

El "sujeto" es el responsable de decidir la política pública. En primer lugar, los diagnosticadores deben establecer cuál es el gobierno responsable de tomar la decisión sobre la puesta en marcha de la política que se diagnostica. Puede tratarse de un gobierno nacional o subnacional y, eventualmente, de una asociación intergubernamental. Más específicamente, puede tratarse de un ministerio, de una secretaría y hasta de una dirección, siempre que estas dependencias tengan capacidad decisoria y no dependan de una instancia superior a los fines de poner en marcha la política.

El "objeto" es el asunto o el tema de la política pública. En segundo lugar, los diagnosticadores deben establecer cuál es el contenido material de la política que se diagnostica. Desde nuestro punto de vista, el desarrollo integral de las localidades o regiones y de los países latinoamericanos implica, básicamente, cuatro grandes políticas públicas que tiendan al desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social.

A veces, la materia es demasiado genérica y esto puede dificultar el diagnóstico de las necesidades a satisfacer. Para evitarlo, se recomienda que los diagnosticadores realicen uno o dos recortes adicionales. Por una parte, el sector social, es decir, los destinatarios (beneficiarios o afectados) de la política en diagnóstico; por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, jóvenes, adultos o ancianos. Por la otra, el territorio, o sea, el lugar donde viven dichos destinatarios; por ejemplo, un país, una región metropolitana, una ciudad o un barrio. La combinación de la materia con el sector social y el territorio delimitan el objeto de la política pública.

Además, los diagnosticadores deben definir las fuentes y los mecanismos de consulta. Es muy importante que se definan el listado de los actores políticos y sociales a consultar y los mecanismos a utilizar para hacerlo profesionalmente. El sujeto y el objeto de la política pública suelen establecerse en contacto con los decisores que encargan la elaboración del diagnóstico. Sin embargo, los diagnosticadores no deben permitir la interferencia de los decisores en la definición de las fuentes y los mecanismos de consulta. La experiencia comparada nos muestra que esta injerencia indebida ha distorsionado muchos diagnósticos en varios países y en diversas regiones o localidades latinoamericanas.

Definidas estas cuestiones, los diagnosticadores deben enumerar las necesidades a satisfacer, consultando a las fuentes y según los mecanismos definidos. Se supone que los actores políticos han sido consultados en el análisis –o estudios de determinación– de las políticas existentes y que ahora la consulta se amplía a los actores sociales. La pregunta es: ¿cuáles son las necesidades a satisfacer para alcanzar una determinada calidad de vida como bien común, por un gobierno determinado, en relación con las materias, los sectores sociales y los territorios definidos?

El desarrollo integral en América Latina requiere la satisfacción de una docena de necesidades: vivienda, obras de infraestructura y servicios de calidad (para el desarrollo del capital físico), crecimiento de las economías nacionales, regionales y locales, generación de empleo o trabajo y lucha contra la pobreza (para el desarrollo de la actividad económica), acceso a la educación, acceso a la salud y cuidado del ambiente (para el desarrollo del capital humano), seguridad, administración de justicia y redistribución de ingresos (para el desarrollo del capital social)²⁰.

2.2 URGENCIA Y GRAVEDAD

Luego de enumerar las necesidades a satisfacer, los diagnosticadores deben jerarquizarlas. Para ese fin, es recomendable considerar dos criterios:

1. la urgencia y
2. la gravedad.

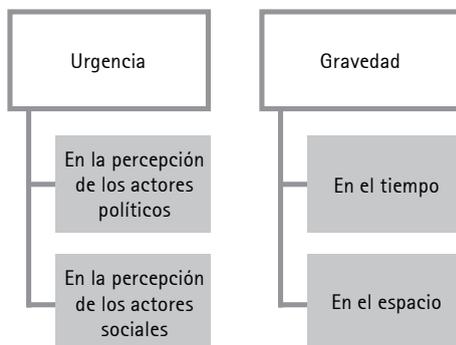
El primero es un criterio más subjetivo, mientras que el segundo es más objetivo. Es necesario diagnosticar las necesidades a satisfacer a partir de las percepciones de los actores sociales y, también, de los actores políticos. Pero es insuficiente. Además, hay que contrastar esas percepciones con estadísticas gubernamentales y no gubernamentales. Esos son los dos criterios propuestos por el modelo relacional para jerarquizar las necesidades sociales.

La urgencia se establece a partir de consultas a los actores políticos y sociales. En rigor, la opinión de los gobernantes y administradores públicos debería conocerse a través de las conclusiones del análisis de las políticas existentes. Si esas consultas no se hicieron antes, se deben hacer ahora. Si ya se hicieron,

20 Ver "El círculo de las necesidades a satisfacer" en el Capítulo 3.

valen como insumo del diagnóstico. La percepción de los directivos empresariales y dirigentes civiles puede entenderse a través de entrevistas a informantes claves y grupos focales. A su vez, la percepción de los ciudadanos o habitantes puede conocerse por medio de encuestas de opinión pública.

Figura 27. Criterios para jerarquizar necesidades sociales



La gravedad, en cambio, se establece a partir de indicadores provenientes de estadísticas, gubernamentales o no gubernamentales, y, eventualmente, de consultas a expertos. Es muy importante que los indicadores adoptados sean confiables. Por ejemplo, si se diseña una política nacional para el desarrollo del capital humano que incluya la satisfacción de las necesidades de educación y de salud, pueden considerarse tanto las tasas de matriculación secundaria, de egreso del nivel secundario y de mortalidad infantil como los gastos en educación y en salud sobre el producto bruto interno (IDB-Lat, 2016).

Respecto a la urgencia, los diagnosticadores deben investigar si la necesidad es muy urgente, urgente o poco urgente para los actores políticos y, también, para los actores privados, tanto empresariales como civiles, y ciudadanos. En cuanto a la gravedad, deben indagar si la necesidad ha aumentado, se ha mantenido o ha disminuido en comparación con períodos anteriores y, también, si es mayor, igual o menor en comparación con lugares semejantes. Partiendo de las respuestas, que pueden ser contradictorias, los diagnosticadores deben hacer una síntesis, citando las fuentes y los mecanismos de consulta.

Se diagnostica que la necesidad es *de alta urgencia política* si es percibida como muy urgente por la mayoría de los gobernantes y administradores pú-

blicos consultados. En cambio, si la mayoría la percibe como urgente o poco urgente, se concluye que es *de media o de baja urgencia política*, respectivamente. Asimismo, se diagnostica que la necesidad es *de alta urgencia social* si es percibida como muy urgente por la mayoría de los actores privados, tanto empresariales como civiles, y ciudadanos consultados. En cambio, si la mayoría la percibe como urgente o poco urgente, se considera que es *de media o de baja urgencia social*, respectivamente.

Asimismo, se diagnostica que la necesidad es *de alta gravedad temporal* si ha aumentado en comparación con períodos anteriores. En cambio, si se ha mantenido o ha disminuido, se concluye que la necesidad es *de media o de baja gravedad temporal*, respectivamente. Asimismo, se diagnostica que la necesidad es *de alta gravedad espacial* si es mayor en comparación con lugares semejantes. En cambio, si es igual o menor, se considera que la necesidad es *de media o de baja gravedad temporal*, respectivamente.

Tabla 1. Jerarquización de necesidades a satisfacer

Necesidades	Urgencia						Gravedad					
	Política			Social			Temporal			Espacial		
	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja
N1												
N2												
N3												
N4												

La experiencia en América Latina nos muestra que la urgencia y la gravedad varían según la necesidad que se diagnostique. Además, respecto de cada necesidad, no siempre coinciden la urgencia y la gravedad, tampoco la urgencia política y la social, ni la gravedad temporal y la espacial. Atento a ello, se recomienda que se considere cada una de las necesidades por separado y en relación con cada uno de los criterios. Por ejemplo, en el marco de una política para el desarrollo del capital humano, no sirve diagnosticar si la educación es más urgente que la salud o si esta es más grave que aquella. Pero

sí es importante saber cuán urgentes, política y socialmente, y cuán graves, temporal y espacialmente, son ambas.

2.3 ¿CUÁLES SON LOS PROBLEMAS A RESOLVER?

Luego de enumerar y jerarquizar las necesidades a satisfacer, los diagnosticadores deben enumerar los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas. Si hay necesidades insatisfechas es porque hay problemas irresueltos. Desde lo metodológico, se recomienda que consulten simultáneamente sobre las necesidades sociales y los problemas irresueltos. No es lógico hacer dos entrevistas a informantes clave o dos grupos focales con los mismos directivos empresariales o dirigentes civiles, por ejemplo, o dos encuestas de opinión pública, consultando sobre las necesidades primero y sobre los problemas después.

Ahora, los diagnosticadores deben enumerar los problemas a resolver para satisfacer cada una de las necesidades identificadas previamente. Siempre consultando a las fuentes y según los mecanismos definidos. Se supone que los actores políticos han sido consultados en el análisis de las políticas existentes y que ahora la consulta se amplía a los actores sociales. La pregunta es: ¿cuáles son los problemas a resolver para satisfacer una determinada necesidad social, por un gobierno determinado, en relación con las materias, los sectores y territorios definidos? Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse al *análisis del problema* que propone la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

A partir de las respuestas específicas a aquella pregunta genérica, los diagnosticadores deben listar los problemas irresueltos en función de cada necesidad. Además de listarlos, deben estructurar los problemas, estableciendo cuáles son sus causas. Un problema estructurado es un problema con causas identificadas. No es necesario identificar todas las causas, sino las principales, es decir, aquellas causas que se deben remover para que el problema pueda resolverse.

Es muy importante aclarar que las causas de los problemas no son el origen histórico, sino el motivo que explica o justifica su presencia actualmente. En América Latina, lamentablemente, hay una tendencia muy generalizada a identificar como las causas de los problemas irresueltos las decisiones o acciones de los gobiernos precedentes. Esta simplificación puede servir para una campaña electoral o un debate político, pero no para el diagnóstico de políticas

públicas. Las causas a diagnosticar no tienen que ver con el pasado, sino con el presente de los problemas irresueltos y de la necesidad a satisfacer.

Es igualmente importante diferenciar los problemas de sus consecuencias o efectos. Las consecuencias hacen visible el problema, pero no son el problema. Para resolver un problema hay que remover sus causas. Esa es la clave y no hay dudas al respecto. Sin embargo, se debe aceptar que, muchas veces, la remoción de las causas demora varios años, sobre todo cuando se trata de problemas complicados o complejos. Por lo tanto, lo recomendable es trabajar simultáneamente sobre los efectos, tratando de minimizar sus implicancias negativas hasta que se remuevan las causas.

En América Latina, las necesidades de desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social siguen insatisfechas porque hay cuatro grandes problemas irresueltos que se potencian. Uno de ellos es la ineficiencia económica. Los orígenes de este problema son el déficit fiscal, la desinversión y el endeudamiento. Dicha ineficiencia económica se apoya en la corrupción política. Los motivos de este problema son las deficiencias en los mecanismos de accountability, la impunidad legal y la indiferencia social.

Finalmente, dicha corrupción política se sostiene, por una parte, en la debilidad de las instituciones, y, por la otra, en la anomia de la sociedad. La debilidad institucional es ocasionada por la descoordinación administrativa y gubernamental, la falta de concertación intersectorial y la ineficiente gestión de los recursos humanos. A su vez, la anomia social es suscitada por la incapacidad estatal para prevenir y sancionar el incumplimiento de las leyes y la crisis del civismo²¹.

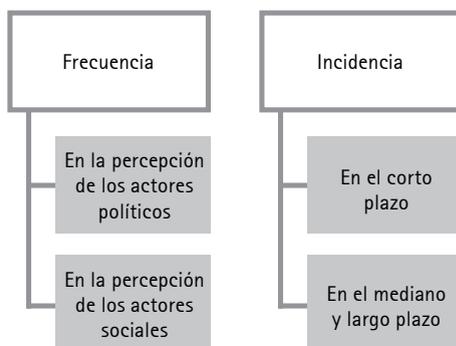
2.4 FRECUENCIA E INCIDENCIA

Luego de enumerar los problemas irresueltos con sus principales causas, los diagnosticadores deben priorizarlos. Para ese fin, se recomienda considerar dos criterios: 1) la frecuencia y 2) la incidencia. A semejanza de la urgencia y la gravedad, el primero es un criterio más subjetivo, mientras que el segundo es más objetivo. La frecuencia es una percepción de los actores sociales y políticos sobre la presencia de los problemas, mientras que la incidencia es una

21 Ver "La pirámide de los problemas irresueltos" en el Capítulo 3.

ponderación sobre la influencia de la solución de cada uno de ellos sobre la resolución de los demás. Esos son los dos criterios propuestos por el modelo relacional para priorizar los problemas irresueltos.

Figura 28. Criterios para priorizar problemas irresueltos



La frecuencia se establece a partir de consultas a los actores políticos y sociales. Como se dijo al hablar de la urgencia para jerarquizar las necesidades, la percepción de los gobernantes y administradores públicos debería conocerse a través de las conclusiones del análisis de las políticas existentes. Si esas consultas ya se hicieron, valen como insumo del diagnóstico. Si no se hicieron antes, se deben hacer ahora. A través de entrevistas a informantes clave y grupos focales, se puede entender la opinión de los directivos empresariales y dirigentes civiles. A su vez, por medio de encuestas de opinión pública, se puede conocer la percepción de los ciudadanos.

La incidencia, en cambio, se establece a partir de consultas a expertos y, eventualmente, indicadores provenientes de estadísticas gubernamentales o no gubernamentales. Es muy importante que los expertos consultados sean idóneos. Por ejemplo, si se diseña una política nacional para el desarrollo del capital social que incluya la satisfacción de las necesidades de seguridad y justicia, deben consultarse especialistas en prevención del delito y la violencia, legislación y administración de justicia penal, servicio penitenciario, etc., además de expertos en psicología y sociología criminológica

Respecto de la frecuencia, los diagnosticadores deben investigar si el problema es muy frecuente, frecuente o poco frecuente para los actores políticos

La experiencia en América Latina nos muestra que la frecuencia y la incidencia varían de acuerdo con cada problema. Además, no siempre coinciden ambos criterios, tampoco la frecuencia política y la social ni la incidencia en el corto y en el mediano/largo plazo. Atento a ello, se recomienda que los diagnosticadores consideren cada uno de los problemas por separado y en relación con cada uno de los criterios. Por ejemplo, no sirve diagnosticar si la ineficiencia económica o la debilidad institucional son más frecuentes que la corrupción política o la anomia social o si estas son más incidentes que aquellas. Pero sí es importante saber cuán frecuentes y cuán incidentes son cada uno de ellas.

3. LA FORMULACIÓN DE SOLUCIONES POSIBLES

3.1 ¿CUÁLES SON LAS SOLUCIONES?

Un diagnóstico sin alternativas de solución es un diagnóstico inconcluso, poco o nada útil para la toma de decisiones. Luego de identificar las necesidades sociales y los problemas irresueltos, los diagnosticadores deben enumerar las alternativas. Metodológicamente, se recomienda que consulten, simultáneamente, sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver y, a continuación, sobre las alternativas. Vale la pena hacer nuevas entrevistas a informantes clave o nuevos grupos focales con los mismos actores privados y nuevas encuestas de opinión pública, consultando sobre las alternativas.

Ahora, se deben enunciar los cursos de decisión y acción para remover las causas de los problemas identificados. Siempre consultando a las fuentes y según los mecanismos definidos. Aquí también se supone que los actores políticos han sido consultados en el análisis de las políticas existentes y que ahora la consulta se amplía a los actores sociales. La pregunta es: ¿cuáles son las alternativas para remover cada una de las causas de cada uno de los problemas irresueltos y, de esa manera, contribuir a satisfacer una determi-

nada necesidad social? Esta instancia puede asemejarse a la *Identificación de alternativas de solución al problema* que propone la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Por ejemplo: ¿cuáles son las alternativas para remover el déficit fiscal, la desinversión o el endeudamiento que originan la ineficiencia económica? ¿Cuáles son las alternativas para remover la descoordinación, la falta de concertación y la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos que motivan la incapacidad institucional? ¿Cuáles son las alternativas para remover las deficiencias en los mecanismos de accountability, la impunidad legal o la indiferencia social que ocasionan la corrupción política? ¿Cuáles son las alternativas para remover la incapacidad estatal para prevenir y sancionar el incumplimiento de las leyes y la crisis del civismo que suscitan la anomia social?

Según el modelo relacional, primero se deben enumerar y priorizar los problemas con sus causas y, luego, se deben formular las soluciones. Claramente, de poco o nada vale identificar los problemas sin formular las soluciones alternativas. Sin embargo, la formulación de las soluciones alternativas debe retroalimentar la identificación de los problemas. Si tenemos el problema pero no la solución alternativa, debemos revisar el problema. Es un camino de ida y de vuelta. A la vez, no pocas veces, primero se identifican las soluciones y luego se formulan los problemas con sus causas.

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 una y solamente una alternativa a adoptar. Además, las alternativas suponen decisiones o acciones excluyentes. Entre dos alternativas, si se tomara o realizara la primera, entonces, no se debería tomar ni realizar la segunda y viceversa. 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, supongamos que el problema que impide u obstaculiza la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital humano como la atención primaria de la salud es la debilidad institucional y que su principal causa es la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos. En este ejemplo, contratar y capacitar al personal a cargo de la prestación de los servicios no son

dos alternativas sino partes de una alternativa. Otra alternativa podría ser privatizar la prestación del servicio, completa o parcialmente. Es decir, si se privatiza no se contrata ni se capacita al personal y viceversa.

Considerando el "método de las comparaciones sucesivas limitadas" de Charles Lindblom (1959), cualquier nueva alternativa debe ser mejor que el *statu quo* y esa supuesta mejora debe demostrarse en esta fase del diagnóstico. Por ejemplo, si se propone la privatización de un servicio público es porque dicho servicio está siendo prestado por el Estado. Por lo tanto, a la alternativa privatizadora se debe oponer la alternativa de la continuidad de la situación existente. Ambas alternativas, la del cambio y la de la continuidad, deben ser sometidas a todos y cada uno de los criterios que veremos a continuación y, sobre esa base, concluir el diagnóstico.

3.2 FORTALEZAS U OPORTUNIDADES

Las causas principales de los problemas irresueltos pueden ser debilidades o amenazas. Unas y otras influyen negativamente provocando los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Las primeras son fuerzas internas, es decir, provienen de la organización estatal, de los gobiernos o las administraciones públicas, mientras que las segundas no son fuerzas internas sino externas, es decir, no provienen de la organización estatal sino del entorno social, de los sectores privados, empresariales o civiles, o de la misma ciudadanía.

Si las causas son debilidades, las alternativas deben implicar fortalezas. En cambio, si las causas son amenazas, las alternativas deben incluir oportunidades. Tanto las fortalezas como las oportunidades influyen positivamente, solucionando los problemas, parcial o completamente. Las fortalezas son fuerzas internas, mientras que las oportunidades no son fuerzas internas sino externas. Es erróneo tratar de solucionar debilidades estatales a partir de oportunidades provenientes del entorno social. También es equivocado tratar de solucionar amenazas sociales con fortalezas provenientes de la organización estatal.

En una clasificación apriorística, el déficit fiscal, la falta de coordinación administrativa/gubernamental, la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos, la impunidad legal y la incapacidad estatal para prevenir y san-

cionar el incumplimiento de las leyes pueden ser debilidades. A su vez, la desinversión, el endeudamiento, la falta de concertación intersectorial, las deficiencias en los mecanismos de accountability, la indiferencia social y la crisis del civismo pueden ser amenazas. Aquellas debilidades deben removerse a través de fortalezas de la misma organización. Asimismo, estas amenazas deben removerse por medio de oportunidades del mismo entorno.

Obviamente, entre dos causas de un problema, si una presupone una debilidad y otra supone una amenaza, es preferible la primera. Consecuentemente, entre dos alternativas, si una supone una oportunidad y otra presupone una fortaleza, es preferible la segunda. Porque las debilidades y fortalezas dependen de una organización estatal, administrativa o gubernamental, sobre la cual podemos influir más directa e inmediatamente, a diferencia de las oportunidades y amenazas, que dependen de un entorno social, político o económico, sobre el cual rara vez podemos hacerlo.

La experiencia latinoamericana demuestra que las fortalezas estatales posibilitan maximizar las oportunidades, mientras que las debilidades imposibilitan minimizar las amenazas del entorno sociopolítico o socioeconómico. Así, los países con eficiencia económica, fortaleza institucional, transparencia y participación han podido multiplicar los beneficios del crecimiento de la economía entre los años 2003 y 2013. En cambio, los países con economías ineficientes, instituciones débiles, políticas corruptas o sociedades anómicas no han podido minimizar el impacto negativo del estancamiento y la recesión económica a partir del año 2014.

En síntesis, las causas de los problemas pueden ser internas o externas. Consecuentemente, las soluciones alternativas también deben ser internas o externas, respectivamente. Es clave descifrar su procedencia y, para esos fines, es indispensable un conocimiento y entendimiento tanto de la organización estatal como del entorno social. Conocer y entender el Estado y la sociedad permite aumentar las fortalezas y disminuir las debilidades de la organización para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas del entorno.

Sin dudas, se trata de un trabajo de prospectiva. Es decir, con respecto a cada una de las alternativas enumeradas, los diagnosticadores deben preguntarse y preguntar a los actores y a los expertos cuáles son las fortalezas y debilidades de la organización estatal para ejecutarlas y comunicarlas y, también, cuáles son las oportunidades y amenazas del entorno social, político y eco-

nómico para hacerlo. Entre los extremos de una organización fuerte y un entorno oportuno, por una parte, y de una organización débil y un entorno amenazante, por la otra, la variedad es muy grande.

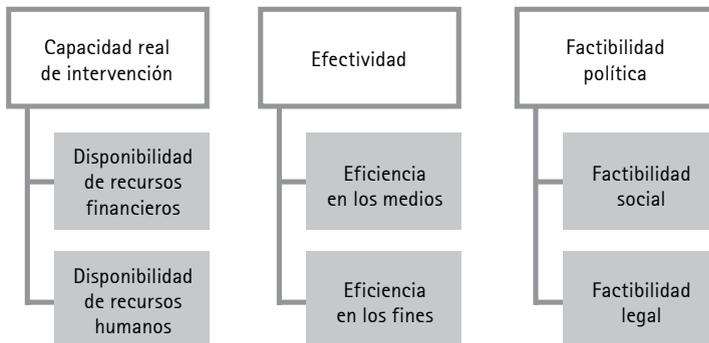
3.3 CAPACIDAD DE INTERVENCIÓN, EFECTIVIDAD Y FACTIBILIDAD POLÍTICA

Luego de enumerar las alternativas para remover las causas de los problemas, los diagnosticadores deben seleccionar las posibles. Las alternativas imposibles no son alternativas. Luego, no todas las alternativas son igualmente posibles. Atento a ello, se recomienda considerar tres criterios:

1. capacidad real de intervención, tanto financiera como humana,
2. efectividad, tanto eficiencia como eficacia y
3. factibilidad política, tanto legal como social.

Esos son los tres criterios propuestos por el modelo relacional para seleccionar las alternativas posibles.

Figura 29. Criterios para seleccionar alternativas posibles



La capacidad real de intervención depende de la disponibilidad que tengan los gobiernos y las administraciones públicas de recursos financieros (Scandizzo, 2006) y humanos (Martínez, 2006). Los recursos financieros abarcan tanto los propios (impuestos o tasas) como los provenientes de otras jurisdicciones (transferencias). A su vez, entre los recursos humanos se incluyen las plan-

tas de personal político (funcionarios) y permanente (empleados). Respecto de la capacidad de intervención, los diagnosticadores deben investigar si la alternativa es realizable con los recursos financieros y humanos disponibles.

La efectividad es la conjunción de la eficiencia y la eficacia (Delgadino, Alippi, & Armesto, 2006). La eficiencia se relaciona con el uso de los recursos, mientras que la eficacia se vincula con el 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, a mediano y largo plazo, la ineficiencia provoca la ineficacia. En cuanto a la efectividad, los diagnosticadores deben indagar si la alternativa es eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos.

La factibilidad política es la sumatoria de la viabilidad tanto social como legal. Una alternativa es viable socialmente si puede ser aceptada por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006), mientras que es viable legalmente si puede ser aprobada por el poder ejecutivo o el legislativo que corresponda (Payne, 2006). En relación con la factibilidad, los diagnosticadores deben establecer las posibilidades de aceptación ciudadana y de aprobación por decreto, ley u ordenanza.

Respecto de las fuentes de consulta, la capacidad real de intervención se fija a través de indicadores provenientes de estadísticas. En cambio, la eficiencia y la factibilidad legal se establecen por medio de consultas a los actores políticos, mientras que la eficacia y la factibilidad social se establecen mediante consultas a los actores privados y ciudadanos. En todos los casos, las consultas a los expertos temáticos es recomendable y, a veces, imprescindible. A partir de las respuestas, que pueden ser contradictorias, los diagnosticadores deben hacer una síntesis, citando las fuentes y los mecanismos de consulta.

La alternativa se diagnostica *de alta capacidad de intervención* si se dispone de recursos financieros y humanos, *de media capacidad de intervención* si se dispone de recursos financieros pero no de recursos humanos (o viceversa) y *de baja capacidad de intervención* si no se dispone de recursos financieros ni humanos. Se diagnostica *de alta efectividad* si es eficiente y eficaz, *de media efectividad* si es eficiente pero ineficaz (o viceversa) y *de baja efectividad* si es ineficiente e ineficaz. Finalmente, se diagnostica *de alta factibilidad política* si es viable social y legalmente, *de media factibilidad* si es viable legal

pero no socialmente (o viceversa) y de *baja factibilidad política* si es inviable legal y socialmente.

Tabla 3. Selección de alternativas posibles

Alternativas posibles	Capacidad real de intervención			Efectividad			Factibilidad política		
	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja	Alta	Media	Baja
A1									
A2									

La experiencia en América Latina demuestra que la capacidad de intervención, la efectividad y la factibilidad política varían de acuerdo con cada alternativa. Además, casi nunca coinciden los tres criterios, tampoco la capacidad financiera y la humana, la eficiencia y eficacia ni la viabilidad social y la legal. Atento a ello, se recomienda que los diagnosticadores consideren cada una de las alternativas por separado en relación con cada uno de los criterios. Luego, a diferencia de lo dicho en relación con la jerarquización de las necesidades y la priorización de los problemas, los diagnosticadores deben confrontar las alternativas y establecer las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

3.4 TODAS LAS ALTERNATIVAS TIENEN VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Un buen diagnóstico no puede incluir alternativas imposibles. Las alternativas diagnosticadas para remover las causas pendientes de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades insatisfechas pueden ser más o menos posibles. Pero las imposibles ni siquiera son alternativas. Pueden ser deseos y hasta buenos deseos de los actores políticos o sociales, pero no sirven como punto de partida para la decisión que es la fase subsiguiente al diagnóstico. Hablar de alternativas posibles es hablar de alternativas estratégicas porque lo estratégico es lo posible y viceversa.

Una alternativa con máximas posibilidades de realización sería aquella que dispusiera de los recursos financieros y humanos, fuera eficiente en el uso de

los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos, pudiera ser aceptada por los destinatarios y la sociedad en general y aprobada por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo según corresponda. Contrariamente, una alternativa con mínimas posibilidades de realización sería aquella que no dispusiera de los recursos, fuera ineficiente e ineficaz, no pudiera ser aceptada por los destinatarios ni la sociedad en general ni aprobada por el poder político respectivo. En medio, se observa una ilimitada variedad y diversidad de combinaciones.

Por ejemplo, supongamos que se han diagnosticado dos alternativas. La primera (A1) dispone de los recursos financieros y humanos, es eficiente pero es ineficaz y no es viable social ni legalmente. Es decir, tiene alta capacidad de intervención, media efectividad y baja factibilidad política. La segunda (A2), por el contrario, no dispone de los recursos financieros ni humanos, es ineficiente pero es eficaz y es factible social y legalmente. O sea, tiene baja capacidad de intervención, media efectividad y alta factibilidad política. Claramente, las ventajas de la primera son las desventajas de la segunda y viceversa.

No hay una tercera alternativa que tenga alta capacidad de intervención, alta efectividad y alta factibilidad política. La razón es muy sencilla. Todas alternativas tienen ventajas pero también desventajas. Casi siempre, las alternativas se destacan por sus beneficios. Pero los diagnosticadores también deben resaltar sus perjuicios. Es clave que se detallen los puntos fuertes pero, sobre todo, los puntos débiles de cada una de las alternativas, sabiendo que las desventajas de A1 no se superan mediante la incorporación de las ventajas A2, porque, insistimos, las ventajas de A2 son las desventajas de A1 y viceversa.

En el diagnóstico hay que trabajar sobre las desventajas de cada alternativa y, sobre esa base, plantear las cuestiones a considerar en el planeamiento para superarlas o, por lo menos, minimizarlas. En el ejemplo que seguimos, si se adopta la primera alternativa, las dificultades a superar en la gestión no son los recursos financieros y humanos ni la eficiencia, sino la eficacia y la factibilidad social y legal. Por el contrario, si se adopta la segunda alternativa, las dificultades a superar en la gestión no son la factibilidad legal y social ni la eficacia, sino la eficiencia y los recursos financieros y humanos.

Al momento de definir la agenda gubernamental, si se adoptase la alternativa A1, las cuestiones a considerar en el planeamiento serían: 1ª) cómo lograr

la eficacia en la consecución de los objetivos y resultados; 2ª) cómo lograr la aceptación de los destinatarios y de la sociedad en general; y 3ª) cómo lograr la aprobación de los poderes políticos correspondientes. En cambio, si se adoptase la alternativa A2, las cuestiones a considerar en el planeamiento serían: 1ª) cómo lograr los recursos financieros; 2ª) cómo lograr los recursos humanos; y 3ª) cómo lograr la eficiencia en el uso de dichos recursos.

La clave de un buen diagnóstico de alternativas posibles es detallar las ventajas y, en particular, las desventajas. No basta decir que la desventaja es la indisponibilidad de recursos, la ineffectividad o la inviabilidad política. ¿Se trata de la indisponibilidad de recursos económicos, propios o de otra jurisdicción? ¿Se trata de la indisponibilidad de recursos humanos, de planta política o de planta permanente? ¿La ineficiencia deriva del presupuesto, de las plantas o las estructuras? ¿La ineficacia se refiere a los objetivos, a los resultados o a ambos? ¿La inviabilidad social proviene del rechazo de los destinatarios o de la sociedad en general? ¿La inviabilidad legal proviene del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo?

RETO 9: DECIDIR POLÍTICAMENTE, SIN IMPROVISACIONES

*Tomar decisiones sin un diagnóstico
es improvisar. Pero no tomarlas es
desgovernar. La indecisión es el mal mayor
de cualquier gobierno.*

1. DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se dijo en el Capítulo 1, el diseño anticipa y configura la gestión de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

1. el diagnóstico de necesidades, problemas y soluciones posibles y
2. la decisión de planes, programas y proyectos (Graglia, 2012).

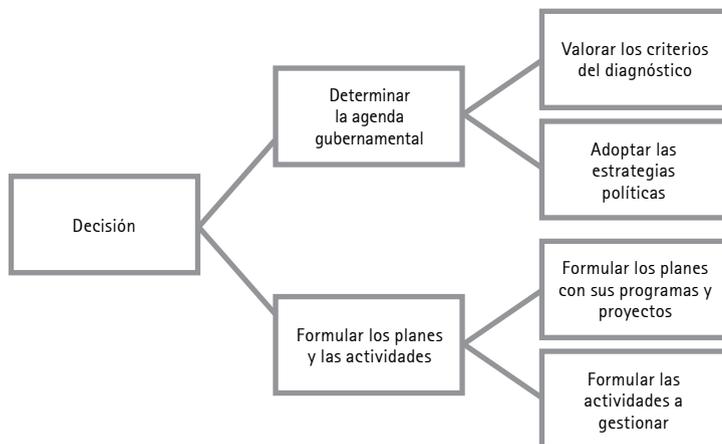
En la decisión se define la agenda gubernamental. Sobre esa base se formulan los planes con sus programas y proyectos integrantes y las actividades a gestionar, es decir, a ejecutar, comunicar y controlar. La decisión, reiteramos, busca un diseño lo más representativo posible.

En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes con el apoyo de los equipos de diagnóstico y de planeamiento:

- valorar los criterios del diagnóstico desde un punto de vista que busque el bien común;
- adoptar las alternativas o estrategias políticas, es decir, el conjunto de cursos de decisión y acción para remover las principales causas de los problemas prioritarios;

- planear los objetivos de los planes con sus programas y proyectos integrantes, los indicadores de gestión y de resultados, verificadores y supuestos; y
- listar, ordenar, programar y presupuestar las actividades a gestionar.

Figura 30. Decisión de políticas públicas



Los protagonistas de esta fase son los gobernantes junto con los equipos técnicos de diagnóstico y de planeamiento. En principio, los gobernantes son los responsables de definir la agenda del gobierno con el apoyo de los diagnosticadores. Luego, los mismos gobernantes deben encargar la formulación de los planes y las actividades a los planificadores y, finalmente, autorizar su puesta en marcha. En sentido restringido, los gobernantes son las autoridades de los poderes ejecutivos que han sido elegidas por el voto, junto con los funcionarios políticos que han sido designados por las autoridades elegidas. En sentido amplio, también incluimos a los Legisladores del o los partidos del gobierno.

La formulación de los planes con sus programas y proyectos integrantes y de las actividades corresponde al equipo de planeamiento. Los planificadores pueden o no ser los mismos que diagnosticaron las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles. A veces, los equipos de diagnóstico y de planeamiento coinciden y otras veces son diferentes, dependiendo de los casos. A su vez, uno o ambos equipos pueden pertenecer a la

planta permanente de la administración del Estado o provenir de los sectores privados: consultoras, asociaciones o universidades, entre otras posibilidades.

La definición de la agenda de gobierno es de naturaleza política pero supone una perspectiva técnica de los gobernantes, mientras que la formulación de los planes y las actividades es de naturaleza técnica pero supone una perspectiva política de los planificadores. El conocimiento de lo técnico distingue a un buen gobernante de un politiquero. A su vez, el entendimiento de lo político diferencia a un buen planificador de un tecnócrata. Sin dudas, las relaciones entre gobernantes y planificadores es un punto de inflexión en el proceso de políticas públicas. América Latina requiere mejores gobernantes y mejores planificadores, menos politiqueros y menos tecnócratas.

Claramente, al gobierno corresponde la decisión política de los planes. Si no lo hacen, no gobiernan o "desgobiernan". Luego, si lo hacen correctamente, "gobiernan bien" (García Pizarro, 2007). Para hacerlo, los gobernantes no deben ignorar a los administradores públicos, sino consultarlos. Cuando los gobernantes desconocen a los administradores públicos, gobiernan mal. El gobierno debe ser "relacional" respecto de la administración pública.

A diferencia del diagnóstico, la decisión no es un proceso participativo. Pero, al decidir, los gobernantes no deben desatender las conclusiones de un diagnóstico participativo. Si se ha consultado a otros actores políticos y sociales, los gobernantes no están formalmente obligados a decidir según las necesidades y los problemas identificados ni las alternativas formuladas en el diagnóstico participativo. Hasta pueden decidir en contra. Pero no sin costos políticos o, por lo menos, sin la posibilidad real y efectiva de pagarlos.

Las dos fallas más frecuentes en el proceso de decisión son la indecisión y la improvisación. La indecisión es la falta –completa o parcial– de una decisión representativa. Hablamos de indecisión cuando hay un diagnóstico participativo de necesidades, problemas, causas y alternativas posibles pero no se define la agenda gubernamental. También detectamos esta falla cuando hay una agenda gubernamental pero no se formulan los planes, programas o proyectos y las actividades a gestionar.

La improvisación, en cambio, no supone la falta de una decisión, sino la ausencia de un diagnóstico previo de las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver, las causas a remover y las alternativas posibles a esos fines.

Algunas veces, la falla se da porque se define una agenda gubernamental sin un diagnóstico participativo. Otras veces, la improvisación se da porque se formulan planes, programas o proyectos y actividades a gestionar sin una agenda gubernamental.

Figura 31. Fallas en el proceso de decisión



2. LA AGENDA DE GOBIERNO

2.1 NO TODOS GOBIERNAN IGUAL

Según el modelo relacional que propiciamos, a partir del análisis de las políticas existentes, en el diagnóstico se deben identificar, primero, la urgencia y la gravedad de las necesidades a satisfacer, luego, la frecuencia y la incidencia de los problemas que impiden u obstaculizan satisfacer dichas necesidades y, finalmente, se deben formular las alternativas posibles para remover las causas de dichos problemas, de acuerdo con tres criterios: la capacidad real de intervención, la efectividad y la factibilidad política.

De esa manera, el diagnóstico es la base y el punto de partida de la decisión, por tres razones, a saber: 1ª) porque permite saber si las alternativas disponen de los recursos financieros y humanos, necesarios y suficientes; 2ª) porque permite conocer si las alternativas son eficientes en el uso de tales recursos y eficaces en el cumplimiento de los objetivos y resultados; y 3ª) porque permite entender si las alternativas pueden ser aceptadas por los destinatarios y la sociedad en general y aprobadas por los poderes políticos correspondientes.

Los diagnosticadores informan a los gobernantes sobre la capacidad de intervención, la efectividad y la factibilidad política de cada una de las alter-

nativas, siempre de acuerdo con las fuentes consultadas y los mecanismos utilizados. Nada más... y nada menos. Pero los diagnosticadores no toman decisiones. Sin dudas, si el diagnóstico ha sido participativo, si las fuentes consultadas han sido las adecuadas y si los mecanismos utilizados han sido los idóneos, sus informes, tanto de avance como finales, pueden condicionar la decisión de los planes, programas o proyectos. Pero no deben determinarla.

Ahora es el turno de los gobernantes, autoridades elegidas o funcionarios políticos. A ellos corresponde apreciar o estimar las alternativas posibles, es decir, valorarlas desde un punto de vista "político". Atento a ello, se recomienda que los gobernantes juzguen políticamente cada uno de los criterios de selección, asistidos profesionalmente por el equipo técnico que hizo el diagnóstico. Así, los gobernantes deben responderse: ¿cuánto vale la disponibilidad de recursos financieros y humanos? ¿Cuánto vale la eficiencia y la eficacia? ¿Cuánto vale la factibilidad social y legal?

Dicha apreciación o estimación corresponde, insistimos, a los gobernantes y no a los diagnosticadores ni a los actores sociales o expertos temáticos consultados en el diagnóstico. La valoración de la que hablamos es política por antonomasia y está condicionada por una serie de factores. Entre ellos, la organización estatal, gubernamental y administrativa, y el entorno social, político y económico. De acuerdo con las características organizacionales y sociales, los criterios de selección pueden valer desigualmente para los gobernantes. A esos dos factores se deben sumar otros dos que también influyen: la ideología de las autoridades y la plataforma electoral del partido gobernante.

A priori, un gobernante con una ideología cercana al Estado "neoliberal" puede valorar más la capacidad de intervención y la eficiencia, mientras que otro gobernante con una ideología cercana al Estado "social" puede valorar más la eficacia y la factibilidad política. Para aquellos, "si no tenemos los recursos y si no somos eficientes, de poco o nada importan la eficacia o la factibilidad política". Para estos, en cambio, "si no somos eficaces y si no tenemos la factibilidad política, de poco o nada importan la capacidad real de intervención o la eficiencia". Entre ambos extremos hay una infinita variedad de combinaciones.

Además de la ideología de las autoridades, también influye la plataforma electoral del partido político de origen del gobernante. Sin caer en la tentación

del mandato imperativo, cierto es que las autoridades han sido candidatos de un partido político o de una alianza electoral y que ese partido o esa alianza han hecho una propuesta de gobierno al electorado. Sabemos que el abuso del marketing ha bastardeado las campañas electorales y ha convertido las propuestas en eslóganes. Sin embargo, reivindicamos las plataformas electorales como referencia para la valoración de los criterios del diagnóstico.

2.2 OPORTUNIDAD NO ES OPORTUNISMO

Supongamos, por ejemplo, que se diseña una política subnacional para la prestación de los servicios de higiene o de transporte en una región metropolitana o una ciudad de cualquier país latinoamericano. Presupongamos, también, que uno de los problemas es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros y que una de sus causas es el déficit de la empresa de gestión estatal a cargo de la prestación de tales servicios. Finalmente, presupongamos que las alternativas son dos. La primera (A1) supone aumentar el precio de los servicios, mientras que la segunda (A2) supone subsidiar dicho precio.

Considerando esas dos alternativas, respecto de la capacidad real de intervención, la primera alternativa supera a la segunda: el gobierno subnacional no dispone de los recursos para subsidiar. En cuanto a la efectividad, la primera es más eficiente y la segunda es más eficaz. En relación con la factibilidad política, la segunda alternativa supera a la primera: los destinatarios y la sociedad en general rechazan el aumento del precio del servicio y este supone una ley u ordenanza que no puede sancionarse por falta de votos en el órgano legislativo.

¿Qué hacer? Depende, obviamente, de la valoración política de los criterios del diagnóstico de alternativas posibles. Veamos. Si un gobernante entiende que la capacidad de intervención y la eficiencia valen más que la factibilidad política y la eficacia, entonces debe adoptar la primera alternativa (A1) y descartar la segunda (A2), es decir, aumentar el precio del servicio. Pero si otro gobernante entiende que la eficacia y la factibilidad política valen más que la capacidad real de intervención y la eficiencia, entonces debe adoptar la segunda alternativa (A2) y descartar la primera (A1), es decir, subsidiarlo.

La valoración política depende, insistimos, de la organización estatal y del entorno social, junto con la ideología política del gobernante y la plataforma electoral del partido gobernante. Estos cuatro factores influyen, sin dudas.

A partir de los dichos factores, el gobernante debe preguntarse: ¿cuál es la alternativa más conveniente políticamente? ¿Una alternativa con alta capacidad de intervención y eficiencia, como el aumento, o una alternativa con eficacia y alta factibilidad política, como el subsidio?

Ahora bien, la clave que complementa aquella pregunta es a quién o a quiénes se refiere dicha conveniencia. Las posibilidades son dos y pueden formularse como una pregunta dicotómica: ¿cuál es la alternativa más conveniente para el gobernante y su partido o cuál es la alternativa más conveniente para los destinatarios y la sociedad en general? Para nosotros, indudablemente, el criterio determinante debe ser el de la conveniencia para los destinatarios y la sociedad en general. Esto supone que el interés general debe estar por encima de los intereses personales o partidarios.

La oportunidad política supone la subordinación de los factores organizacionales, sociales, ideológicos y electorales al bien común (Graglia, 2012). Entre dos alternativas, la más conveniente es la que se oriente más y mejor al bien común. Concretamente, una alternativa se acerca al bien común cuando privilegia los intereses de los sectores sociales menos desarrollados. En el ejemplo, un aumento del precio de los servicios sin eficacia, sin aceptación social ni aprobación legal puede perjudicarlos. Pero también puede perjudicarlos un subsidio sin recursos financieros ni humanos y sin eficiencia. En esa disyuntiva se juega el oficio del decisor.

Lamentable y reiteradamente, en América Latina, no pocas veces la política se convierte en politiquería y la oportunidad política se transforma en oportunismo político. No se considera el bien común ni se privilegian los intereses de los sectores más vulnerables sino el rédito personal o partidario del gobernante o de su partido. El criterio de la oportunidad política que reivindicamos debe iluminar a los decisores en la búsqueda de las alternativas más beneficiosas o menos perjudiciales para dichos sectores. Es el complejo y complicado arte de decidir políticas públicas.

2.3 LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS ENTRE LAS ALTERNATIVAS POSIBLES

Después de valorar los criterios del diagnóstico, los gobernantes deben determinar la agenda del gobierno. Esta es una instancia fundamental en el

proceso de políticas, una bisagra. La agenda gubernamental es el puente entre el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas, de un lado, y, del otro, el planeamiento de objetivos y actividades. En términos procesuales, el diagnóstico es el insumo de la agenda gubernamental y esta es el insumo del planeamiento. Si la agenda gubernamental no reconoce al diagnóstico, este no vale la pena. Si el planeamiento no entiende a la agenda gubernamental, el que no vale la pena es el planeamiento.

La determinación de la agenda gubernamental tiene corolarios. Viendo las dos alternativas del ejemplo que seguimos, si la agenda gubernamental privilegia la capacidad real de intervención y la eficiencia, los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto son ineficaces o carecen de la viabilidad social o legal para su implementación. Asimismo, si la agenda gubernamental privilegia la factibilidad política y la eficacia, los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen de los recursos financieros o humanos para su implementación o son ineficientes.

En síntesis, la agenda gubernamental es el conjunto de estrategias adoptadas por los gobernantes para remover, completa o parcialmente, las causas principales de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. En un planteo idealista, la agenda gubernamental debería coincidir con la agenda social. Las estrategias adoptadas por los gobernantes deberían responder a las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y sus principales causas. El origen de la agenda gubernamental debería ser la agenda social y el destino de la agenda social debería ser la agenda gubernamental.

La experiencia en América Latina nos muestra que, recurrentemente, 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, p. 23).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2010), las causas de fondo de la gobernabilidad y la ingobernabilidad pueden ser dos. 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. La segunda causa es "de origen gubernamental" y consiste en la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. Al respecto, subrayamos que ambas causas provocan la misma consecuencia: el divorcio entre la agenda gubernamental y la agenda social.

En la "perspectiva social", la explicación de la gobernabilidad o la ingobernabilidad se centra más en la disposición o la indisposición de la sociedad respecto al gobierno. En la "perspectiva gubernamental", en cambio, la explicación se centra más en la capacidad o la incapacidad del gobierno respecto a la sociedad. 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 (Aguilar Villanueva, 2010). Desde nuestro punto de vista, ambas perspectivas se alimentan y retroalimentan.

Procurando no caer en la ingobernabilidad, según el modelo relacional, los gobernantes deben determinar incrementalmente las estrategias políticas integrantes de la agenda gubernamental, es decir, buscando "salir del paso", en términos del incrementalismo (Lindblom, 1959). "Salir del paso" no supone irracionalidad o arbitrariedad. Irracional o arbitrario sería adoptar alternativas imposibles, sin recursos financieros y humanos suficientes, ineficientes e ineficaces, inviables social y legalmente. Pero, entre las alternativas posibles, deben decidir los gobernantes, razonable y prudentemente, según su criterio político de oportunidad en la búsqueda del bien común.

2.4 UNA AGENDA NO ES UN PLAN

La agenda gubernamental compila las estrategias políticas que han adoptado los gobernantes para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Obviamente, cada gobierno nacional o subnacional debe definir su propia agenda, preferentemente a partir de un diagnóstico con la participación de los actores políticos y sociales correspondientes. Esta obviedad ha sido negada una y mil veces por algunos organismos internacionales de crédito, con recetas uniformes para realidades multiformes.

Evidentemente, la urgencia y la gravedad respecto a cada una de las necesidades a satisfacer varían según los países, las regiones y ciudades latinoamericanas. No todos los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de dichas necesidades son igualmente prioritarios ni se explican o justifican por las mismas causas. No todas las organizaciones tienen las mismas debilidades y fortalezas ni todos los entornos plantean las mismas amenazas y oportunidades. Finalmente, no todos los gobernantes tienen las mismas ideologías políticas ni todos los partidos o alianzas tienen las mismas plataformas electorales. Por lo tanto, no todas las agendas gubernamentales deberían ser iguales.

En el marco metodológico del modelo relacional, la agenda no es el plan, sino la base del planeamiento. Por lo tanto, lo que se planifica es la agenda gubernamental. Así, llegamos a la elaboración de los planes con sus programas y proyectos, a partir de un conjunto de estrategias políticas adoptadas por los gobernantes para satisfacer las necesidades, resolver los problemas y remover las causas diagnosticadas lo más participativamente posible.

Según Alfredo Ossorio (2003), diversos autores coinciden en definir al plan como "una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios" (Ossorio, 2003, p. 16). Según este autor, "el concepto de plan evoca una acción reflexiva e intencional de ordenamiento y encuadre de acciones y de preparación de instrumentos conceptuales y materiales para alcanzar o producir un resultado deseado" (Ossorio, 2003, p. 19). Nosotros agregamos que esa "situación deseada" o ese "resultado deseado" deben estar insertos en la agenda del gobierno.

En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva (1996) recopila, entre otros, dos textos que "ofrecen claves analíticas para entender los procesos políticos y culturales que subyacen en la decisión primera del gobierno de hacerse cargo de una cierta cuestión a la que otorga naturaleza pública" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 75). El primero, *Formación de la agenda: el caso de la política de ancianos*, de Charles D. Eldery Roger W. Cobb (1984), y el segundo, *La formación de la agenda: el caso del maltrato de niños*, de Bárbara J. Nelson (1978). Ambos son antecedentes del modelo relacional de diseño de políticas públicas.

La realidad latinoamericana es tan contundente que las agendas gubernamentales pueden variar pero hay asuntos o temas que no pueden desconocidos o desentendidos. Para desarrollar el capital físico, hay que construir viviendas, realizar obras de infraestructura y prestar servicios de calidad. Para desarrollar la actividad económica, hay que promover el crecimiento de las economías, generar empleo o trabajo, disminuir la pobreza y eliminar la indigencia. Para desarrollar el capital humano, hay que preservar el ambiente, garantizar el acceso a la educación y la salud. Para desarrollar el capital social, hay que luchar contra el delito y la violencia, administrar justicia en tiempo y forma y redistribuir los ingresos.

Ahora bien, ninguno de esos desarrollos es posible si no se avanza hacia la eficiencia económica, la transparencia, la calidad institucional y la participación política y social. A esos fines, hay que equilibrar los presupuestos, atraer inversiones, desendeudarse o endeudarse para obras y servicios. Hay que fortificar la accountability, juzgar y castigar a quienes delinquen en la función pública, abrir los gobiernos. Hay que coordinar las decisiones y acciones del sector estatal y concertarlas con los sectores privados, gestionar estratégicamente los recursos humanos. Hay que concientizar sobre la convivencia, sancionar las contravenciones, vivificar a los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales.

3. EL PLANEAMIENTO DE LOS OBJETIVOS Y LAS ACTIVIDADES

3.1 OBJETIVOS Y PLAZOS

El planeamiento de políticas públicas implica la formulación de planes, programas y proyectos a largo, mediano y corto plazo. Tanto los planes como los programas y proyectos que los integran deben tener sus objetivos claramente definidos. Además de claros, los objetivos deben ser precisos y comprensibles. La claridad, la precisión y la comprensión son las tres claves que se recomiendan para la definición de objetivos. Como veremos a continuación, estos se complementan con la definición de indicadores y metas.

Los objetivos de cualquier plan deben ser "satisfacer las necesidades sociales insatisfechas", preferentemente las que se identificaron en el diagnóstico participativo. Desde nuestro punto de vista, el desarrollo integral de cualquier país, región o localidad de América Latina puede incluir, entre otros, una docena de planes agrupados en cuatro políticas:

1. Una política para el desarrollo del capital físico, con:
 - un plan de vivienda,
 - un plan de obras de infraestructura y
 - un plan de servicios de calidad.

2. Una política para el desarrollo de la actividad económica, con:
 - un plan de crecimiento de las economías nacionales, regionales y locales, englobando tanto la producción como la exportación y el consumo,
 - un plan de generación de empleo o trabajo digno y
 - un plan de lucha contra la pobreza y la indigencia.
3. Una política para el desarrollo del capital humano, con:
 - un plan de acceso a la educación primaria y secundaria,
 - un plan de acceso a la salud que garantice igualdad de oportunidades y
 - un plan de preservación y protección del ambiente.
4. Una política para el desarrollo del capital social, con:
 - un plan de lucha contra el delito y la violencia que incluya la prevención y la represión en el marco del Estado de derecho,
 - un plan de reforma judicial que garantice la administración de justicia en tiempo y forma y
 - un plan de redistribución de ingresos.

Los objetivos de cualquier programa deben ser "resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades", mientras que los objetivos de cualquier proyecto deben ser "remover las causas principales de dichos problemas mediante las estrategias que se adoptaron en la agenda gubernamental". En el planeamiento de cualquier política de un país, una región o una localidad, los programas y proyectos integrantes de los diversos planes pueden ser variados. En general, los programas que busquen solucionar problemas de una misma necesidad deben incluirse en un mismo plan y los proyectos que busquen remover causas de un mismo problema deben incluirse en un mismo programa.

Asimismo, el desarrollo integral del que hablamos puede incluir, entre otros, una docena de proyectos agrupados en cuatro programas transversales. Cualquiera de estos programas con sus proyectos integrantes puede ser parte

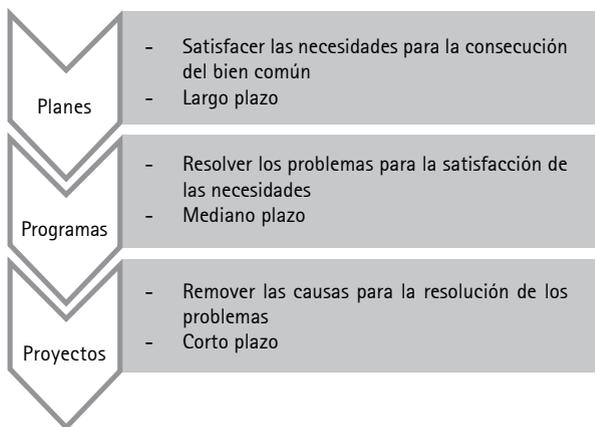
de cualquiera de los planes para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social.

1. Un programa de eficiencia económica que incluya:
 - un proyecto de equilibrio o superávit fiscal,
 - un proyecto de inversiones públicas y privadas para obras de infraestructura y servicios de calidad y
 - un proyecto de desendeudamiento o de endeudamiento para inversiones.
2. Un programa de transparencia que contenga:
 - un proyecto de fortalecimiento de los mecanismos de accountability legal, política y social,
 - un proyecto de persecución penal, juicio y castigo a los corruptos y
 - un proyecto de gobierno abierto.
3. Un programa de calidad institucional que comprenda:
 - un proyecto de coordinación administrativa y gubernamental,
 - un proyecto de concertación entre el sector estatal y los sectores empresariales y civiles y
 - un proyecto de gestión estratégica de los recursos humanos.
4. Un programa de participación política y social que abarque:
 - un proyecto de código de convivencia,
 - un proyecto de potenciación de los organismos estatales encargados de sancionar las contravenciones y
 - un proyecto de fortalecimiento de los partidos políticos y las organizaciones no gubernamentales.

En general, los objetivos de los proyectos, programas o planes pueden ser a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo, respectivamente. Sobre esto no hay demasiadas diferencias. Sin embargo, se debate sobre los tiempos, es decir, la cantidad de años que abarcan dichos plazos.

El largo plazo implica objetivos a más de 10 años y el mediano plazo a más de cinco y menos de 10 años. Por lo tanto, el corto plazo significa plantearse objetivos a menos de cinco años. Esta diferenciación es un convencionalismo y no un dogma, dependiendo, además, de la política que se planifique.

Figura 32. Planeamiento de objetivos y plazos



3.2 INDICADORES Y METAS

Los objetivos, tanto de los planes como de los programas y proyectos que los integren, deben ser generales. Los objetivos particulares o específicos son sobreabundantes y, por lo tanto, han caído en desuso. Ahora bien, para que los objetivos generales sean operativos, además de los plazos, se deben prever "indicadores" y "metas". Los objetivos sin indicadores y metas son meros deseos que no sirven para gestionar las actividades planificadas. Sin indicadores y metas es imposible controlar la gestión y evaluar sus resultados. De ahí su importancia.

Los indicadores son instrumentos de medición. A nuestros fines, diferenciamos los "indicadores de gestión" y los "indicadores de resultados". Los primeros sirven para medir el cumplimiento de los objetivos en los procesos de ejecución y de comunicación. Son imprescindibles a los fines del control de la gestión. Los segundos, en cambio, sirven para medir la consecución

de los resultados esperados en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Son indispensables a los fines la evaluación o estudios de impacto.

Entre los indicadores de gestión, diferenciamos los "indicadores de ejecución" y los "indicadores de comunicación". Respecto de los primeros, los planificadores deben prever qué grado de ejecución se propone. Si se trata de una obra, ¿qué porcentaje se construirá? Si se trata de un servicio, ¿a qué porcentaje de la población se prestará? En cuanto a los segundos, deben prever qué grado de comunicación se propone. Tratándose de un proyecto, un programa o un plan, ¿qué proporción de los destinatarios y qué proporción de la sociedad en general conocerá o entenderá las actividades planificadas o ejecutadas?

A su vez, entre los indicadores de resultados, distinguimos los "indicadores de satisfacción" y los "indicadores de aceptación". Respecto de los primeros, los planificadores deben prever qué grado de satisfacción se espera. Si se trata de un proyecto o un programa, ¿qué proporción de la causa se removerá o qué proporción del problema se resolverá? Si se trata de un plan, ¿qué proporción de la necesidad quedará satisfecha? En cuanto a los segundos, deben prever qué grado de aceptación se espera. Tratándose de un proyecto, un programa o un plan, ¿qué proporción de los destinatarios y qué proporción de la sociedad en general estará conforme?

Tanto los objetivos propuestos como los resultados esperados no se alcanzan de una vez, sino a través del tiempo. Cualquier plan, programa o proyecto debe prever un plazo final que, como se dijo, puede ser corto, mediano o largo. Pero también se deben prever plazos intermedios. Las metas son un instrumento que sirve a los fines de auditar el avance gradual en el cumplimiento de los objetivos y la consecución de los resultados. La meta final sería, pues, el objetivo cumplido y el resultado conseguido al término del plazo previsto.

Tabla 4. Planeamiento de objetivos, plazos, indicadores y metas

Plan / Programa / Proyecto: Objetivo: Plazo:				
Indicadores A menos de 5 años		Metas		
		A menos de 5 años	Entre 5 y 10 años	A más de 10 años
De gestión	Ejecución % de construcción de la obra o de cobertura del servicio			
	Comunicación % de conocimiento o entendimiento de los objetivos (destinatarios y sociedad)			
De resultados	Satisfacción % de necesidad satisfecha, problema resuelto o causa removida			
	Aceptación % de conformidad con los resultados (destinatarios y sociedad)			

Finalmente, los planificadores también deben prever los “verificadores” y los “supuestos”. Los verificadores son las fuentes a través de las cuales se comprobarán los indicadores y las metas. En general, pueden provenir de diversas técnicas de investigación social (entrevistas, grupos focales o encuestas de opinión) o de estadísticas elaboradas por organismos gubernamentales o no gubernamentales. Los supuestos son condiciones para que se cumplan los objetivos y se consigan los resultados, pero que escapan a las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores. En general, las políticas de otras jurisdicciones pueden ser consideradas como tales, junto con las amenazas y oportunidades del entorno.

3.3 ACCIONES Y RESPONSABLES

Junto con los objetivos propuestos y los resultados esperados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana, los planes, programas y proyectos

deben incluir plazos, indicadores y metas. Sobre esa base, el equipo de planeamiento debe anticipar las actividades, es decir, las acciones a gestionar y los responsables de hacerlo. Se puede decir que las actividades son los medios a través de los cuales se pueden cumplir los objetivos propuestos y, de esa manera, conseguir los resultados esperados.

Prever las actividades requiere la realización de una serie de trabajos de anticipación a cargo del equipo de planeamiento, en consulta con diversos especialistas según la política para se planifique. No es lo mismo planificar una política para el desarrollo del capital físico, para el desarrollo de la actividad económica, para el desarrollo del capital humano o para el desarrollo del capital social. Sin embargo, no es necesario que los planificadores sean especialistas en todos y cada uno de los asuntos o temas. Aunque suene obvio, los planificadores deben ser especialistas en planificación.

Las actividades se configuran a partir de dos cuestiones que son básicas y, a la vez, complementarias. La primera, qué acciones se pondrán en marcha para alcanzar los objetivos propuestos y, consiguientemente, los resultados esperados. La segunda, quiénes lo harán, o sea, quiénes serán los responsables. Planificar "qué hacer" sin planificar "quiénes lo harán" es un error tan repetido como peligroso en los gobiernos y las administraciones latinoamericanas. La configuración de las actividades implica la planificación del qué y del quiénes, básica y complementariamente. Vale reiterar que los plazos deben ser previstos junto con los objetivos, los indicadores y las metas.

La primera cuestión es, pues, listar qué acciones se realizarán. Considerando que las fases de la gestión y la subsiguiente evaluación de sus resultados, el equipo de planeamiento debe listar tres tipos de actividades, a saber:

1. las acciones de ejecución,
2. las acciones de comunicación y
3. las acciones de control de la gestión y de evaluación de los resultados.

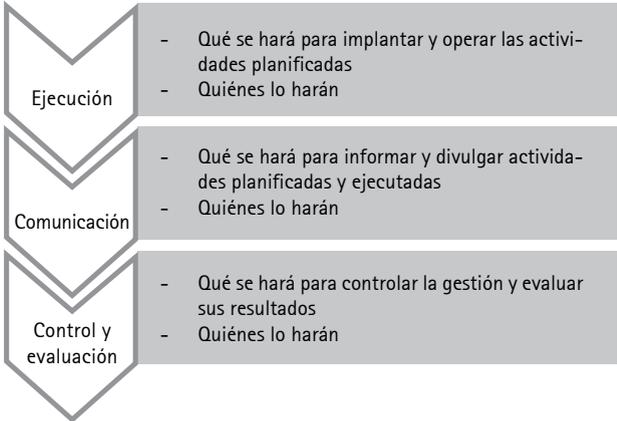
Luego, las actividades se deben ordenar y programar lógicamente y cronológicamente y, finalmente, se deben presupuestar los recursos financieros y humanos. Pero, para empezar, insistimos, se debe hacer un inventario completo de las acciones.

Las "acciones de ejecución" incluyen las tareas a gestionar para la implantación y para la operación de las actividades planificadas. Es decir, qué se hará para legitimarlas y legalizarlas y para adecuar las estructuras organizacionales y plantas de personal, coordinar y concertar dichas actividades. Las "acciones de comunicación" incluyen las tareas a gestionar para la información y la divulgación de las actividades planificadas y ejecutadas. Es decir, qué se hará para informarlas a los destinatarios y para divulgarlas a la sociedad en general.

Las "acciones de control y evaluación" incluyen las tareas a gestionar para controlar la ejecución y la comunicación y para evaluar los resultados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana. Es decir, qué se hará para analizar y, eventualmente, corregir lo ejecutado y lo comunicado y para medir la satisfacción de la necesidad, la resolución del problema o la remoción de la causa, el grado de aceptación o rechazo de los destinatarios y de la sociedad en general.

La segunda cuestión es asignar quiénes realizarán dichas acciones. Es decir, quiénes serán los responsables de la ejecución, quiénes serán responsables de la comunicación y quiénes serán responsables del control de la gestión y de la evaluación de sus resultados. La asignación de responsabilidades no se refiere a personas, sino a órganos previstos en el diseño organizacional existente. El responsable no es tal o cual ministro, secretario, director o jefe (de departamento, división o sección) sino el ministerio, la secretaría, la dirección o la jefatura correspondientes. La asignación de responsables es tan importante como el listado de acciones.

Figura 33. Planeamiento de acciones y responsables



3.4 CRONOGRAMA Y PRESUPUESTO

Como bien dice Aguilar Villanueva (1996), es dominante considerar que la política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas. Ahora bien, en la práctica, "las 'etapas' pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o retrasarse, repetirse". Según el mismo autor, la separación en diversos tramos de una política pública "es algo artificial y puede ser hasta desviante, si se deja la impresión o se recomienda que se procesa etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya complementado la precedente" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 15).

No podemos menos que coincidir con el profesor mexicano, "la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal" (Aguilar Villanueva, 1996, p. 15). Sin embargo, en el proceso de planeamiento es imprescindible prever esa sucesión temporal. Porque de eso se trata el planeamiento, sabiendo que, luego, en la implementación puede no darse de esa manera. De ahí la importancia de una planificación que no sea rígida sino flexible, previendo instancias de control de la gestión, evaluación de sus resultados y análisis del diseño, según los casos.

Con el fin del planeamiento de políticas públicas, se debe establecer un orden lógico para la implementación de las actividades. En la teoría, unas deben ser ejecutadas, comunicadas, controladas o evaluadas con anterioridad o con posterioridad respecto a otras. Por ejemplo, no se puede controlar la ejecución de actividades que no han sido implantadas u operadas ni se puede controlar la comunicación de actividades que no han sido informadas o divulgadas. ¿Qué controlaríamos? Tampoco se pueden evaluar los resultados en términos de satisfacción social de actividades que no han sido ejecutadas o los resultados en términos de aceptación ciudadana de actividades que no han sido comunicadas. ¿Qué evaluaríamos?

Ese orden lógico es la base para la subsiguiente elaboración del cronograma de actividades. Una vez que se han ordenado lógicamente, se debe fijar la duración de cada una de las actividades. Esto implica la incorporación de la variable "tiempo". Vale subrayar que no hablamos de los plazos de los proyectos, programas o planes, sino de la duración de sus actividades o bloques de actividades. ¿Cuántos meses o años exigirán la implantación y la operación de las actividades planificadas? ¿Desde y hasta cuándo informaremos

a los destinatarios y divulgaremos a la sociedad en general las actividades planificadas o ejecutadas? ¿Cuánto durarán los controles de gestión y la evaluación de resultados?

Finalmente, además de anticipar la secuencia temporal de las actividades que se planifican, hay que establecer el costo de cada una de ellas. El cronograma de actividades debe ir junto con el presupuesto. Sin un listado de acciones y responsables, con una duración y un costo previstos, no hay planes ni programas o proyectos y, por lo tanto, tampoco hay políticas públicas. El presupuesto de las actividades implica precisar todos los recursos necesarios y suficientes para su implementación, tanto financieros, propios o de otra jurisdicción, como humanos, plantas de personal político, permanente o contratado.

No hablamos del presupuesto general que anualmente aprueban los poderes legislativos a iniciativa de los ejecutivos de turno. Dicho presupuesto, que muchos llaman "la ley de las leyes", incluye todos los gastos públicos y todos los recursos previstos para financiarlos durante un año. Lamentablemente, no pocas veces, la realidad de muchos países latinoamericanos muestra que los presupuestos generales se confeccionan mecánicamente, repitiendo partidas y programas año tras año. En la teoría debería ser al revés. Primero se deberían elaborar los planes, programas y proyectos y, sobre esa base, se deberían confeccionar presupuestos generales anuales y plurianuales.

A veces, el equipo de planeamiento descubre que los recursos existentes son insuficientes. Entonces, debe revisarse la formulación de alternativas posibles y, tal vez, la identificación de problemas irresueltos. La revisión del diagnóstico implica que los gobernantes reconsideren la agenda gubernamental y se reinicie la preparación de los planes y de los programas o proyectos integrantes, sus objetivos y actividades. Para evitar esta regresión, con la pérdida de tiempo y esfuerzo consiguientes, se enfatiza la importancia del diagnóstico bien hecho.

CUARTA PARTE:

¿CÓMO GESTIONAR Y EVALUAR POLÍTICAS PÚBLICAS?

HOJA DE RUTA DE LA CUARTA PARTE

La cuarta parte incluye los capítulos 10 a 12. En esta parte se desarrolla el modelo relacional de gestión (dirección y difusión) y evaluación de políticas públicas. Los tres retos que se bosquejan en esta parte son:

- Dirigir productivamente y sin inercias.
- Difundir transparentemente y sin demagogias.
- Continuar lo bueno, a pesar del autor.

El **Capítulo 10** se dedica a la primera fase de la gestión de políticas públicas, la **dirección**. Se explican las fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis, para ejecutar las actividades planificadas y controlar la ejecución.

Respecto de la ejecución, se proponen las estrategias de la implantación, tanto social (legitimación) como legal (legalización) y, también, las claves la operación, tanto internas (estructuras funcionales y personal capacitado) como externas (coordinación intergubernamental y concertación intersectorial). En cuanto al control de la ejecución, se sugieren tres preguntas: ¿se ejecuta lo planificado? ¿Hay fallas en la ejecución? ¿Cómo salir de la inacción

sin caer en la inercia? Al final se expone que, si no hubiera fallas al ejecutar, se deben evaluar los resultados en términos de satisfacción social.

El **Capítulo 11** se dedica a la segunda fase de la gestión de políticas públicas, la **difusión**. Se explican las fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis, para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas y controlar la comunicación.

Respecto de la comunicación, se proponen las modalidades de información (o comunicación personalizada) a los destinatarios mediante las Oficinas de Información Administrativa (OIAS), por una parte, y de divulgación (o comunicación masiva) a la sociedad en general por medio de los medios de comunicación social (MECOS), por la otra. En cuanto al control de la comunicación, se sugieren tres preguntas: ¿se comunica lo planificado y lo ejecutado? ¿Hay fallas en la comunicación? ¿Cómo salir del secretismo sin caer en la demagogia? Al final se expone que, si no hubiera fallas al comunicar, se deben evaluar los resultados en términos de aceptación ciudadana.

El **Capítulo 12** se enfoca a la evaluación de resultados o "estudios de impacto" como retroalimentación de los procesos de diseño y gestión. Se proponen los pasos a seguir por los evaluadores en consulta con los actores políticos y sociales para medir si hay satisfacción social y si hay aceptación ciudadana, es decir, si las necesidades se han satisfecho, si los problemas se han resuelto o si las causas se han removido, por una parte, y si los destinatarios y la sociedad en general aceptan o rechazan los resultados conseguidos.

RETO 10: DIRIGIR PRODUCTIVAMENTE, SIN INERCIAS

La productividad es posible en el sector público. Hay que ejecutar lo planeado y controlar la ejecución para romper la inercia burocrática.

1. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se dijo en el Capítulo 1, la gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, constanding de dos fases principales:

1. la dirección de las actividades planificadas y
2. la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas (Graglia, 2012).

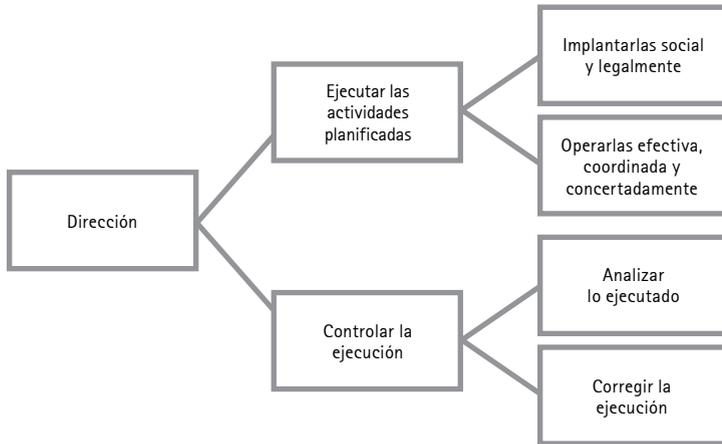
En la dirección se ejecutan las actividades planificadas. Sobre esa base, se controla la ejecución. La dirección, reiteramos, busca una gestión gubernamental y administrativa lo más productiva posible.

En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis:

1. los gobernantes deben implantar social y legalmente las actividades planificadas, es decir, legitimarlas y legalizarlas, mediante negociaciones con actores sociales y políticos;
2. los gobernantes y administradores públicos deben operarlas con efectividad, mediante la coordinación administrativa, gubernamental e intergubernamental y la concertación con actores de los sectores privados y ciudadanos;

3. los equipos técnicos deben analizar lo ejecutado, buscando fallas de *inacción* o de *inercia*; y
4. los gobernantes deben corregir la ejecución, si se hubieran detectado tales fallas.

Figura 32. Dirección de políticas públicas



Sabemos que los planes gubernamentales valen poco o nada si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la ejecución y del control de lo ejecutado. En esta fase, se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del gobierno y de la administración pública. En América latina, no pocas veces, los intereses partidarios de los gobernantes o los intereses corporativos de los administradores, lamentablemente, dificultan dicho trabajo. La consecuencia directa e inmediata es la improductividad en la dirección.

Las relaciones de los administradores públicos con los gobernantes suele ser dificultosa. Los gobernantes suelen acusar a los administradores públicos de inacción o de inercia en la implementación de las acciones y estos a aquellos de indecisión o de improvisación en la toma de decisiones. La experiencia latinoamericana demuestra que, paradójicamente, todos tienen una cuota de razón. Presuponiendo la buena voluntad de las partes, las dificultades provienen, en la mayoría de los casos, de atribuciones, misiones y funciones confundidas entre unos y otros.

Los mandos medios de la administración pública deben entender que ellos no deciden los planes ni los programas o proyectos que los integran. A su vez, los funcionarios políticos del gobierno deben reconocer que el Estado precisa una administración pública idónea, con recursos humanos formados y capacitados, ingreso y carrera por concurso, condiciones laborales y retribuciones adecuadas. Los mandos medios deben respetar a los funcionarios políticos, pero estos deben ganarse el respeto de aquellos, acreditando conocimientos y experiencias en los cargos que desempeñan, capacidad de preguntar y, sobre todo, de escuchar a sus dependientes.

Claramente, a la administración pública corresponde la acción operativa de las actividades. Si no lo hacen, no administran o “desadministran”. Luego, si lo hacen correctamente, “administran bien” (García Pizarro, 2007). Para hacerlo, los administradores públicos no deben ignorar a los gobernantes, sino consultarlos. Cuando los administradores públicos desconocen a los gobernantes, administran mal. La administración pública debe ser “relacional” con respecto al gobierno.

Figura 26. Fallas en el proceso de dirección



Las dos fallas más frecuentes en el proceso de dirección de las políticas públicas son la inacción y la inercia. La inacción es la falta –completa o parcial– de una dirección productiva. Hablamos de inacción cuando hay actividades planificadas pero no se ejecutan, porque no se implantan social o legalmente

o porque no se operan las obras o los servicios. También detectamos esta falla cuando se ejecutan las actividades planificadas pero no hay control de las actividades ejecutadas.

La inercia, en cambio, no supone la falta de una dirección de las políticas públicas sino la ausencia de una decisión previa de los planes, programas o proyectos a gestionar. A diferencia de la inacción, en la inercia sí hay implantación y operación de actividades. Algunas veces, la falla se da porque se implantan social o legalmente actividades que no se han planificado. Otras veces, la inercia se da porque se operan obras o servicios sin planificación.

2. LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PLANIFICADAS

2.1 LEGITIMACIÓN

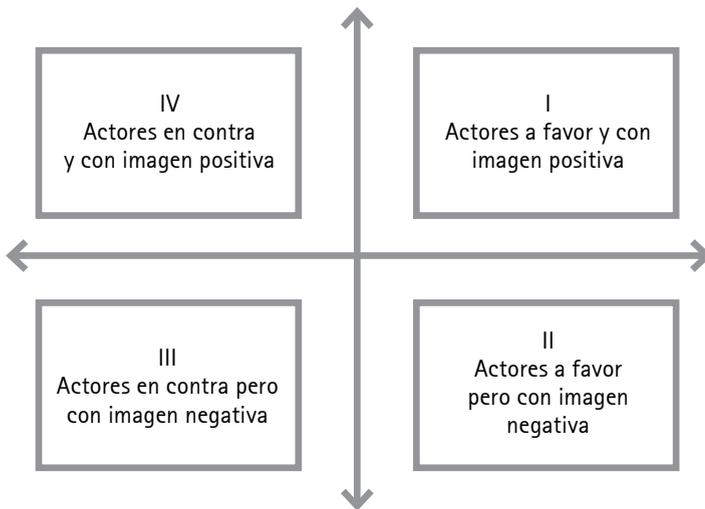
Los gobernantes deben implantar socialmente las actividades planificadas. La implantación social –o legitimación– es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2004). Al formular las alternativas posibles y, luego, al planificar los objetivos y las actividades, los equipos de diagnóstico y de planificación debieron prever y anticipar este proceso. En la teoría, la legitimación implica la aceptación mayoritaria de la sociedad en general y, particularmente, de los destinatarios.

Entre las alternativas posibles provenientes del diagnóstico participativo, los gobernantes adoptan unas y desechan otras. Sobre esa base, el equipo de planeamiento prepara los planes gubernamentales con sus respectivos programas y proyectos. Pero se trata de decisiones del gobierno que, ahora, deben legitimarse. Dicha legitimación es más fácil si los gobernantes decidieron de acuerdo con el diagnóstico participativo y más difícil si lo ignoraron o contradijeron. Claramente, la participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico no determina pero sí condiciona la legitimación.

En cualquier caso, la aceptación se logra mediante negociaciones con los grupos de interés, empresariales y civiles. Para legitimar las actividades planificadas, los gobernantes deben negociarlas con los actores privados, tanto los directivos empresariales como los dirigentes civiles que correspondan. Muchos gobernantes latinoamericanos descuidan la legitimación de los planes, programas o proyectos decididos y tratan de operarlos directa e inmediatamente. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que la negociación intersectorial para implantación social es tan importante como la definición de la agenda gubernamental.

En la práctica, la legitimidad supone un grado de aceptación que asegure o, por lo menos, facilite la operación de las actividades planificadas, sin que sea necesario el uso de la fuerza. Esto no supone que solamente se puedan operar las decisiones aceptadas por la sociedad en general y, particularmente, por los destinatarios. Un gobierno puede decidir la puesta en marcha de un plan, programa o proyecto, a pesar del rechazo mayoritario. En ese caso, no se renuncia a la legitimación, se la transfiere del inicio al final del proceso de operación. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, la "legitimación por los resultados" debería ser la excepción y no la regla.

Figura 36. Análisis de actores sociales para la legitimación



Con el fin de negociar intersectorialmente un plan, programa o proyecto gubernamental, se recomienda el llamado "análisis de involucrados" en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005). Para diseñar una estrategia de legitimación, es imprescindible hacer un listado de los actores involucrados y analizar dos variables en relación con cada uno de ellos. La primera es la posición con respecto al plan, que puede ser a favor o en contra. La segunda es la imagen pública de los actores, que puede ser positiva o negativa. De la combinación de ambas surgen cuatro posibilidades y sendas estrategias.

Los actores de los cuadrantes I y II están a favor del plan, programa o proyecto que se trata de legitimar. En principio, son directivos empresariales o dirigentes civiles que lo aceptan. Esto los convierte en aliados naturales. Los del cuadrante I tienen imagen positiva pero los del cuadrante II tienen imagen negativa. Con aquellos, la estrategia debe ser maximizar el impacto de sus expresiones públicas porque, lógicamente, su apoyo puede legitimar el plan. Con estos, en cambio, la estrategia debe ser minimizar el impacto de sus expresiones públicas porque, paradójicamente, su apoyo puede deslegitimarlo.

Los actores de los cuadrantes III y IV están en contra del plan, programa o proyecto que se trata de legitimar. Son directivos empresariales o dirigentes civiles que, en principio, lo rechazan. Esto los convierte naturalmente en adversarios. Los del cuadrante III tienen imagen negativa pero los del cuadrante IV tienen imagen positiva. Con aquellos, la estrategia debe ser maximizar el impacto de sus expresiones públicas porque, paradójicamente, su rechazo puede legitimar el plan. Con estos, en cambio, la estrategia debe ser minimizar el impacto de sus expresiones públicas porque, lógicamente, su rechazo puede deslegitimarlo.

2.2 LEGALIZACIÓN

Los gobernantes deben implantar legalmente las actividades planificadas. La implantación legal –o legalización– también es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2004). Los planes, programas y proyectos pueden ser legítimos o ilegítimos, es decir, pueden ser aceptados o rechazados por la sociedad en general y, particularmente, por los destinatarios; pero, siendo gubernamentales, en un Estado de derecho, deben ser legales, sin excusas ni pretextos. En general, se puede decir que la legalización im-

plica la aprobación del o los poderes correspondientes, sea la sanción de una ley u ordenanza o la promulgación de un decreto.

En cualquier caso, para legalizar las actividades planificadas, las autoridades o los funcionarios que decidieron el o los planes a legalizar, deben acordarlos con los legisladores, tanto oficialistas como opositores, o con poderes ejecutivos de otras jurisdicciones. Al respecto, se deben diferenciar los procedimientos formales e informales. Es importante conocer los formales, pero sobre todo entender los informales. Los primeros dependen de las formas de gobierno y de Estado, mientras que los segundos dependen de la compatibilidad o incompatibilidad de los intereses partidarios de los actores políticos.

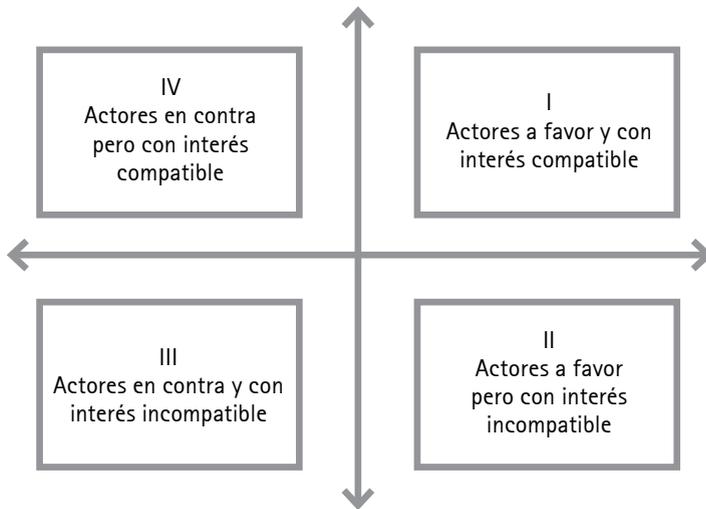
Respecto de la sanción de las leyes u ordenanzas, desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio oficialismo-oposición. De esa manera, la función política de los legisladores del partido o la alianza que gobierna no es controlar sino gobernar, independientemente de las formas presidencialistas o parlamentaristas. Atento a ello, a los fines de la legalización, el Ejecutivo debe acordar institucionalmente los planes "hacia adentro" y "hacia fuera", o sea, con los legisladores del gobierno y de la oposición.

Se supone que el acuerdo con los aliados –es decir, con los legisladores del mismo partido político o alianza electoral– se ha hecho con motivo de la determinación de la agenda gubernamental. Pero el acuerdo con los adversarios –o sea, los legisladores de otros partidos políticos o alianzas electorales– se debe hacer en esta instancia, si fuera necesario. El propósito de estos acuerdos institucionales, a diferencia de las negociaciones con los grupos de interés, no es que el plan, programa o proyecto sea aceptado por la opinión pública, sino que sea aprobado por el poder legislativo. Se trata de la implantación legal o legalización y no de la implantación social o legitimación.

Con el fin de acordar institucionalmente las actividades planificadas, también se recomienda el llamado "análisis de involucrados" en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005). Para diseñar una estrategia de legalización, también es indispensable hacer un listado de los actores involucrados y analizar dos variables en relación con cada uno de ellos. La primera es la posición con respecto al plan, que puede ser a favor

o en contra. La segunda no es la imagen pública, sino el interés de los actores, que puede ser compatible o incompatible. De la combinación de ambas surgen cuatro posibilidades y sendas estrategias.

Figura 37. Análisis de actores políticos para la legalización



Los actores de los cuadrantes I y II están a favor del plan, programa o proyecto que trata de legalizar el poder ejecutivo. Esto los convierte en aliados naturales. Los del cuadrante I tienen un interés compatible porque son legisladores oficialistas, mientras que los del cuadrante II tienen un interés incompatible porque son legisladores opositores. Con aquellos, la estrategia debe ser formalizar el apoyo para la votación de la ley. Con estos, en cambio, la estrategia debe ser acordar su participación en los beneficios de la legalización y, de esa manera, vencer su incompatibilidad.

Los actores de los cuadrantes III y IV están en contra del plan, programa o proyecto. Esto los convierte naturalmente en adversarios. Los del cuadrante III tienen un interés incompatible porque son legisladores opositores, mientras que los del cuadrante IV tienen un interés compatible porque son legisladores oficialistas. Con aquellos, la estrategia debe ser neutralizar el rechazo para la votación de la ley. Con estos, en cambio, la estrategia debe ser acordar su participación en la redacción de la ley y, de esa manera, vencer su oposición.

2.3 ESTRUCTURAS FUNCIONALES Y PERSONAL CAPACITADO

Como parte integrante del proceso de dirección de políticas públicas, después de la implantación social y legal se deben operar las actividades planificadas. A diferencia de la implantación, la operación es una función del gobierno y de la administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de la "implantación gubernamental" y de la "operación gubernamental / administrativa" de las actividades planificadas, resaltando la responsabilidad política de los gobernantes y la responsabilidad técnica de los administradores públicos, respectivamente.

Con la operación de las actividades planificadas se inicia la realización de las obras públicas o la prestación de los servicios públicos (Delgadino & Alippi, 2006), con el fin de remover las causas principales de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Durante la implantación, se crean las condiciones sociales y legales para la realización de dichas obras o la prestación de dichos servicios pero no se realizan ni se prestan real y efectivamente. Durante la operación, se solucionan –o, por lo menos, se tratan de solucionar– los problemas mediante la remoción de sus causas.

A los fines de la operación de las actividades planificadas, los gobernantes y administradores públicos deben aprovechar tanto las estructuras organizacionales como las plantas de personal existentes, sin aumentar ni empeorar la burocracia estatal. No es racional incrementar el número de cargos políticos o de mandos medios ni incorporar más funcionarios o empleados por cada plan, programa o proyecto que se pone en marcha. Un Estado más grande no es sinónimo de un Estado más fuerte.

Si las estructuras organizacionales existentes no sirven, son ellas las que se deben adecuar mediante políticas de reforma de la organización estatal. La adecuación de las estructuras organizacionales supone revisar puestos de trabajo y relaciones de autoridad de los cargos políticos: leyes u ordenanzas de ministerios, secretarías y direcciones generales y, también, de los mandos medios: manuales de misiones y funciones de direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento, división y sección. Hay que avanzar hacia la funcionalización de las estructuras organizacionales, tanto administrativas como políticas.

Asimismo, si no sirven las plantas de personal existentes, son ellas las que se deben adecuar mediante políticas de los recursos humanos. La adecuación de las plantas de personal supone revisar los regímenes de ingreso y egreso del personal de planta permanente y contratada, los sistemas de promoción, el régimen de remuneraciones, los agrupamientos y las categorías en uso. También el diseño de la orgánica de cargos políticos. Muy especialmente, hay que avanzar hacia la capacitación permanente de los empleados de la planta permanente y, también, de los funcionarios de la planta política.

Mucho se ha debatido sobre el tamaño de las estructuras organizacionales y de las plantas de personal. En América Latina, las llamadas "reformas del Estado", en general, han tendido a achicar las estructuras y disminuir la cantidad de empleados o funcionarios como variables de ajuste para disminuir el gasto público. Sin embargo, estas cuestiones dependen, fundamentalmente, de las actividades planificadas y de los encargados de operarlas. Sin dudas, un Estado con grandes estructuras sin funcionamiento y con plantas numerosas sin capacitación es una pesada carga para cualquier sociedad.

Estructuras que funcionen articuladamente, junto con empleados y funcionarios que conozcan las tareas propias y ajenas, son las claves internas para que la operación de las actividades sea coordinada. Dicha coordinación o articulación debe darse entre unidades administrativas y políticas de igual jerarquía (es decir, entre ministerios de un gobierno, entre secretarías de uno o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones) y, también, entre unidades de distinta jerarquía (o sea, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes).

Figura 38. Claves internas de una operación efectiva



2.4 COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y CONCERTACIÓN INTERSECTORIAL

La funcionalización de las estructuras y la capacitación del personal son necesarias pero insuficientes. A partir de las adecuaciones de las estructuras organizacionales y las plantas de personal existentes, las claves externas de una operación efectiva son la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial. Sin coordinación entre los gobiernos (tanto horizontal como vertical) y sin concertación entre el sector estatal y los sectores privados, la operación de las actividades planificadas fracasa.

Por "coordinación gubernamental horizontal", se entiende la que se desenvuelve entre los gobiernos nacionales y entre los subnacionales, respectivamente, mientras que por "coordinación gubernamental vertical", se concibe la que se despliega entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (Gill, 2010). Ambas coordinaciones gubernamentales son indispensables en el ejercicio de competencias concurrentes, como, por ejemplo, el cuidado del ambiente, la prevención y represión del delito y la violencia.

La coordinación intergubernamental, tanto horizontal como vertical, supone, como hipótesis mínima, colaboración y, como hipótesis máxima, cooperación. Se supone que los niveles gubernamentales de un mismo Estado también deben colaborar y cooperar entre ellos. Sin embargo, la realidad de muchos países latinoamericanos niega ese supuesto, demasiadas veces. Los malos diseños institucionales son el primer motivo de descoordinación intergubernamental, pero lamentablemente las motivaciones principales son los intereses partidarios o personales de los gobernantes de turno.

La otra clave externa de una operación efectiva de las actividades planificadas es la concertación intersectorial. Para que la operación sea realmente efectiva, la administración y el gobierno deben concertar sus actividades con los sectores privados, con y sin fines de lucro. Dicha concertación es relativamente sencilla si los antecedentes son el diagnóstico participativo de las alternativas posibles, la implantación social y legal de los planes, programas o proyectos decididos. Sin embargo, se complica enormemente si los gobernantes han actuado a solas, sin consultas anteriores ni negociaciones posteriores a la decisión.

La concertación intersectorial requiere la asociación entre el Estado y el mercado. Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría (2006), analizando el papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, sostienen que 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 y 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" (Jarquín y Echebarría, 2006, p. 11).

Esa es la clave de la concertación entre el sector estatal y los sectores privados, empresariales y civiles, en relación con la operación de las actividades planificadas: mejores administraciones públicas y mejores gobiernos junto con mejores organizaciones no gubernamentales. La concertación intersectorial puede ser desde la privatización de la realización de una obra o la prestación de un servicio hasta la organización y el funcionamiento de consejos consultivos de educación, salud, empleo y seguridad, entre otros.

Las obras pueden realizarse y los servicios pueden prestarse a través de la administración del Estado o por medio de terceros. No hay obras ni servicios que, por su naturaleza, deban ser operados por el sector estatal o por los sectores privados. Cualquier obra y cualquier servicio se pueden estatizar o privatizar. A la hora de operar las actividades planificadas, los gobiernos latinoamericanos no deberían caer en la tentación de los dogmatismos ideológicos. El límite es la responsabilidad social del Estado. El Estado siempre es el responsable ante la sociedad por la operación de las actividades planificadas, sea como poder concedente o sea como constructor de obras o prestador de servicios.

Figura 39. Claves externas de una operación efectiva



3. CONTROL DE LA EJECUCIÓN

3.1 ¿SE EJECUTA LO PLANIFICADO?

La dirección de las políticas públicas no debe concluir con la ejecución. Además de ejecutar las actividades planificadas, es indispensable controlar si se está ejecutando lo planificado o si hay fallas. Dirigir es más que ejecutar. Es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo. El análisis de lo ejecutado es una función de la administración pública (Arnoletto, 2004) más que del gobierno. Hablamos, pues, de "análisis administrativo" de lo ejecutado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

La administración del Estado puede hacer este análisis de la ejecución directamente o por terceros. Es decir, con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados. Tanto los analistas internos como los provenientes de universidades o consultoras, tienen ventajas y desventajas. Nos parece preferible la primera opción, o sea, que el análisis de la ejecución esté a cargo de personal de la planta permanente, lo que requiere recursos humanos formados y capacitados a ese fin (Martínez, 2006) y, también, estructuras organizacionales con presupuestos adecuados.

A diferencia de otros enfoques metodológicos, el modelo relacional incluye el análisis de la ejecución, tanto de la implantación como de la operación, como parte integrante de la dirección de las políticas públicas y no como fase autónoma posterior. Según el enfoque que se propone, en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño, es decir, en el diagnóstico de las necesidades, los problemas y sus causas o en la decisión de los planes con sus programas y proyectos integrantes. Tampoco se evalúan sus resultados. En esta instancia se analiza si se han ejecutado, es decir, implantado y operado, las actividades planificadas.

El análisis de la ejecución significa que los analistas, internos o externos, analicen comparativamente dos variables: por una parte, "lo ejecutado", es decir, la implantación y la operación de las actividades planificadas y, por la otra, "lo planificado", o sea, los planes, programas y proyectos decididos. Sobre esa base, las preguntas a responder son dos. La primera, respecto de la implantación social y legal: ¿el gobierno ha legitimado y legalizado las actividades planificadas? La segunda, en cuanto a la operación gubernamental y administrativa: ¿el gobierno y la administración pública han puesto en marcha coordinada y concertadamente dichas actividades?

Para conocer "lo planificado", los analistas deben recurrir a los planes, programas y proyectos decididos. A su vez, para entender "lo ejecutado", se recomiendan el monitoreo y la supervisión de las actividades ejecutadas. Sobre esa base, los analistas pueden comparar "lo que se ha ejecutado o se está ejecutando" con "lo que se había planificado", buscando desviaciones o fallas. En síntesis, el análisis implica saber si se han implantado y operado las actividades planificadas.

El análisis busca fallas de lo ejecutado respecto de las actividades planificadas con el propósito de corregirlas y, de esa manera, retroalimentar el proceso ejecutorio. Atento a ello, se plantea durante y no solamente después de dicho proceso. Analizar a posteriori, es decir, concluida la ejecución, vale la pena, pero a los fines de no cometer los mismos errores en el futuro. Es importante recordar que las acciones y los responsables del análisis de la ejecución debieron listarse y asignarse al planear las actividades. Dichas actividades también debieron ordenarse, programarse y presupuestarse en tiempo y forma.

Si el análisis de lo ejecutado fuera hecho directamente por analistas de la administración pública, el personal a cargo del monitoreo puede ser el mis-

mo que ha ejecutado o está ejecutando las actividades planificadas. Pero la supervisión debe estar a cargo de un personal superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción. Respecto de sus receptores, sostenemos que los informes del monitoreo y la supervisión de lo ejecutado deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los respectivos planes, programas o proyectos, para que ellos puedan corregir la implantación o la operación, si fuera necesario.

3.2 ¿HAY FALLAS EN LA EJECUCIÓN?

Si el análisis demuestra que la ejecución no obedece a las actividades planificadas, entonces los analistas deben concluir que hay fallas. Vale subrayar que se analiza la ejecución y, para ese fin, se la compara con la planificación. Por lo tanto, en esta instancia, la planificación no es objeto de análisis sino término de referencia. Obviamente, esta puede tener fallas, pero si las hubiera no surgirían de este análisis que, insistimos, se limita a la ejecución. Dicho esto, las fallas en el proceso de ejecución pueden ser muchas. Sin embargo, como se dijo, las resumimos en dos: la inacción y la inercia.

La inacción en el proceso de ejecución es una falla que se observa cuando no se ejecuta lo que se ha planificado. Es decir, cuando el gobierno o la administración pública no implantan o no operan las actividades planificadas. La inercia también es una falla en el proceso de ejecución, pero a diferencia de la inacción, se observa cuando se ejecuta lo que no se ha planificado. Es decir, cuando el gobierno o la administración pública implantan u operan actividades no planificadas.

En la inacción hay planes, programas o proyectos decididos, pero no hay ejecución de actividades. En la inercia, en cambio, hay actividades de ejecución, pero no hay planes, programas o proyectos decididos. En la inacción se toman las decisiones gubernamentales, pero no se legitiman o no se legalizan, no se realizan las obras o no se prestan los servicios previstos en el planeamiento. En la inercia se legitiman o legalizan actividades, se realizan obras o se prestan servicios, pero no hay planeamiento previo. En síntesis, la inacción es la decisión sin acción posterior, mientras que la inercia es la acción sin decisión anterior.

La experiencia comparada de diferentes gestiones de países, regiones o ciudades de América Latina muestra que hay planes, programas y proyectos bien elaborados técnicamente y con el visto bueno de los gobernantes para su puesta en marcha pero no se accionan. Otras veces, hay actividades que se han implantado social y legalmente, obras que se han construido y servicios que se prestan pero no hay objetivos, plazos, indicadores o metas que permitan controlarlos. Estas fallas no dependen de las ideologías políticas de los gobernantes ni de las plataformas electorales de los partidos o alianzas sino de la impericia en la gestión.

Tanto la inacción como la inercia son fallas en el proceso de ejecución que se deben detectar y corregir. Siendo ambas negativas, desde nuestro punto de vista, la segunda es el mal menor en comparación con la primera. Es decir, entre no hacer y hacer inercialmente, es preferible lo segundo. Sin justificar la inercia, es preferible a la inacción. Por otro lado, la inacción propicia la inercia. Si no se ejecutan las actividades planificadas, se ejecutan otras actividades no planificadas. ¿Cuáles? Las actividades impuestas por los usos y costumbres de la organización gubernamental o administrativa.

Las fallas no vienen solas. En general, se presentan como eslabones de una cadena y la tarea del analista es desencadenarlas. No pocas veces, la inacción o la inercia son las consecuencias de la indecisión o la improvisación en la toma de las decisiones. Los gobernantes tienen un diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas pero no deciden los planes, programas y proyectos (indecisión) o deciden sin tener un diagnóstico (improvisación). En cualquiera de ambos casos, no hay decisiones a implantar u operar o hay decisiones improvisadas y, por ende, la gestión gubernamental y administrativa se paraliza (inacción) o sigue su marcha según los usos y costumbres (inercia).

Para detectar las fallas en la ejecución, recomendamos que los analistas, internos o externos, apelen a la asistencia técnica y profesional de expertos temáticos de acuerdo con la política cuyas fallas se buscan. Los analistas pueden elaborar los informes de monitoreo y supervisión y hacer las comparaciones correspondientes con los planes, programas o proyectos decididos si los hubiera. Sin embargo, para los fines de la detección de los orígenes de las fallas y, sobre todo, las alternativas de corrección, es recomendable la intervención de especialistas en las diversas materias.

3.3 ¿CÓMO SALIR DE LA INACCIÓN SIN ENTRAR EN LA INERCIA?

Después de analizar lo ejecutado en comparación con las actividades planificadas, los gobernantes deben corregir la ejecución, si fuera necesario. La corrección de lo ejecutado es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de "corrección gubernamental", subrayando la responsabilidad política del gobierno. Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron o debieron decidir la puesta en marcha de los planes, programas o proyectos cuya ejecución se controla en esta instancia. Quien decide también corrige la ejecución.

Los administradores públicos, directamente o a través de analistas externos, analizan lo ejecutado. La corrección de los rumbos de la ejecución no puede corresponder a dichos administradores, sencillamente, porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes para rectificar la marcha de las actividades. Es clave, pues, que el análisis de lo ejecutado indique si la falla es de inacción o de inercia, si está en la implantación o en la operación y, finalmente, a qué se debe.

Pues bien, si las fallas son de inacción, los gobernantes deberían intervenir en la implantación cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que las decisiones tomadas no se legitimaron o no se legalizaron según lo planificado. Las fallas de inacción en la implantación suelen originarse en la falta de negociación con los actores privados y ciudadanos a los fines de lograr la aceptación de los destinatarios o de la sociedad en general y, también, en la falta de negociación con los actores políticos, con el fines de lograr la aprobación de las autoridades competentes.

Asimismo, si las fallas son de inacción, los gobernantes deberían intervenir en la operación –y no en la implantación– si la conclusión del análisis fuera que las obras no se construyeron o que los servicios no se prestaron de acuerdo con lo planificado. Las fallas de inacción en la operación suelen originarse en la falta de coordinación entre las dependencias administrativas de un mismo gobierno o entre los niveles gubernamentales de un mismo Estado. También, en la falta de concertación entre el sector estatal y los sectores privados, empresariales o civiles.

En cambio, si las fallas son de inercia, los gobernantes deberían intervenir en la implantación cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que se legitimaron o legalizaron decisiones no tomadas. Las fallas de inercia en la implantación social o legal suelen originarse en negociaciones con actores privados o con actores políticos para la puesta en marcha de decisiones que no han sido tomadas por los gobernantes. Se negocian acuerdos y se avanza en la implantación de esos acuerdos, pero las decisiones gubernamentales no están firmes.

Asimismo, si las fallas son de inercia, los gobernantes deberían intervenir en la operación –y no en la implantación– si la conclusión del análisis fuera que se han construido obras o se están prestando servicios públicos sin planificación. Las fallas de inercia en la operación suelen originarse en la construcción de obras o la prestación de servicios públicos que no han sido planificados pero se han construido y se siguen prestando de la misma manera o del mismo modo a través de años y años, sin controles ni evaluaciones a partir de indicadores y metas.

La casuística sobre las fallas que pueden detectarse, sus orígenes y los medios a implementar para superarlas es infinita. En general, podemos decir que las fallas por inacción deberían superarse implantando social y legalmente, operando coordinada y concertadamente las actividades planificadas. Es decir, haciendo ahora lo que no se hizo antes. Las fallas por inercia, en cambio, deberían corregirse elaborando y decidiendo los planes con sus programas o proyectos integrantes y poniéndolos en marcha, a partir de las actividades existentes. Es decir, ordenando lo que se ha hecho o se está haciendo.

Figura 40. Corrección de fallas en la ejecución

Si hubiera inacción	- Se deben implantar las actividades planificadas u operar las actividades implantadas.
Si hubiera inercia	- Se deben diseñar los planes, programas o proyectos, a partir de las actividades existentes

3.4 SIN FALLAS EN LA EJECUCIÓN, EVALUAR LA SATISFACCIÓN

Del análisis de lo ejecutado puede concluirse que hay fallas en la ejecución y, por lo tanto, debe corregirse la implantación o la operación de las actividades planificadas. Se ajusta lo ejecutado a las actividades planificadas, presuponiendo que se ha planificado correctamente. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron o debieron decidir los planes con sus programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la implantación o de la operación pero no del diagnóstico ni de la decisión, ya que estos procesos no están en consideración.

Pero también puede concluirse que las actividades se han implantado y se han operado de acuerdo con los planes, programas o proyectos decididos y, por lo tanto, no hay fallas en la ejecución, o sea, no hay inacciones ni inercias a corregir. En este segundo caso, se debería estudiar, además, si hay satisfacción social respecto de las políticas cuya ejecución se ha controlado. De la metodología que propone el modelo relacional para la evaluación de resultados nos ocuparemos en el capítulo siguiente. Por ahora, subrayemos que al control de lo ejecutado sigue la evaluación de sus resultados en términos de satisfacción social.

Al analizar "lo ejecutado" en comparación con "lo planeado", los analistas no consideran si las necesidades se han satisfecho, si los problemas se han resuelto o si las causas se han removido. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación de resultados o "estudios de impacto". El control de lo ejecutado hace al control de la gestión, mientras que los "estudios de impacto" hacen a la evaluación de sus resultados. Sobre este punto volveremos en el capítulo 12.

Si el análisis de la ejecución demostrase que las actividades planificadas se han implantado y se han operado, sin fallas de inacción ni de inercia en dichos procesos y si, además, la evaluación de resultados mostrase que las necesidades han sido satisfechas, los problemas han sido resueltos y las causas han sido removidas según los indicadores previstos, entonces, nada hay a corregir. Una situación tan ideal como irreal. Esto significaría un planeamiento perfecto y una ejecución también perfecta. Es bueno recordar que las políticas públicas no son perfectas pero son perfectibles.

Sin embargo, es posible que se ejecuten correctamente las actividades planificadas pero no se consigan los resultados esperados en términos de satisfacción social. Muchas veces, las actividades se legitiman y se legalizan, las obras se realizan o los servicios se prestan de acuerdo con el planeamiento, pero las necesidades o los problemas, con sus causas, siguen. En este caso, las fallas no son de ejecución, sino de diseño. Los resultados se consiguen si ejecutamos bien lo que está bien diagnosticado y decidido. Ejecutar bien lo que está mal diseñado es una ruta que lleva al fracaso.

Quizás no hubo diagnóstico de necesidades, problemas y soluciones posibles (imprevisión) o hubo diagnóstico pero sin conocer ni entender las políticas existentes (ceguera a diagnóstico a ciegas). Tal vez hubo diagnóstico pero no se elaboraron ni decidieron los planes, programas o proyectos (indecisión) o se elaboraron y decidieron pero sin diagnósticos previos o sin atender dichos diagnósticos (improvisación). Paradójicamente, al final, sabemos que el diseño es incorrecto cuando al ejecutar lo planificado, no se alcanzan los resultados en términos de satisfacción. No antes ni durante el diagnóstico o el planeamiento.

El equipo de analistas a cargo de detectar las fallas en la ejecución puede ser el mismo que tuvo a cargo el diagnóstico y el planeamiento o puede ser uno distinto. En general es recomendable esta última opción, es decir, que los diagnosticadores y los planificadores formen un equipo técnico y los analistas a cargo del control de la ejecución formen otro. En este caso, para detectar las fallas en el diseño recomendamos que los analistas indaguen cómo se hizo el diagnóstico y el planeamiento apelando a los equipos que fueron responsables de dichos procesos.

RETO 11: DIFUNDIR TRANSPARENTEMENTE, SIN DEMAGOGIAS

Los gobernantes que hacen propaganda de su persona, ocultan o engañan con recursos públicos, prostituyen la comunicación gubernamental.

1. DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se dijo en el Capítulo 1, la gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

1. la dirección de las actividades planificadas y
2. la difusión de las actividades planificadas o ejecutadas (Graglia 2012).

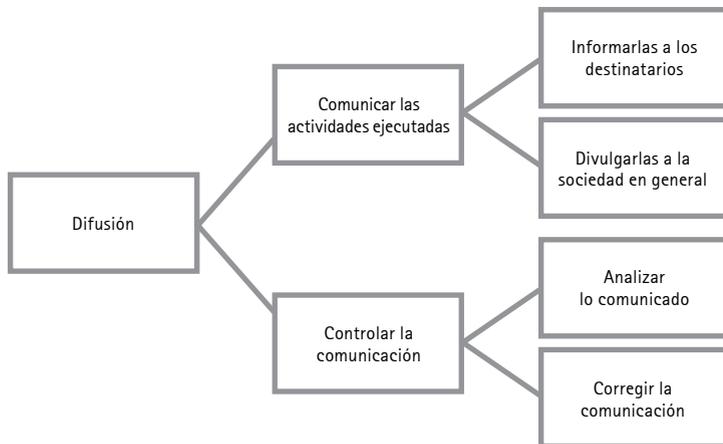
En la difusión se comunica a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado. Sobre esa base, se controla la comunicación. La difusión, reiteramos, busca una gestión gubernamental y administrativa lo más transparente posible.

En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis:

1. los administradores públicos deben informar las actividades planificadas o ejecutadas, es decir, comunicarlas de manera personalizada a los destinatarios, por medio de las oficinas de información administrativa, presenciales o virtuales;
2. los gobernantes deben divulgarlas, o sea, comunicarlas masivamente a la sociedad en general, a través de los medios masivos de comunicación social;

3. los equipos técnicos deben analizar lo comunicado, buscando fallas de *secretismo* o de *demagogia*; y
4. los gobernantes deben corregir la comunicación si se hubieran detectado tales fallas.

Figura 41. Difusión de políticas públicas



En el modelo relacional, a diferencia de otros modelos, se agrega la difusión como fase autónoma en el proceso de políticas públicas, junto con el diagnóstico de las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles, la decisión de planes con sus programas y proyectos integrantes y la dirección de actividades planificadas. Como bien sostienen Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008): "Gobernar implica comunicar, pero no es lo mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza a una mala gestión" (Fara y Sutelman, 2008, p. 19). Coincidimos: una política pública implica diagnóstico, decisión, dirección y, también, difusión.

La comunicación parte de las actividades planificadas o ejecutadas. Pero también pueden comunicarse las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles que se han diagnosticado. De esa manera, la comunicación puede entenderse como un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión y la dirección. En los hechos, el diagnóstico participativo que propiciamos requiere una buena comunicación. Ahora bien,

desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber cuál es la fase que se comunica, con el fin de no mezclar los mensajes.

En la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como planes ni como actividades. Si se comunica una alternativa, es una posibilidad, entre otras, para resolver un problema. Luego, en la fase de la decisión, los planes no deben comunicarse como alternativas ni como actividades. Si se comunica un plan, es una decisión gubernamental para resolver un problema. Finalmente, las actividades ejecutadas no deben comunicarse como alternativas ni como planes. Si se comunica una actividad, es una obra o un servicio que se realiza o se presta para resolver un problema.

A veces se mezclan estas cuestiones: se comunica como actividad lo que no es más que un plan o como plan lo que no es más que una alternativa. Es bueno saber que la clave de la comunicación son los problemas irresueltos, junto con los resultados potenciales o actuales. La recomendación es nunca comunicar alternativas, planes ni actividades sin los problemas a la vista, pero jamás comunicar viendo solamente los problemas. Ambos errores suelen divorciar al Estado y la sociedad. Hay que comunicar lo que se diagnostica, decide o ejecuta para resolver los problemas, junto con los resultados que se esperan o se logran.

Las dos fallas más frecuentes en el proceso de difusión de las políticas públicas son el secretismo y la demagogia. El secretismo es la falta –completa o parcial– de una difusión transparente. Hablamos de secretismo cuando hay actividades planificadas o ejecutadas que no se comunican, porque las administraciones no las informan a los destinatarios o porque los gobiernos no las divulgan a la sociedad en general. También detectamos esta falla cuando se comunican las actividades planificadas o ejecutadas pero no hay control de las actividades comunicadas.

La demagogia, en cambio, no supone la falta de una difusión de las políticas públicas, sino la ausencia de actividades planificadas o ejecutadas previamente. A diferencia del secretismo, en la demagogia sí hay información y divulgación de actividades. Algunas veces, la falla se da porque las administraciones informan a los destinatarios planes o actividades inexistentes. Otras veces, la demagogia se da porque los gobiernos divulgan a la sociedad en general planes que no han sido decididos o actividades que no han sido ejecutadas.

Figura 42. Fallas en el proceso de difusión



2. COMUNICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PLANIFICADAS Y EJECUTADAS

2.1 LA INFORMACIÓN A LOS DESTINATARIOS

Llamamos "información" a la comunicación personalizada de las políticas públicas a sus destinatarios, beneficiarios o afectados. Los actores privados y ciudadanos de cualquier ciudad, región o país de América Latina tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas por los gobiernos y las administraciones públicas en relación con ellos. Por consiguiente, esta es una obligación y no una gracia del Estado. En particular, sostenemos que esta es una función de la administración pública (Arnoletto, 2004) más que del gobierno. Hablamos, pues, de una "información administrativa" de las actividades planificadas o ejecutadas.

El cumplimiento de esta obligación hace a la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas (Riorda, 2004), apuntando a la aceptación ciudadana como uno de los fines de las políticas públicas. Las características principales de la información son dos, a saber: 1º) la determinación de los receptores y 2º) la especificación de los contenidos. Si los receptores son desconocidos o si los mensajes son genéricos, entonces no hay información sino divulgación o comunicación masiva.

Entre los actores privados y ciudadanos destacamos a los destinatarios de las políticas públicas. A su vez, diferenciamos a los beneficiarios y a los afectados. Los beneficiarios son los actores privados y ciudadanos cuyas necesidades trata de satisfacer la política que se informa. Los afectados, en cambio, son aquellos actores sociales que no son beneficiarios pero pueden verse favorecidos o perjudicados como consecuencia de dicha política. Por ejemplo, los integrantes de las familias sin vivienda propia que son adjudicatarias de casas a construir en un nuevo barrio son beneficiarios. En ese caso, los vecinos del nuevo barrio donde se construirán las casas son afectados.

La administración pública debe acercarse a los destinatarios para informarles cuáles son los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas. Es decir, debe tomar la iniciativa, individualizar a los destinatarios y proporcionarles todo lo que deban saber al respecto. Esto es fundamental para un diagnóstico participativo, una implantación social y una operación concertada de las políticas públicas. También es fundamental para que los destinatarios puedan controlar la gestión y evaluar sus resultados. La información empodera a los destinatarios y hace posible que se transformen en partícipes de las políticas públicas. Ese es su sentido.

Dicha información administrativa se integra dentro de las estrategias de apertura a la sociedad y democratización de la administración pública. La información en tiempo y forma es un elemento clave para mejorar las relaciones entre la administración y los beneficiarios de las políticas o los afectados por ellas. Aunque parezca una exageración, es vital que se humanicen dichas relaciones. Esto vale para todas las políticas y no solamente para los trámites administrativos, desde la atención en las escuelas y los hospitales hasta la atención en las comisarías, tribunales y penitenciarías.

Como bien dicen Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008), "todos somos clientes inquietos. Queremos que nos atiendan bien, que nos den la información correcta y que no nos hagan perder el tiempo". Claramente, al decir de estos autores, cuando se trata del Estado esto parece una utopía, pero es posible y, sobre todo, es necesario porque los habitantes y ciudadanos lo demandan cada vez más, "aunque el Estado no es una empresa y los ciudadanos no somos clientes" (Fara y Sutelman, 2008, p. 64). De eso se deberían tratar las reformas administrativas del Estado y no solamente de ajustar sus cuentas.

Respecto de su alcance, siendo necesaria, la información no sustituye las obras que deben construirse ni los servicios públicos que deben prestarse para solucionar los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Hace falta informar a los destinatarios, beneficiarios o afectados, por supuesto. Hay que informar siempre, antes y después de tomar las decisiones, antes y después de implementar las acciones. Pero con esto no alcanza si lo que se busca es mejorar la calidad de vida. La información transparente la gestión pero no la suple.

2.2 LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA (OIAS)

Los destinatarios de las políticas públicas tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas en relación con ellos, sea como beneficiarios o sea como afectados de forma directa o indirecta. Un medio para hacer efectivo ese derecho y la consiguiente obligación del Estado es la organización y puesta en marcha de las llamadas "Oficinas de Información Administrativa" (OIAS). Más allá de la denominación, hay muchas experiencias sobre dependencias administrativas que se encargan de estas tareas, principalmente a escala municipal.

En cuanto a sus competencias, estas oficinas se deben ocupar de tres cuestiones, básicamente. La primera competencia que deben tener las OIAS es la canalización de la "información vertical ascendente". Esto supone recoger las quejas y peticiones que los destinatarios de las políticas públicas dirijan a la administración pública en general o, particularmente, a empresas constructoras de obras o prestatarias de servicios públicos, de gestión estatal o privada. Junto con las quejas y peticiones, esta competencia incluye también la recolección de consultas o propuestas.

La segunda competencia de las OIAS debe ser la coordinación de la "información horizontal". Esto implica una avenida de ida y vuelta entre las OIAS y las dependencias administrativas o gubernamentales responsables de solucionar los problemas o satisfacer las necesidades o de las empresas privadas encargadas. Las OIAS deben notificar a estas dependencias sobre las quejas y demandas que han recogido. También sobre las consultas y propuestas. Este es el carril de ida. El carril de vuelta incluye que dichas dependencias respondan en tiempo y forma.

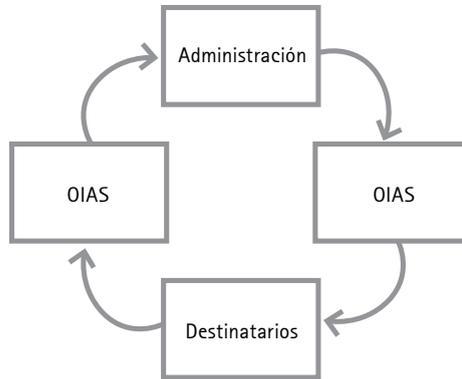
La tercera competencia que deben tener las OIAS es la canalización de la "información vertical descendente". Esto supone contestar a los destinatarios que han presentado quejas o demandas o que han hecho consultas o propuestas. Siempre debe haber una contestación de la administración del Estado, y esta debe incluir los trámites a seguir, los planes, programas o proyectos y las actividades existentes al respecto. Si no hay contestación, no vale la pena organizar ni poner en marcha estas oficinas porque resultan contraproducentes.

Estas oficinas pueden ser "presenciales" o "virtuales". Si son presenciales, requieren personal administrativo entrenado, infraestructura edilicia adecuada y herramientas tecnológicas apropiadas. Respecto del personal a cargo, es inaceptable que sean atendidas por empleados con malos modales o desconocimiento de las tareas inherentes a la función. Estas oficinas deben ubicarse en lugares de fácil acceso al público y equiparse pensando en la comodidad de sus visitantes. Asimismo, deben estar provistas de equipamientos de computación y telefonía para comunicarse con otras dependencias.

En cuanto a las oficinas virtuales, sostenemos que son una opción inteligente a la que pueden apelar las administraciones públicas a través del soporte de internet. Claramente, las redes sociales son un medio más que idóneo para personalizar la comunicación de las políticas públicas a sus destinatarios. Como ha observado Peter-Alberto Behrens (2011), 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" (Behrens, 2011, p. 9).

Finalmente, convengamos que estas oficinas –tanto las presenciales como las virtuales– pueden ser genéricas o específicas. Las primeras abarcan todo tipo de quejas, demandas, consultas o propuestas, mientras que las segundas se enfocan en un asunto o tema como, por ejemplo, OIAS para la atención de temas de salud, educación, seguridad o justicia. En general, las presenciales tienden a ser específicas, a diferencia de las virtuales, que tienden a ser genéricas. Obviamente, hay combinaciones; por ejemplo, OIAS presenciales y genéricas en los edificios con varias dependencias u OIAS virtuales y específicas en reparticiones con tramitaciones diversas.

Figura 43. Información de políticas públicas



De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), el “acceso a la información pública” y la “existencia de institutos reguladores” son indicadores de accountability social y miden el grado de autonomía de los ciudadanos para exigir transparencia y ejercer control sobre la información que poseen los gobiernos. A través del ejercicio de este derecho se obliga a la burocracia estatal a realizar rendición de cuentas respecto de la información que descansa en sus manos, usa o difunde, expresando demandas de legalidad y de debido proceso adentro del sistema democrático (IDD-Lat, 2016).

2.3 LA DIVULGACIÓN A LA SOCIEDAD

Llamamos “divulgación” a la comunicación masiva de las políticas públicas a la sociedad en general. Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, estas deben ser divulgadas a través de los medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales. El gobierno tiene la obligación de divulgar lo planificado y lo ejecutado al conjunto de la sociedad para que esta pueda controlar dichos procesos y evaluar sus resultados. A diferencia de la información, sostenemos que la divulgación es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de una “divulgación gubernamental”.

A semejanza de la información, el cumplimiento de esta obligación también hace a la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas (Riorda, 2004), apuntando a la aceptación ciudadana como

uno de los fines de las políticas públicas. A diferencia de aquella, las dos características principales de la divulgación son: 1º) la indeterminación de los receptores y 2º) la generalización de los contenidos. Si los receptores son conocidos o si los mensajes son específicos, entonces, no hay divulgación sino información o comunicación personalizada.

Muchos gobernantes latinoamericanos creen la divulgación se limita a la propaganda oficial. No es así. La publicidad que los gobiernos pagan a los medios garantiza fidelidad en la emisión del mensaje pero a costa de credibilidad en sus receptores. En general, los ciudadanos o habitantes descreen de la propaganda de cualquier gobierno, sobre todo aquellos que no tienen una filiación partidaria afín con los gobernantes de turno. La tendencia a vanagloriarse que muchos oficialismos exhiben a través de sus propagandas contribuye al descreimiento ciudadano.

No se puede prescindir de la propaganda porque –guste o disguste– la publicidad que los gobiernos pagan a los medios es una forma de relacionarse comercial y políticamente con sus dueños. Pero debe saberse que una onerosa pauta publicitaria del gobierno es menos creíble que la simple opinión de un periodista confiable. Atento a ello, también hace falta divulgar a través de la prensa escrita y audiovisual. Esto implica una relación permanente con los periodistas que son formadores de opinión mediante un prudente manejo de datos *off the record*. Entre otros mecanismos, las conferencias de prensa también pueden servir si se utilizan moderadamente.

A los fines de la divulgación de sus políticas, los gobiernos pueden y hasta deben hacer uso del marketing. Nada malo ni negativo hay al respecto. En coincidencia con Martínez Ocamica (2007), reivindicamos el marketing político como una herramienta tanto en las campañas electorales como en las gestiones públicas. "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" (Martínez Ocamica, 2006, p. 10).

Nosotros también creemos "en un marketing que tiene presente la ética y el bien común y que es lejano a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria" (Martínez Ocamica, 2006, p. 12). Claramente, el marketing político debe servir para

divulgar las actividades planificadas o ejecutadas y, de esa manera, transparentar la gestión administrativa y gubernamental, no para ocultar la realidad o negarla, dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de populismo. Atento a ello, la divulgación de la que hablamos va más allá de la propaganda o la publicidad oficial y busca la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas.

Finalmente, sepamos que el aporte del marketing a la divulgación puede mejorar pero no sustituir el diagnóstico, la agenda gubernamental y la ejecución de las actividades planificadas. Como tan acertadamente ha dicho Frank Priess (2002), la comunicación es importante y hasta central, "pero no va a funcionar nunca si detrás no hay una política, una visión, un proyecto" (Priess, 2002, p. 112). En coincidencia con este autor, sostenemos "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!" (Priess, 2002, p. 113).

2.4 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La divulgación de las políticas públicas es imposible sin los medios de comunicación social (MECOS). Entre ellos distinguimos los escritos y los audiovisuales: diarios, radios y televisoras. Los medios han reemplazado a los partidos políticos como mediadores entre el gobierno y la sociedad, totalmente. No pueden ser subestimados ni deben ser sobreestimados. No se puede gobernar "sin" los medios y es muy difícil hacerlo con ellos "en contra". De acuerdo. Pero tampoco se debe gobernar "con" los medios y mucho menos "por" o "para" su beneplácito. A los fines de un justo equilibrio, los gobernantes deben conocer y entender las relaciones con los dueños de los medios y con sus periodistas.

Dicha relación se basa en tres verificaciones. La primera: la independencia de los medios es un mito y, a veces, una falacia. Los dueños de los medios son empresarios con intereses comerciales y políticos, mientras que sus periodistas son trabajadores con opiniones individuales y personales. La segunda: los medios condicionan pero no determinan la percepción ciudadana. Evidentemente, influyen sobre la gente, pero la realidad se impone tarde o temprano. La tercera: con los medios, se pelea o se negocia. Si se negocia, la pauta publicitaria para los dueños y los datos *off the record* para los perio-

distas son los términos del intercambio. Si se pelea, las consecuencias son impredecibles.

Los sectores privados y ciudadanos demandan satisfacciones a sus necesidades y soluciones a sus problemas, a través de los medios de comunicación. Luego, estos publican dichas demandas fijando sus jerarquías y prioridades. Es la "agenda mediática". Si el gobierno simplemente reacciona a las demandas publicadas por los medios de comunicación, renuncia como responsable principal del diseño y la gestión de políticas públicas. Pero si no reacciona, puede perder aceptación ciudadana, especialmente si los medios de comunicación social transmiten necesidades y problemas reales.

¿Se puede reconvertir este dilema? No es fácil, sobre todo cuando los medios están en manos de un monopolio empresarial. Pero se debe hacer, sin caer en la tentación de una hegemonía gubernamental. 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" (Löhmann, 2010, p. 9). En coincidencia con este autor, sostenemos que debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos.

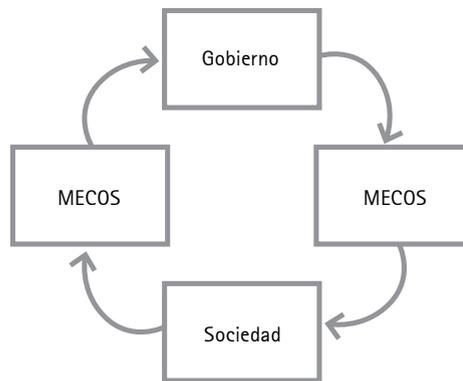
Dicho dilema se puede revertir diseñando y gestionando políticas públicas en serio. La divulgación a través de los medios de comunicación social requiere planes, programas o proyectos gubernamentales y actividades administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Más allá de los intereses de los dueños o las opiniones de sus periodistas, los medios de comunicación van a divulgar decisiones y acciones 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.

Si no hay diagnóstico participativo de las necesidades a satisfacer, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y las causas de dichos problemas, si no hay agenda gubernamental en concordancia con la agenda social, si no hay planeamiento, entonces, el gobierno no puede discernir si las noticias publicadas responden a las necesidades y los problemas de la

sociedad o si responden a los intereses comerciales o políticos de los medios. Sin diagnóstico, sin agenda y sin planeamiento, el gobierno está condenado a seguir la agenda mediática.

“Toda política debe transformarse en un hecho comunicable”, como ha sostenido Ismael Crespo junto con Antonio Garrido, Ileana Carletta y Mario Riorda (2011). “Siempre que haya política habrá –al menos potencialmente– comunicación. Este 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” (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011, p. 11). Así, todas las políticas públicas deben ser divulgadas, y para eso deben ser comunicables, es decir, conocibles y entendibles para la sociedad a la que se dirigen.

Figura 44. Divulgación o comunicación masiva



De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” también son indicadores de accountability social y reflejan el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística y, a su vez, la eventual existencia de hechos de violencia como medio de presión contra los periodistas. Se considera la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias (IDD-Lat, 2016).

3. CONTROLAR LA COMUNICACIÓN

3.1 ¿SE COMUNICA LO PLANIFICADO Y LO EJECUTADO?

La difusión de las políticas públicas no debe concluir con la comunicación. Además de comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, es indispensable controlar si se está comunicando lo planificado y lo ejecutado o si hay fallas. Difundir es más que comunicar. Es comunicar y controlar lo comunicado, analizándolo y corrigiéndolo. El análisis de lo comunicado es una función de la administración pública (Arnoletto, 2004) **más que del gobierno. Hablamos, pues, de "análisis administrativo" de lo comunicado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.**

A semejanza de lo dicho con respecto al análisis de la ejecución, la administración del Estado puede hacer este análisis de la comunicación con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados. Es decir, directamente o por terceros. Tanto los analistas internos como los provenientes de universidades o consultoras tienen ventajas y desventajas. Nos parece preferible que el análisis de la comunicación esté a cargo de personal de la planta permanente, lo que requiere recursos humanos formados y capacita-

dos para ese fin (Martínez, 2006) y, también, estructuras organizacionales con presupuestos adecuados, o sea, la primera opción.

A diferencia de otros enfoques metodológicos, el modelo relacional incluye el análisis de la comunicación, tanto de la información como de la divulgación, como parte integrante de la difusión de las políticas públicas y no como fase autónoma posterior. Según el enfoque que se propone, en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño, es decir, en el diagnóstico o en la decisión, o en la ejecución de la política. Tampoco se evalúan sus resultados. En esta instancia se analiza si se han comunicado, informado y divulgado las actividades planificadas o ejecutadas.

El análisis de la comunicación significa que los analistas, internos o externos, analicen comparativamente dos variables: por una parte, "lo comunicado", es decir, la información y la divulgación de las actividades planificadas o ejecutadas y, por la otra, "lo planificado o lo ejecutado", o sea, los planes, programas y proyectos decididos y las actividades implementadas. Sobre esa base, las preguntas a responder son dos. La primera, respecto de la información: ¿la administración pública ha informado las actividades planificadas y ejecutadas a sus destinatarios? La segunda, en cuanto a la divulgación: ¿el gobierno ha divulgado dichas actividades a la sociedad en general?

Para conocer "lo comunicado", se recomienda el monitoreo y la supervisión de las actividades informadas y divulgadas. A su vez, para conocer "lo planificado", los analistas pueden recurrir a los planes, programas y proyectos decididos, y para conocer "lo ejecutado", se recomienda el monitoreo y la supervisión de las actividades implantadas y operadas. Así, los analistas pueden comparar "lo comunicado" con "lo planificado y lo ejecutado", buscando desviaciones en lo informado o divulgado por la administración pública y el gobierno. El análisis implica saber si la administración pública ha informado a los destinatarios y si el gobierno ha divulgado a la sociedad en general las actividades planificadas o ejecutadas.

El análisis busca fallas de lo comunicado respecto de las actividades planificadas o ejecutadas con el propósito de corregir la comunicación y, de esa manera, retroalimentar el proceso comunicacional. Atento a ello, se plantea durante y no solamente después de dicho proceso. Analizar a posteriori, es decir, concluida la comunicación, vale la pena con el fin de no cometer los mismos errores en el futuro. Vale subrayar que las acciones y los responsables

del análisis de la comunicación debieron listarse y asignarse al planear las actividades. Dichas actividades también debieron ordenarse, programarse y presupuestarse en tiempo y forma.

Si el análisis fuera hecho directamente por la administración pública, el personal a cargo del monitoreo puede ser el mismo que ha comunicado o está comunicando las actividades planificadas o ejecutadas. Pero la supervisión debe estar a cargo de un personal superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción. Respecto de sus receptores, sostenemos que los informes del monitoreo y la supervisión de lo comunicado deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los respectivos planes, programas o proyectos para que ellos puedan corregir la información o la divulgación, si fuera necesario.

3.2 ¿HAY FALLAS EN LA COMUNICACIÓN?

Si el análisis demuestra que la comunicación no obedece a las actividades planificadas o ejecutadas, entonces, los analistas deben concluir que hay fallas. Vale subrayar que se analiza la comunicación y, para ese fin, se la compara con la planificación y la ejecución. Por lo tanto, en esta instancia, la planificación y la ejecución no son objetos de análisis, sino términos de referencia. Obviamente, estas pueden tener fallas pero, si las hubiera, no surgirían de este análisis que, insistimos, se limita a la comunicación. Dicho esto, las fallas en el proceso de comunicación pueden ser muchas. Sin embargo, como se dijo, las resumimos en dos: el secretismo y la demagogia.

El secretismo en el proceso de comunicación es una falla que se observa cuando las administraciones públicas o los gobiernos no informan o no divulgan las actividades planificadas o ejecutadas. La demagogia también es una falla en el proceso de comunicación, pero a diferencia del secretismo, se observa cuando se comunican actividades inexistentes o irreales. En el secretismo se oculta la realidad por medio de disimulos, mientras que en la demagogia la realidad se falsea a través de engaños.

En el secretismo hay actividades planificadas y ejecutadas, pero no son comunicadas. En la demagogia, en cambio, las actividades comunicadas son inexistentes o irreales. En aquel se toman decisiones y se implementan acciones, pero no se comunican a los destinatarios ni a la sociedad en general. En

esta se comunican como tomadas decisiones que no se han tomado o como implementadas acciones que no se han implementado. El secretismo implica decisiones y acciones ocultas o no comunicadas, mientras que la demagogia implica decisiones y acciones falsamente comunicadas.

Estas fallas no dependen de las ideologías políticas de los gobernantes ni de las plataformas electorales de los partidos o alianzas, sino de la impericia en la gestión. Más o menos a la derecha o a la izquierda de las ideas políticas, la experiencia comparada de diferentes países, regiones o ciudades de América Latina demuestra que hay ocultamiento y falseamiento de las decisiones y acciones de los gobiernos y sus administraciones públicas. La falta completa o parcial de transparencia en la toma de las decisiones y en la implementación de las acciones es la contracara de la corrupción política, uno de los grandes problemas irresueltos en Latinoamérica.

Tanto el secretismo como la demagogia son fallas en el proceso de comunicación que se deben detectar y corregir. Ambas son negativas, quitan transparencia y facilitan la corrupción política. Es tan malo no comunicar como comunicar demagógicamente. El secretismo propicia la demagogia. Si no se comunican las actividades planificadas y ejecutadas, se comunican otras actividades inexistentes o irreales. ¿Cuáles? Las actividades impuestas por el marketing político. La demagogia propicia el secretismo. Si se comunican unas actividades inexistentes o irreales, se ocultan las verdaderas actividades planificadas o ejecutadas.

No pocas veces el secretismo o la demagogia son las consecuencias de la indecisión o la improvisación en la toma de las decisiones, de la inacción o la inercia en la implementación de las acciones. Puede haber diagnósticos hechos sin decisiones tomadas (indecisión), decisiones tomadas sin diagnósticos hechos (improvisación), decisiones tomadas sin acciones implementadas (inacción) o acciones implementadas sin decisiones tomadas (inercia). Entonces, se cae en el secretismo porque no hay qué comunicar, sea por indecisión o sea por inacción, o se inventa y se cae en la demagogia para ocultar la improvisación o la inercia.

Para detectar las fallas en la comunicación, recomendamos que los analistas, internos o externos, apelen a la asistencia técnica y profesional de expertos en comunicación política. Los analistas pueden elaborar los informes de monitoreo y supervisión y hacer las comparaciones correspondientes con las

actividades planificadas y ejecutadas. Sin embargo, a los fines de la detección de los orígenes de las fallas y, sobre todo, las alternativas de corrección, es recomendable la intervención de especialistas en comunicación política.

3.3 ¿CÓMO SALIR DEL SECRETISMO SIN ENTRAR EN LA DEMAGOGIA?

Después de analizar lo comunicado en comparación con las actividades planificadas o ejecutadas, los gobernantes deben corregir la comunicación, si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de "corrección gubernamental", subrayando la responsabilidad política del gobierno. Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron o debieron decidir la puesta en marcha de los planes, programas o proyectos cuya comunicación se controla en esta instancia. Quien decide también corrige la comunicación.

Los administradores públicos, directamente o a través de analistas externos, analizan lo comunicado. La corrección de los rumbos de la comunicación no puede corresponder a dichos administradores, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes para rectificar la marcha de las actividades. Es clave, pues, que el análisis indique si es una falla de secretismo o de demagogia, si está en la información o en la divulgación y, finalmente, a qué se debe.

Pues bien, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que las actividades planificadas o ejecutadas no se informaron a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en la mala organización o el mal funcionamiento de las OIAS. Puede suceder que estas no recojan las quejas, demandas, consultas o propuestas, que no haya coordinación entre estas oficinas y las dependencias encargadas de resolver los problemas y satisfacer las necesidades o que las OIAS no brinden las contestaciones en tiempo y forma.

Asimismo, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis

fuera que las actividades planificadas o ejecutadas no se divulgaron a la sociedad en general. Las fallas de secretismo en la divulgación se originan en el gobierno. Es el gobierno el que oculta. Porque no puede, no quiere o no sabe comunicar la realidad existente. Porque no tiene recursos, voluntad o capacidad para transmitir sus verdades. Los medios pueden ser cómplices del secretismo gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarlo o descubrirlo.

En cambio, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que se informaron actividades inexistentes o irreales a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en mentiras o engaños a los beneficiarios o afectados sobre los objetivos o plazos de las actividades planificadas o ejecutadas, sean obras o servicios, o sobre los costos de construcción o de prestación de tales obras o servicios. Las OIAS contestan las quejas, demandas, consultas o propuestas que recogen pero falseando la realidad.

Asimismo, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis fuera que se divulgaron actividades inexistentes o irreales a la sociedad en general. Las fallas de demagogia en la divulgación también se originan en el gobierno. Es el gobierno el que engaña. Porque puede, quiere y sabe comunicar una realidad inexistente, es decir, porque tiene recursos, voluntad y capacidad para sus mentiras. Los medios pueden ser cómplices de la demagogia gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarla o descubrirla.

Figura 45. Corrección de fallas en la comunicación

Si hubiera secretismo	- Las actividades planificadas o ejecutadas se deben informar a los destinatarios y divulgar a la sociedad en general
Si hubiera demagogia	- Se debe sincerar la realidad existente

La casuística sobre las fallas que pueden detectarse, sus orígenes y los medios a implementar para superarlas es infinita. En general, podemos decir que las fallas por secretismo deberían superarse informado a los destinatarios y divulgando a la sociedad en general las actividades planificadas y ejecutadas. Es decir, haciendo ahora lo que no se hizo antes. Las fallas por demagogia, en cambio, deberían corregirse mediante el sinceramiento de la realidad existente, a pesar de los costos políticos.

3.4 SIN FALLAS EN LA COMUNICACIÓN, EVALUAR LA ACEPTACIÓN

Del análisis de lo comunicado puede concluirse que hay fallas en la comunicación y, por lo tanto, debe corregirse la información o la divulgación de las actividades planificadas o ejecutadas. Se ajusta lo comunicado a las actividades planificadas o ejecutadas, presuponiendo que se ha planificado y que se ha ejecutado correctamente. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron o debieron decidir los planes y sus programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la información o la divulgación, pero no del diagnóstico o la decisión ni de la ejecución, ya que estos procesos no están en consideración.

Pero también puede concluirse que las actividades planificadas y ejecutadas se han informado y se han divulgado correctamente, sin ocultamientos ni engaños y, por lo tanto, no hay fallas en la comunicación, o sea, no hay secretismos ni demagogias a corregir. En este segundo caso, se debería estudiar, además, si hay aceptación ciudadana respecto a las políticas cuya comunicación se ha controlado. De la metodología que propone el modelo relacional para la evaluación de resultados nos ocuparemos en el capítulo siguiente. Por ahora, subrayemos que al control de lo comunicado sigue la evaluación de sus resultados en términos de aceptación ciudadana.

Al analizar "lo comunicado" en comparación con "lo planeado o lo ejecutado", los analistas no consideran si los destinatarios y la sociedad en general apoyan o rechazan las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación de resultados o "estudios de impacto". El control de lo comunicado hace al control de la gestión, mientras que los "estudios de impacto" hacen a la evaluación de sus resultados. Sobre este punto volveremos en el capítulo 12.

Si el análisis de la comunicación demostrase que las actividades planificadas o ejecutadas se han informado y se han divulgado, sin fallas de secretismo ni de demagogia y si, además, la evaluación de resultados mostrase que los destinatarios y la sociedad en general apoyan la política según los indicadores previstos, entonces, nada hay a corregir. Esto significaría un planeamiento perfecto y una ejecución perfecta, junto con una comunicación también perfecta. Una situación tan ideal como irreal.

Sin embargo, es posible que se comuniquen correctamente las actividades planificadas o ejecutadas pero no se consigan los resultados esperados en términos de aceptación ciudadana. Muchas veces las actividades son conocidas y entendidas por los destinatarios y la sociedad en general pero no son apoyadas o, peor, son rechazadas. En este caso, las fallas no son de comunicación, sino de diseño o de ejecución. Los resultados se consiguen si comunicamos bien lo que está bien diseñado y bien ejecutado. Comunicar bien lo que está mal diseñado o mal ejecutado es una ruta que lleva a la frustración.

Quizás hubo fallas en la ejecución porque no se implantaron u operaron las actividades planificadas (inacción) o porque se implantaron u operaron actividades no planificadas (inercia). Tal vez hubo fallas en el diseño porque hubo imprevisión (falta de diagnóstico) o ceguera (diagnóstico sin previo análisis de las políticas existentes) o porque hubo indecisión (falta de decisión) o improvisación (decisión sin diagnóstico). Paradójicamente, al final, sabemos que la ejecución o el diseño son incorrectos cuando, al comunicar lo planificado o lo ejecutado, no se alcanzan los resultados en términos de aceptación. No antes ni durante la ejecución, el planeamiento o el diagnóstico.

El equipo de analistas a cargo de detectar las fallas en la comunicación puede ser el mismo que tuvo a cargo el análisis de lo ejecutado o puede ser uno distinto. En general, es recomendable esta última opción, es decir, que los analistas de la ejecución formen un equipo técnico y los analistas a cargo del control de la comunicación formen otro. En este caso, para detectar las fallas en el diseño o la ejecución recomendamos que los analistas indaguen cómo se hizo el diagnóstico y el planeamiento y cómo se hizo la ejecución apelando a los equipos que fueron responsables de estos procesos.

**RETO 12:
CONTINUAR LO BUENO,
A PESAR DEL AUTOR**

*Otro gran vicio de nuestros gobernantes
es continuar o discontinuar planes y
actividades existentes por sus autores y no
por sus resultados.*

1. LA EVALUACIÓN COMO RETROALIMENTACIÓN DEL PROCESO

Como se dijo en el Capítulo 1, la evaluación de los resultados conseguidos retroalimenta el proceso de diseño y gestión de políticas públicas, de conformidad con las categorías para el análisis sistémico de la política de David Easton (1965). Por consiguiente, después de ejecutar, comunicar y controlar la gestión de una política pública, se deben apreciar y calificar los resultados conseguidos. El propósito de esta evaluación que llamamos "estudios de impacto" es estimar y medir la satisfacción social y la aceptación ciudadana.

En detalle, se propone que los evaluadores sigan los cuatro pasos siguientes:

1. recabar los efectos deseados según los planificadores que formularon la política en evaluación y los gobernantes que la decidieron;
2. medir los efectos logrados según los destinatarios de dicha política y la sociedad en general;
3. compararlos y detectar el impacto deficitario, equilibrado o superavitario, en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana, en consulta con expertos temáticos; y

4. evaluar críticamente y formular recomendaciones mediante trabajos en equipos multidisciplinarios.

A diferencia de los controles de gestión, la evaluación analiza los resultados. El control de la ejecución nos marca si se ejecutan las actividades planificadas, mientras que el control de la comunicación nos señala si se comunican las actividades planificadas o ejecutadas. Pero dichos controles no nos indican si la necesidad social se ha satisfecho, si los problemas se han resuelto o si las causas se han removido. Tampoco nos muestran si los destinatarios o la sociedad en general aceptan la política pública. Hace falta, pues, una evaluación de los resultados, en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana.

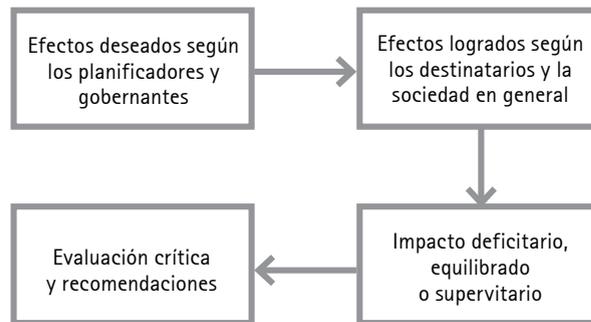
Por ejemplo, en un plan de vivienda, los indicadores de gestión pueden ser, por una parte, que se construya y adjudique un número determinado de casas (indicador de ejecución) y, por la otra, que un porcentaje determinado de adjudicatarios entienda las obligaciones de pago derivadas de la adjudicación (indicador de comunicación). En ambos casos, en plazos también determinados. Pues bien, al cabo de cada uno de esos plazos, los controles de gestión suponen saber si se ha construido y adjudicado el número previsto de casas y si el porcentaje previsto de adjudicatarios ha entendido sus obligaciones de pago.

En cambio, los indicadores de resultados pueden ser, por un lado, la disminución del déficit habitacional (indicador de satisfacción) y, por el otro, la conformidad de los adjudicatarios respecto de las viviendas (indicador de aceptación). Puede ocurrir, por ejemplo, que las casas se hayan construido y adjudicado en tiempo y forma pero que el déficit habitacional no haya disminuido o haya aumentado porque la demanda ha subido por encima de la oferta. También puede suceder que los adjudicatarios entiendan las obligaciones de pago pero estén disconformes con la calidad de las viviendas.

De ahí la importancia de complementar los controles de la ejecución y la comunicación con la evaluación de sus resultados. Los controles se hacen, preferentemente, durante la gestión, mientras que la evaluación se hace al término de la política pública. Ciertamente se pueden realizar evaluaciones intermedias o de avance, es decir, mientras se ejecutan y comunican las actividades. Pero la evaluación final se debe hacer, insistimos, al término de los plazos previstos para la gestión. Todo esto debe ser anticipado por los equipos de planeamiento antes de la ejecución y comunicación de las actividades.

Esta evaluación de los resultados conseguidos en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana retroalimenta el proceso de políticas públicas. Si no hubiera fallas en la gestión y si el impacto logrado fuese igual o mayor que el impacto deseado, los evaluadores deberían recomendar la continuidad de las políticas en evaluación. Sin embargo, si aquel fuese menor que este, se impone un análisis de lo diagnosticado y decidido, buscando fallas de imprevisión, ceguera, indecisión o improvisación. Por ende, el proceso se reinicia por las fallas detectadas.

Figura 46. Evaluación de políticas públicas



2. PASOS DE LA EVALUACIÓN

2.1 MEDICIÓN DEL IMPACTO DESEADO

Al desarrollar la fase de decisión de las políticas públicas se dijo que los objetivos de los planes deben ser "satisfacer las necesidades sociales", que los objetivos de los programas deben ser "resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de dichas necesidades" y, finalmente, que los objetivos de los proyectos deben ser "remover las causas que explican o justifican la subsistencia de dichos problemas". También se dijo que los objetivos deben prever indicadores de gestión para controlar los procesos de ejecución y comunicación e indicadores de resultados para medir la satisfacción social y la aceptación ciudadana.

Según el modelo relacional, en el primer paso de la metodología de evaluación de políticas públicas, los evaluadores deben considerar el impacto deseado. Es decir, los resultados esperados de las políticas en evaluación, en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Para hacerlo, los evaluadores deben consultar los indicadores de resultados. Es decir: ¿cuáles fueron la satisfacción social y la aceptación ciudadana esperadas al momento de la planificación de las políticas en evaluación? De ahí la importancia de la planificación de estos indicadores.

Respecto de la satisfacción social, la indagación varía según se trate de un plan, un programa o un proyecto. Si se trata de un plan, la pregunta a responder es: ¿qué proporción de la necesidad se esperaba satisfacer? En cambio, si se trata de un programa, la pregunta es: ¿qué proporción del problema se esperaba resolver? Finalmente, si se trata de un proyecto: ¿qué proporción de la causa se esperaba remover? En cuanto a la aceptación ciudadana, la investigación es doble: ¿qué proporción de aceptación se esperaba de los destinatarios, por una parte, y de la sociedad en general, por la otra, en relación con el plan, el programa o el proyecto?

Raro sería que un plan satisficiera completamente una necesidad, que un programa resolviera totalmente un problema o que un proyecto removiera totalmente una causa. La satisfacción, la resolución o la remoción de las necesidades, los problemas y sus causas son casi siempre parciales. Mucho más raro sería que un plan, un programa o un proyecto se ganasen la aceptación de todos los destinatarios y de toda la sociedad en general. Los logros de cualquier política son graduales y, por lo tanto, los objetivos y sus indicadores deben ser incrementales.

Los evaluadores deben apelar a los indicadores planificados antes de la gestión. Esto presupone que los planificadores los han previsto. Sin embargo, este presupuesto tan elemental no siempre se observa en la realidad de las gestiones públicas latinoamericanas. No pocas veces, cuando tratamos de evaluar los resultados de una política pública, nos encontramos que los planes, programas o proyectos no están escritos, no tienen objetivos claros o faltan plazos, indicadores y metas. Por lo tanto, no sabemos qué esperaban lograr sus planificadores, si es que hubo planificación.

Este primer paso de la evaluación es descriptivo. No incluye interpretaciones ni críticas. Los evaluadores se limitan a recabar cuáles fueron la satisfacción social y la aceptación ciudadana esperadas de acuerdo con las previsiones del equipo de planeamiento y la decisión de los gobernantes responsables de las políticas en evaluación. Si los planes, programas y proyectos están escritos y tienen sus objetivos e indicadores definidos, no hay dificultad para sortear este primer paso de la metodología propuesta. La cuestión es si aquel presupuesto no se observa.

Durante muchos años hemos sostenido que no se podía evaluar sin indicadores de resultados previstos. Sin embargo, esto nos llevaba a un callejón

sin salida. Para evitarlo, recomendamos un atajo. Ese atajo supone construir retrospectivamente la planificación inexistente. Hay que entrevistar a los gobernantes que decidieron la puesta en marcha de las políticas en evaluación y consultarles qué esperaban en términos de satisfacción social y de aceptación ciudadana. Si no se puede acceder a ellos, hay que recurrir al análisis de discursos pronunciados antes de la gestión o a documentos oficiales de aquel momento.

Figura 47. Efectos deseados



2.2 MEDICIÓN DEL IMPACTO LOGRADO

Las políticas públicas deben diseñarse y gestionarse en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Este es el núcleo del marco teórico del modelo relacional de análisis, diseño, gestión y evaluación que propiciamos. Las políticas públicas deben orientarse al desarrollo integral de todos los hombres y de cada hombre, varón o mujer, en la sociedad, preferentemente de los que menos tienen. Esto supone la satisfacción de las necesidades sociales y la aceptación de los ciudadanos o habitantes. La satisfacción social es consecuencia de la receptividad política y la aceptación ciudadana es causa de la legitimidad democrática que vimos en el capítulo 6.

Según el modelo relacional, en el segundo paso de la metodología de evaluación de políticas públicas, los evaluadores deben medir el impacto logrado. Esta es la otra base, los resultados alcanzados. A ese fin, hay que subrayar la diferencia entre los resultados respecto de la satisfacción, por una parte, y

en cuanto a aceptación, por la otra. Los primeros se refieren a la satisfacción de las necesidades insatisfechas, la resolución de los problemas irresueltos y la remoción de las causas principales. Los segundos, en cambio, se refieren al apoyo o el rechazo de los destinatarios y de la sociedad en general.

No siempre los logros con respecto a la satisfacción se traducen en logros en cuanto a la aceptación. A veces la necesidad se satisface, el problema se resuelve o la causa se remueve, completa o parcialmente, pero los destinatarios o la sociedad en general rechazan la política. Paradójicamente, a veces se alcanzan logros en cuanto a la aceptación pero no respecto de la satisfacción. Es decir, los destinatarios o la sociedad en general aceptan la política pero la necesidad sigue insatisfecha, el problema sigue irresuelto o la causa sigue pendiente. Por eso deben hacerse ambas evaluaciones, de satisfacción y de aceptación.

Para conocer el impacto logrado respecto de la satisfacción, los evaluadores deben recurrir a las estadísticas existentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Siempre de acuerdo con los indicadores previstos en la planificación previa a la gestión o, en su defecto, a la construcción retrospectiva planteada en el primer paso. Es recomendable apelar a indicadores estandarizados. Por ejemplo, desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, tasa de mortalidad infantil, matriculación secundaria, tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, entre otros y dependiendo de las políticas en evaluación.

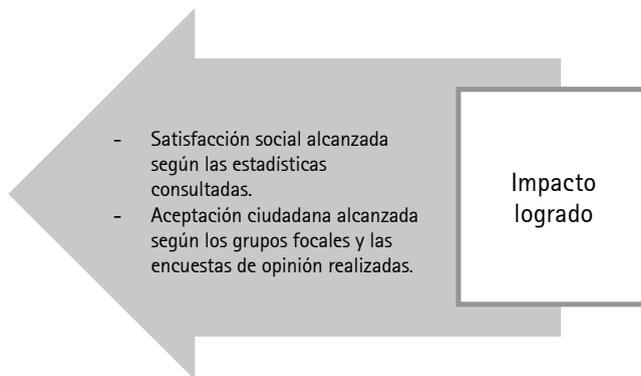
Para conocer el impacto logrado en cuanto a la aceptación, los evaluadores deben consultar a los destinatarios y a la sociedad en general. Las encuestas de opinión y los grupos focales pueden servir para verificar estos indicadores de resultados. Si se busca conocer la opinión de la sociedad en general, es recomendable la encuesta. En cambio, si se busca entender la opinión de los usuarios de un servicio o de los beneficiarios o afectados de una obra en particular, se recomiendan los grupos focales. No son opciones excluyentes sino complementarias, dependiendo de los verificadores previstos en la planificación.

Carlos Germano (2008) afirma que a través de las encuestas cuantitativas, "el gobernante puede cuantificar la aprobación de su gestión en general, pero también medir su desempeño en áreas particulares: estándares de calidad de los servicios públicos (alumbrado, limpieza, deportes, cultura, turismo,

entre otros), obras públicas realizadas, medidas gubernamentales, etcétera" (Germano, 2008, p. 47). Respecto de las encuestas cualitativas (grupos focales), sostiene que son herramientas ideales para lugares "tendientes a recibir fuertes oleadas migratorias, con importantes cambios económicos recientes o con crecimientos poblacionales desmedidos" (Germano, 2008, p. 49).

A semejanza del primero, este segundo paso de la evaluación también es descriptivo. Tampoco incluye interpretaciones ni críticas a cargo de los evaluadores. Estos se limitan a establecer dos cuestiones básicas. La primera, cuánto de las necesidades se ha satisfecho, cuánto de los problemas se ha resuelto y cuánto de las causas se ha removido, según las estadísticas consultadas. La segunda, cuánto apoyo o rechazo ha generado la política en evaluación en los destinatarios y en la sociedad en general, de acuerdo con los grupos focales y encuestas de opinión realizadas.

Figura 48. Efectos logrados



2.3 COMPARACIÓN DE LOS IMPACTOS

Según el modelo relacional, en el tercer paso de la metodología de evaluación que se propone, los evaluadores deben relacionar el impacto deseado con el impacto logrado. Es decir, el equipo de evaluación debe establecer las relaciones entre los resultados que los planificadores y gobernantes esperaban al poner en marcha las políticas que se evalúan, por una parte, y los resultados que se han alcanzado de acuerdo con las estadísticas existentes y la percepción de los destinatarios y la sociedad en general, por la otra.

Para relacionar ambos impactos, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006). En esta instancia, los evaluadores trabajan a puertas cerradas. Se recomienda la consulta a expertos temáticos, considerando las políticas en evaluación. Pueden surgir dos situaciones. La primera, que el impacto sea deficitario o no equilibrado; y la segunda, que el impacto sea equilibrado o superavitario.

Respecto de la satisfacción social, se habla de impacto deficitario o no equilibrado cuando los resultados alcanzados según los planificadores y gobernantes están por debajo de los resultados esperados. En cambio, se habla de impacto equilibrado o superavitario cuando los resultados alcanzados están a la par o por arriba de los resultados esperados de acuerdo con las estadísticas existentes. Para que esta comparación evaluativa sirva, es muy importante que los indicadores no sean demasiado optimistas ni falsamente pesimistas.

Por ejemplo, supongamos que al diseñar una política pública para el desarrollo del capital humano se incluyen sendos planes de salud y de educación. Supongamos que se esperaba una disminución de la mortalidad infantil del 20% (como uno de los indicadores del plan de salud) y un aumento de la matriculación secundaria del 40% (como uno de los indicadores del plan de educación). Luego, las estadísticas muestran un descenso de la primera del 15% y un ascenso de la segunda del 45%. Entonces, el impacto es deficitario con respecto al indicador de salud y superavitario con respecto al de educación.

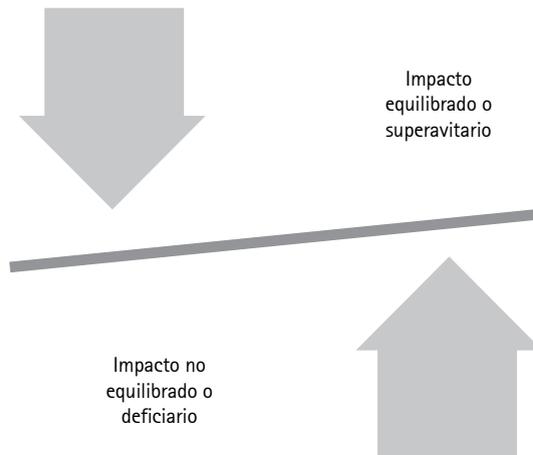
En cuanto a la aceptación ciudadana, se habla de impacto deficitario o no equilibrado cuando los resultados esperados están por abajo que los resultados alcanzados de acuerdo con las percepciones de los destinatarios y la sociedad en general. En cambio, se habla de impacto equilibrado o superavitario cuando los resultados esperados según los planificadores y gobernantes están a la par o por arriba de los resultados alcanzados. Vale destacar que no pocas veces la aceptación de los beneficiarios de una política coincide con el rechazo de los afectados por dicha política o de la sociedad en general.

Por ejemplo, supongamos que al diseñar una política para el desarrollo del capital físico se incluye un plan para la construcción de nuevos barrios con viviendas sociales a ocupar por familias oriundas de asentamientos ilegales. Supongamos que se esperaba un apoyo de dichas familias de más del 60%

y, a su vez, un apoyo de los vecinos de los barrios colindantes de más de un 40%. Luego los grupos focales muestran un apoyo del 70% de las familias y un apoyo del 30% de los vecinos. Entonces, el impacto es superavitario en cuanto al indicador de aceptación de los beneficiarios pero deficitario en cuanto al de los afectados.

Los dos primeros pasos de la evaluación son descriptivos. Simplemente, los evaluadores consideran los resultados esperados y miden los resultados alcanzados. Luego, el cotejo de ambos impactos que se hace en este tercer paso, es interpretativo. Los evaluadores captan los alcances de las políticas que se evalúan. Es decir, la lejanía o cercanía entre las perspectivas del equipo de planeamiento respecto de lo deseado y lo logrado al cabo de la gestión. Por lo tanto, el déficit de impacto puede obedecer a una sobreestimación de lo deseado o a una subestimación de lo logrado.

Figura 49. Impacto deseado versus impacto logrado



2.4 CRÍTICA Y RECOMENDACIONES

En el tercer paso de la metodología de evaluación de políticas públicas que propone el modelo relacional, los evaluadores relacionaron el impacto deseado y el impacto logrado, vistos y considerados en los dos pasos anteriores. En el cuarto paso, los evaluadores deben concluir respecto de la suficiencia o insuficiencia de las políticas que se evalúan, hacer las críticas y recomen-

ciones que correspondan. Este paso es la conclusión de la evaluación de los resultados de la gestión.

Básicamente, las conclusiones pueden ser dos. La primera, en términos de satisfacción social, que los resultados de las políticas hayan sido insuficientes para satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas o, por el contrario, que hayan sido suficientes. La segunda, en términos de aceptación ciudadana, que las políticas no hayan sido suficientes para ganarse el apoyo de los destinatarios y de la sociedad en general o, por el contrario, que hayan sido suficientes. Al respecto, el impacto deficitario o no equilibrado indica insuficiencia, mientras que el impacto equilibrado o superavitario señala suficiencia.

En cualquiera de esos casos, la evaluación debe ser crítica. Solamente de esa manera puede contribuir a retroalimentar el proceso de análisis, diseño y gestión de políticas públicas. Así, la crítica puede ser tanto negativa como positiva. La evaluación debe criticar negativamente la insuficiencia de las políticas. Es decir, la existencia de una brecha entre los resultados deseados y los resultados logrados. Pero, al mismo tiempo y con el mismo rigor, debe criticar positivamente la suficiencia entre aquellos y estos. Hay que recordar que las políticas pueden ser suficientes respecto de la satisfacción pero insuficientes en cuanto a la aceptación o viceversa.

Para evaluar la suficiencia o la insuficiencia de las políticas en evaluación, a semejanza de lo dicho en el tercer paso de la metodología que se propone, también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinares a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006). A diferencia de los dos primeros pasos y a semejanza del tercero, no hay consultas a estadísticas gubernamentales o no gubernamentales ni realización de grupos focales o encuestas de opinión. En esta instancia, los evaluadores siguen trabajando a puertas cerradas, recomendándose la consulta a expertos temáticos, según las políticas en evaluación.

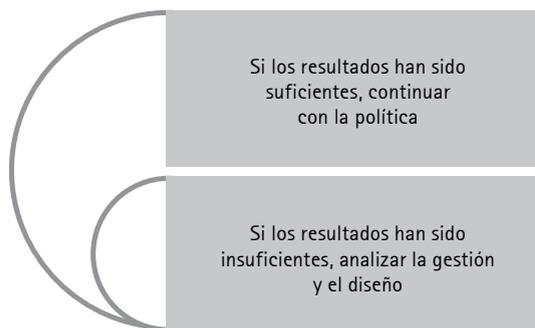
Si se trata de un impacto equilibrado o superavitario, los evaluadores deben recomendar la continuidad de las políticas en evaluación. No hay razones para recomendar su discontinuidad. Puede suceder que la diferencia positiva entre los resultados esperados y los resultados alcanzados obedezca a factores externos y no a las políticas diseñadas y gestionadas. Es una posibilidad. Por ejemplo, aumenta el empleo nacional pero no por las políticas que se

pusieron en marcha sino por el crecimiento de la economía internacional. Sin embargo, esta posibilidad no amerita, desde nuestro punto de vista, la recomendación de hacer otros controles.

Si se trata de un impacto no equilibrado o deficitario, los evaluadores deben recomendar que se controle la gestión, tanto lo ejecutado como lo comunicado, buscando fallas en dichos procesos. Si el déficit está en la satisfacción social, la diferencia negativa entre los resultados esperados y los alcanzados puede obedecer a la inacción o la inercia en la implantación o en la operación de las actividades planificadas. En cambio, si el déficit está en la aceptación, la diferencia puede obedecer al secretismo o la demagogia en la información o en la divulgación de las actividades planificadas o ejecutadas.

Ahora bien, si no hay fallas en la gestión o se corrigen las detectadas y, a pesar de ello, el impacto sigue siendo no equilibrado o deficitario, entonces, los evaluadores deben recomendar que se analice el diseño, tanto lo diagnosticado como lo decidido, buscando fallas en dichos procesos. Puede haber imprevisión o ceguera en la identificación de las necesidades y los problemas con sus causas o en la formulación de las alternativas posibles. También puede haber indecisión o improvisación en la determinación de la agenda gubernamental o en el planeamiento de los objetivos y las actividades.

Figura 50. Recomendaciones de la evaluación



CONCLUSIONES PARA EL DEBATE

A lo largo de este libro hemos tratado de listar los 12 retos que el transcurrir de las primeras décadas del siglo 21 presenta a las políticas públicas en general y, particularmente, a las que buscan un desarrollo en democracia para los países, las regiones y las localidades de América Latina:

1. ACCIONAR LO PLANIFICADO O PLANIFICAR LO ACCIONADO

El peor diseño es el que no se gestiona después y la peor gestión es la no se diseña antes. Aunque, excepcionalmente, puede hacerse al revés. Las políticas públicas son un medio y no un fin. Una herramienta que tienen los gobernantes y administradores públicos para resolver los problemas prioritarios y, de esa manera, avanzar hacia la satisfacción de las necesidades y la consiguiente aceptación de la ciudadanía. En ese marco, las políticas públicas suponen planificar primero y accionar después. Sin embargo, recurrentemente, se acciona sin planificar. Entonces, el reto no es planificar el futuro, sino planificar –u ordenar– el presente y, si fuera necesario, el pasado. Siempre cuidando que la excepción no sea la regla.

2. GOBERNAR Y ADMINISTRAR CON RESPONSABILIDAD

El Estado debe ser el responsable principal del diseño y la gestión de las políticas públicas y, sobre todo, de sus resultados. Sin Estado no hay políticas públicas. Tampoco las hay con un Estado a solas. Los populismos, de derecha y de izquierda, ya deberían saberlo. Hace falta un gobierno que decida los planes, programas o proyectos y se haga responsable de sus decisiones. Asimismo, hace falta una administración pública que los implemente y se haga responsable de sus acciones. Se puede privatizar o estatizar cualquier obra o cualquier servicio, pero los gobiernos y las administraciones públicas no pueden soslayar la responsabilidad del Estado de cara a la sociedad.

3. PARTICIPAR ANTES PARA NO LAMENTARSE DESPUÉS

La sociedad debe ser la primera destinataria de las políticas públicas y, también, la participe necesaria en los procesos de diagnóstico, ejecución, comunicación y evaluación. La pretensión de gobernar "para" pero "sin" el pueblo es propia de un iluminismo falaz que los ciudadanos deben abolir con la participación. Todas las decisiones y acciones, de cualquier gobierno y de cualquier administración pública, deben tender a la satisfacción de necesidades de uno o más sectores sociales. Si no, no son políticas públicas. Pero, además, hay que asegurar la participación de los actores provenientes de esos sectores. Podemos debatir cómo, cuándo o cuánto pueden participar, pero no podemos discutir si deben hacerlo.

4. BUSCAR EL BIEN COMÚN, PRIVILEGIANDO A LOS MÁS DÉBILES

Los principios y valores son los cimientos y las columnas que sostienen el edificio del desarrollo. Sin ellos, se construye en el vacío. Hay que respetar la dignidad de las personas humanas, de todas y de cada una de ellas. Hay que buscar el bien común, con prisa y sin pausa, privilegiando a los sectores sociales que tienen necesidades más urgentes o más graves. Los valores de la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad deben inspirar esa búsqueda del bien común como principio rector de un desarrollo integral en una democra-

cia real. Para eso, hay que practicar el diálogo, ejercitar la responsabilidad, cultivar la inclusión y desempeñar el compromiso.

5. VOTAR BUENOS CANDIDATOS Y BOTAR MALOS GOBERNANTES

En una democracia representativa, el representante debe ser votado. Pero también botado por el representado si no es fiel a su mandato. Hay que mejorar los sistemas electorales y de partidos políticos, sin dudas, para que los electores puedan elegir a los mejores candidatos mediante elecciones competitivas. Eso es necesario pero insuficiente. También hay que perfeccionar los mecanismos de accountability, para que los elegidos rindan cuentas, en tiempo y forma, de sus decisiones y acciones. Solamente de esa manera los gobernados pueden controlar a sus gobernantes y sancionarlos judicial o políticamente si hubieran violado las normas legales o incumplido sus promesas electorales.

6. ATENDER LAS PRIORIDADES DE LA GENTE Y NO DE LOS DIRIGENTES

Los gobiernos que son elegidos mediante el voto pero no son capaces de resolver los problemas prioritarios deslegitiman la democracia. Los gobernantes deben ser elegidos y deben rendir cuentas, obviamente. Luego, deben gobernar bien, es decir, resolver los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales. Si son capaces de hacerlo, ganan el apoyo ciudadano y, por su intermedio, legitiman la democracia como sistema y régimen. Si son incapaces de hacerlo, pierden ese apoyo y, lo que es mucho peor, deslegitiman la misma democracia. El reto es atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes, sean estos actores políticos, empresariales o civiles.

7. MEJORAR LO QUE HAY Y NO EMPEZAR SIEMPRE DE CERO

Un gran vicio de nuestros gobernantes es ignorar lo que otros han hecho. Analizar lo que hay es una clave para mejorar y no empezar de cero. La

psicología política podría calificar a esta conducta (o inconducta) como "el complejo del fundador". La inexplicable e injustificable tentación de empezar siempre de cero, de fundar y no de mejorar. El reto es describir, interpretar y criticar los planes y las actividades existentes, enmendar las eventuales fallas en los procesos de diseño o de gestión y, de esa manera, mejorar permanentemente, sin iniciar como si nada hubiera antes. El progreso es progresivo, implica construir sobre lo construido y no destruir lo existente para fundar lo nuevo.

8. DIAGNOSTICAR PARTICIPATIVAMENTE, SIN CEGUERAS

No sirve identificar problemas irresueltos sin formular soluciones posibles. Ignorar las políticas existentes es diagnosticar a ciegas. A partir de un análisis crítico de las políticas existentes, antes de decidir, hay que diagnosticar. Para eso hay que consultar a los actores y a los expertos, contrastando sus percepciones con las estadísticas existentes. Diagnosticar implica identificar las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y las causas pendientes. Pero, sobre todo, formular alternativas posibles. No sirve saber cuáles son las necesidades, los problemas y sus causas si no se proponen soluciones que sean viables y, en particular, que superen a las políticas existentes.

9. DECIDIR POLÍTICAMENTE, SIN IMPROVISACIONES

Tomar decisiones sin un diagnóstico es improvisar. Pero no tomarlas es desgovernar. La indecisión es el mal mayor de cualquier gobierno. A partir de un diagnóstico participativo, antes de gestionar hay que definir una agenda gubernamental y, sobre esa base, formular los planes, programas y proyectos. Las chances de equivocarse se multiplican cuando las decisiones se toman sin un diagnóstico previo. Ahora bien, teniendo un diagnóstico a la vista, no decidir es no gobernar. El peor pecado de los decisores no es la improvisación sino la indecisión porque, de esa manera, deciden por el *statu quo* y se convierten en conservadores de lo que no saben si quieren conservar.

10. DIRIGIR PRODUCTIVAMENTE, SIN INERCIAS

La productividad es posible en el sector público. Hay que ejecutar lo planeado y controlar la ejecución, para romper la inercia burocrática. En contra de lo que muchos detractores del Estado sostienen como si fuera un dogma o una evidencia, la gestión de la cosa pública no está condenada a la ineficiencia y la ineficacia. Como tampoco la gestión privada está liberada de esos males en la dirección de sus planes y actividades. Es cierto que hay un comportamiento inercial de la administración pública, muchas veces empeorada por la improvisación o la indecisión de los gobiernos. El reto es vencerla, ejecutando lo que se planifica y controlando lo que se ejecuta.

11. DIFUNDIR TRANSPARENTEMENTE, SIN DEMAGOGIAS

Los gobernantes que hacen propaganda de su persona, ocultan o engañan con recursos públicos prostituyen la comunicación gubernamental. Porque la comunicación de los gobiernos y también de las administraciones públicas debe servir para que la sociedad en general y particularmente los destinatarios, conozcan y entiendan cuáles son los planes y las actividades existentes, aceptando o rechazando sus resultados. La comunicación de las políticas públicas es una obligación del Estado para transparentar la gestión y hacerla cada vez más pública. Es indignante que algunos demagogos la limiten a tácticas de marketing para enmascarar la realidad o promocionar su figura.

12. CONTINUAR LO BUENO, A PESAR DEL AUTOR

Otro gran vicio de nuestros gobernantes es continuar o discontinuar planes y actividades existentes por sus autores y no por sus resultados. Hay que rectificar este hábito tan negativo que no sabe de diferencias partidarias. Son los resultados y no los autores de las políticas los que deben determinar su continuidad o discontinuidad. No importa si los antecesores fueron de otro partido político. Si las políticas que ellos pusieron en marcha dieron buenos resultados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana, hay que continuarlas. Tampoco importa si los antecesores fueron del

mismo partido. Si sus políticas no dieron los resultados esperados, hay que discontinuarlas.

En síntesis, como decía Konrad Adenauer: "Vivimos bajo un mismo techo pero no todos tenemos el mismo horizonte". Aquellas palabras, dichas en Europa a mediados del siglo XX, resuenan en Latinoamérica a inicios del siglo 21. Los latinoamericanos vivimos bajo un mismo techo, porque nacimos en esta parte del mundo y en esta época de la historia. Pero no tenemos el mismo horizonte. Las posibilidades para el desarrollo no son las mismas, dependiendo de los países, las regiones o localidades y, también, del género o la etnia. Ese es, pues, el reto de los retos, el desarrollo integral en una democracia real que resguarde la riqueza de nuestras diversidades y nos posibilite el mismo horizonte de una vida digna.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La hechura de las políticas públicas* (segunda ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.

Almond, G. A. & Verba, S. (1992). "La cultura política". En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 171-201). Barcelona: Ariel.

Arnoletto, E. J. (2004). *La gestión organizacional en la Administración Pública*. Córdoba: EDUCC.

Begoglio, J. (2005). *La Nación por construir: Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires: Claretiana.

Blomeier, H. (2003). "Editorial". *Diálogo político - Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso*, pp. 9-11.

Blomeier, H. (2006). "Editorial". *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, pp. 9-10.

Bobbio, N. (1993). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carrillo Flórez, F. (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 129-165). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Planeta.

Collier, D., & Levitsky, S. (1998). "Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa". *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* (4), 137-160.

Cotta, M. (1994). "Representación política". En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (pp. 1384-1390). México: Siglo Veintiuno Editores.

Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I., & Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.

Delgadino, F. A., Alippi, J. A., & Armesto, A. M. (2006). "Contribuciones a la gestión pública 2". En J. E. Graglia, D. Scandizzo, D. Martínez, F. A. Delgadino, J. A. Alippi, & E. O. Olivetti, *Contribuciones a la gestión pública 2* (pp. 153-202). Córdoba: EDUCC.

Delgadino, F., & Alippi, J. (2006). "Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales. En J. E. Graglia, *Contribuciones a la gestión pública* (pp. 151-199). Córdoba: EDUCC.

Doistua, R. S. (2000). *Políticas de ocio: cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Easton, D. (1992). "Categorías para el análisis sistémico de la política". En A. Battle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 221-229). Barcelona: Ariel.

Ensinck, O. (2008). "La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR". En J. E. Graglia, *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2* (pp. 215-260). Córdoba: EDUCC.

- Fara, C., & Sutelman, R. (2008). "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?" En *Manual de marketing y comunicación política: Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales* (pp. 17-41). Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Francisco, P. (2014). *Evangelii gaudium*. Buenos Aires: Santa María.
- Francisco, P. (2015). *Laudato Si'*. Buenos Aires: San Pablo.
- Frías, P. J. (1996). "El Congreso y los órganos de control". En M. d. Argentina, *La Constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994* (pp. 101-106). Buenos Aires: Ministerio del Interior.
- García Pizarro, M. (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada: UIM.
- Gill, M. (2010). "La reforma política debe estar aliada a la eforma territorial". En E. Beltrán, & J. E. Graglia, *Federalismo argentino actual* (pp. 43-53). Córdoba: EDUCC.
- Graglia, J. E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP/KAS.
- Graglia, J. E., & Specchia, N. G. (2009). *Camino al Bicentenario: los discursos presidenciales en 25 años de democracia argentina*. Córdoba: EDUCC.
- IDD-Lat. (2015). *Índice de Desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer/Polilat.com.
- Jarquín, E. & Echebarría, K. (2006). "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1959-2005)". En M. J. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 1-19). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Lasswell, H. D. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas". En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1959). "La ciencia de 'salir del paso'". En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (pp. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Linz, J. (2004). "Los partidos políticos en las democracias contenporáneas: problemas y paradojas". *POSTData* (10), 1887-224.

Lipset, S. M. (1992). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política". En A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 113-159). Barcelona: Ariel.

Löhmman, B. (2010). "Editorial". *Diálogo político* (1), 9-10.

Martínez, A. (2004). "La representación política y la calidad de la democracia". *Revista Mexicana de Sociología*, 661-710.

Martínez, D. (2006). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas". En J. E. Graglia, D. Scandizzo, D. Martínez, F. A. Delgadino, J. A. Alippi, & E. O. Olivetti, *Contribuciones a la gestión pública 2* (pp. 115-150). Córdoba: EDUCC.

Martínez Ocamica, G. (2006). "Introducción". En *Manual de campaña electoral: marketing comunicación política* (pp. 9-12). Buenos Aires: KAS.

Mateo Díaz, M., & Payne, M. (2006). "Tendencias de participación electoral". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 263-297). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.

Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 297-329). Washington: BID/Planeta.

Mateo Díaz, M., Payne, M., & Zovatto, D. (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia en América Latina". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 297-331). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.

Nazareno, M. (2004). "Participación política". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, y otros, *Índice de desarrollo local para la gestión* (pp. 155-173). Córdoba: EDUCC.

Nohlen, D. (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *POSTData* (7), 11-34.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: ILPES / CEPAL/ONU.

- Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.
- Pasquino, G. (1999). *La democracia exigente*. Buenos Aires: FCE.
- Payne, M. (2006). "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos". En M. J. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 91-129). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Priess, F. (2002). "Comunicación política en tiempos de crisis". En F. Priess (Ed.), *Relación entre política y medios* (pp. 95-116). Buenos Aires: Temas.
- Przeworski, A. (1998). "Democracia y representación". *Revista del CLAD* (10), 7-32.
- Riorda, M. (2004). "Transparencia". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay, y otros, *Índice de desarrollo local para la gestión* (pp. 131-151). Córdoba: EDUCC.
- Scandizzo, D. (2006). "Redes de competitividad: interacción de empresas y gobiernos para la creación de valor regional". En J. E. Graglia, D. Scandizzo, D. Martínez, F. A. Delgadino, J. A. Alippi, & E. O. Olivetti, *Contribuciones a la gestión pública 2* (pp. 47-111). Córdoba: EDUCC.
- Villoria Mendieta, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- Zovatto, D. (2006). "Instituciones de democracia directa en América Latina". En J. M. Payne, D. Zovatto G., & M. Mateo Díaz, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (pp. 241-263). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- Zovatto, D. (2006). "Regulación de los partidos políticos en América Latina". *Diálogo político - Partidos políticos en crisis*, 11-39.

A lo largo de este libro el profesor José Emilio Graglia lista los 12 retos que el transcurrir de las primeras décadas del siglo XXI presenta a las políticas públicas en general y, particularmente, a las que buscan un desarrollo en democracia para los países, las regiones y las localidades de América Latina:

1. Accionar lo planificado o planificar lo accionado.
2. Gobernar y administrar con responsabilidad.
3. Participar antes para no lamentarse después.
4. Buscar el bien común, privilegiando a los más débiles.
5. Votar buenos candidatos y botar malos gobernantes.
6. Atender las prioridades de la gente y no de los dirigentes.
7. Mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero.
8. Diagnosticar participativamente, sin cegueras.
9. Decidir políticamente, sin improvisaciones.
10. Dirigir productivamente, sin inercias.
11. Difundir transparentemente, sin demagogias.
12. Continuar lo bueno, a pesar del autor.