

CUADERNO DE TRABAJO N°3

GESTIÓN Y  
EVALUACIÓN  
**DEL DESARROLLO  
LOCAL  
Y REGIONAL**



CUADERNO DE TRABAJO N° 3

# GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

J. EMILIO GRAGLIA

Graglia, J. Emilio

Gestión y evaluación del desarrollo local y regional. - 1a ed. - Buenos Aires : ACEP Asociación Civil Estudios Populares, 2014.

60 p. ; 30x21 cm. - (Cuaderno de trabajo; 3)

ISBN 978-987-21839-4-3

1. Desarrollo Regional. I. Título.

CDD 338.9

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

© ACEP  
Libertad 417, 2° piso  
C1011AAI  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
[www.acep.org.ar/](http://www.acep.org.ar/)  
[info@acep.org.ar](mailto:info@acep.org.ar)

Diseño: Ana Uranga B.  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-21839-4-3

Impreso en Argentina

Junio 2014

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

# ÍNDICE .....

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
<b>CAPÍTULO I:</b>	
<b>DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b>	9
<b>1. Introducción</b>	9
<b>2. Fases de la dirección</b>	11
2.1. Implantar los planes, programas y proyectos decididos	11
2.2. Operar los planes, programas y proyectos decididos	13
2.3. Analizar lo ejecutado	16
2.4. Corregir la ejecución	18
<b>3. La productividad en la dirección</b>	21
<b>CAPÍTULO II:</b>	
<b>DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b>	25
<b>1. Introducción</b>	25
<b>2. Fases de la difusión</b>	27
2.1. Informar las actividades planificadas y/o ejecutadas	27
2.2. Divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas	29
2.3. Analizar lo comunicado	32
2.4. Corregir la comunicación	34
<b>3. La transparencia en la difusión</b>	37
<b>CAPÍTULO III:</b>	
<b>EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b>	41
<b>1. Introducción</b>	41
<b>2. Pasos de la evaluación</b>	43
2.1. Medición del impacto deseado	43
2.2. Medición del impacto logrado	44
2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado)	46
2.4. Crítica y recomendaciones	47
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	51



# PRESENTACIÓN .....

Este es el tercero de tres Cuadernos de Trabajo (CdT) que han sido elaborados con el propósito de servir como soporte de las actividades de formación y capacitación para autoridades, funcionarios y empleados de gobiernos y administraciones municipales y subnacionales.

Como se ha dicho, el primer Cuaderno de Trabajo constituye el “marco teórico”, mientras que los Cuadernos Nº 2 y Nº 3 configuran el “modelo metodológico” que se propone con el fin de analizar y diseñar por una parte y de gestionar y evaluar las políticas públicas que busquen el desarrollo integral a escala local y regional, por la otra.

En el **Capítulo I del primer Cuaderno de Trabajo** se trataron los temas del desarrollo integral y, en particular, se presentaron sus valores, es decir, la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad y, sobre esa base, sus condiciones, o sea, la representatividad, la rendición de cuentas, la receptividad política y la legitimidad democrática.

En el **Capítulo II** se analizaron el paso de la prestación de los servicios urbanos a la promoción del desarrollo local y, también, “la tercera ola del municipalismo”. Asimismo, se presentaron los componentes del desarrollo local y regional: el capital físico, la actividad económica, el capital humano, el capital social, la gestión de recursos financieros, la transparencia, la capacidad institucional y la participación política, con sus respectivas dimensiones e indicadores propuestos.

En el **Capítulo III** se conceptualizaron las políticas para el desarrollo local y regional. Se analizaron el Estado como responsable principal y, a su vez, la sociedad como primera finalidad y partícipe necesaria. Particularmente, se desarrollaron seis relaciones: 1) entre planeamiento estratégico y políticas de Estado; 2) entre planes, programas o proyectos y actividades; 3) entre gobierno y administración pública; 4) entre necesidades, demandas y problemas; 5) entre sociedad, Estado y mercado; y 6) entre persona humana y sociedad.

En el **Cuaderno de Trabajo Nº 2** se trató el “modelo relacional” de análisis y diseño de políticas para el desarrollo local y regional. Según dicho modelo, el análisis y el diseño anticipan y configuran la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: el diagnóstico y la decisión.

En cuanto al **análisis**, en el Capítulo I se plantearon pasos a seguir por los analistas en consulta con los actores políticos:

- 1) la identificación de las necesidades y los problemas,
- 2) el inventario de los planes, programas o proyectos existentes,
- 3) la detección de los planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes” y
- 4) la formulación de críticas y recomendaciones.

Respecto del **diagnóstico**, en el Capítulo II se plantearon las fases a seguir por el equipo de diagnóstico en consulta con los actores políticos y sociales:

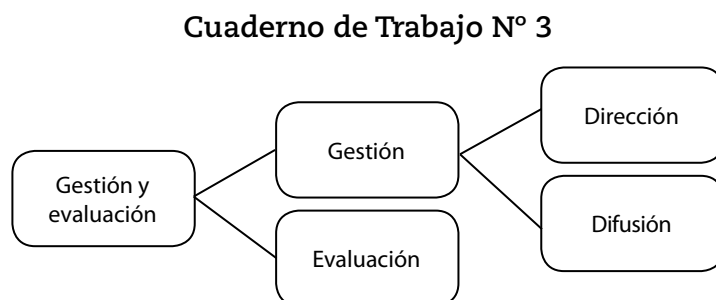
- 1) enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales (según criterios de gravedad y urgencia);
- 2) enumerar y priorizar los problemas locales y regionales (según criterios de frecuencia e incidencia);
- 3) enumerar las alternativas con el fin de remover las causas de los problemas (fortalezas u oportunidades); y
- 4) seleccionar las posibles (según criterios de capacidad real de intervención, efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal)).

Asimismo, respecto de la **decisión**, en el Capítulo III se plantearon las fases a seguir por los decisores (gobernantes) en consulta con el equipo de planeamiento:

- 1) valorar los criterios del diagnóstico desde un punto de vista político, o sea, que busque el bien común;
- 2) determinar la agenda gubernamental;
- 3) planear los objetivos de los proyectos, programas y planes (a corto, mediano y largo plazo, respectivamente), los indicadores (tanto de gestión como de resultados), los verificadores y supuestos; y
- 4) listar, ordenar, programar y presupuestar las actividades a gestionar, es decir, a ejecutar, comunicar y controlar.

Al final de los Capítulos II y III se analizaron los **supuestos del diseño democrático de políticas para el desarrollo local y regional**. En particular se consideraron dos: 1) la participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico y 2) la representatividad gubernamental en la decisión.

En este **Cuaderno de Trabajo N° 3** se trata el “modelo relacional” de gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional. Según dicho modelo, la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: la dirección y la difusión.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



Respecto de la **dirección**, en el Capítulo I se plantean las fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los analistas:

- 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (legitimarlos y legalizarlos);
- 2) operar los planes, programas y proyectos decididos (en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados);
- 3) analizar lo ejecutado (buscando fallas en la ejecución, tanto la inacción como la inercia); y
- 4) corregir la ejecución (si se hubieran detectado fallas tanto en la implantación como en la operación).

Asimismo, respecto de la **difusión**, en el Capítulo II se plantean las fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los analistas:

- 1) informar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas personalmente);
- 2) divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente);
- 3) analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación, tanto el secretismo como la demagogia); y
- 4) corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas tanto en la información como en la divulgación).

En cuanto a la **evaluación**, en el Capítulo III se plantean los pasos a seguir por los evaluadores en consulta con los actores políticos y sociales:

- 1) la medición del impacto deseado,
- 2) la medición del impacto logrado,
- 3) la comparación de los impactos (deseado y logrado) y
- 4) la formulación de críticas y recomendaciones.

Al final, en los capítulos II y III se analizan los **supuestos de la gestión democrática de políticas para el desarrollo local y regional**. En particular se consideran dos: 1) la productividad y 2) la transparencia en la dirección y la difusión de los planes, programas y proyectos y de las actividades gubernamentales y administrativas.



# CAPÍTULO I: DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

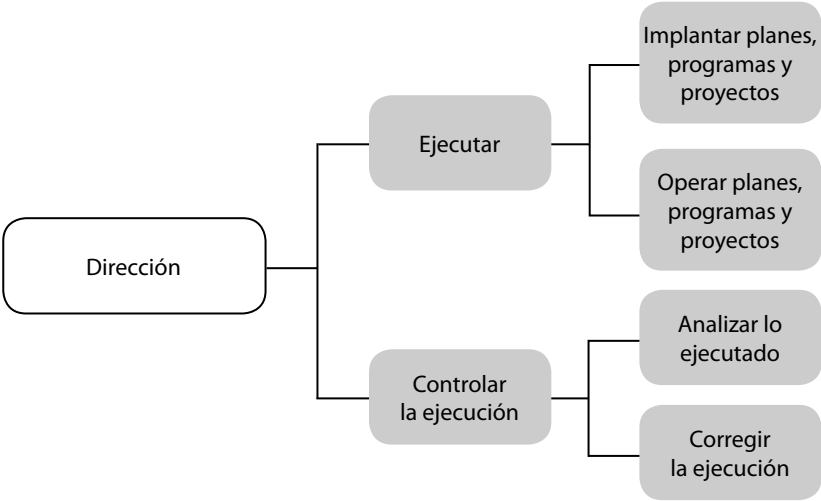
## 1. Introducción

Como se dijo en la presentación, la gestión y la evaluación (o “estudios de impacto”) de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), en la gestión, lo primero es la dirección. En ella se ejecutan los planes, programas y proyectos decididos y, sobre esa base, se controla la ejecución. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

- 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (legitimarlos y legalizarlos);
- 2) operar los planes, programas y proyectos decididos (en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados);
- 3) analizar lo ejecutado (buscando fallas en la ejecución, tanto la inacción como la inercia); y
- 4) corregir la ejecución (si se hubieran detectado fallas tanto en la implantación como en la operación).

**Dirección de PP para el desarrollo local o regional**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Según Arnoletto (2005), la administración es un proceso que puede expresarse en forma generalizada como “funciones directivas”: 1) planificación, 2) organización, 3) dirección y 4) control. A su vez, los directivos realizan “funciones continuas”: 1) análisis de problemas y 2) toma de decisiones.

Al desarrollar la dirección de las actividades como una de las funciones directivas, Arnoletto (2005) sostiene que tanto el planeamiento como la organización son funciones secuenciales porque se realizan en forma periódica y en momentos significativos en la vida de la organización. “La función de dirección, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día” (Arnoletto, 2005:49). Según este autor, sería más adecuado llamarla “función de gobierno” (palabra que deriva del griego *kibernetes*, que era el timonel o piloto de los barcos), “para comprender por vía de esa analogía todo lo que la función implica” (2005:49).

En esa función de gobierno podemos reconocer dos aspectos diferentes y, a la vez, complementarios: la conducción (que tiene que ver con la construcción del futuro) y la dirección propiamente dicha (que es administrar los recursos disponibles). Entre ambos campos se juega “el manejo de la economía del poder” (Arnoletto, 2005:50).

Como se ha dicho al analizar los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) como responsables principales del diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional, los planes, programas y proyectos gubernamentales valen poco o nada si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la dirección. En esta fase, el protagonismo corresponde a los administradores públicos y, también, a los gobernantes. Se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del gobierno y de la administración pública, más allá del partido político o la alianza electoral de origen.

Las relaciones de los jefes administrativos de planta permanente (también llamados “mandos medios”: jefes de departamento, división o sección) con las autoridades y los funcionarios políticos suele ser dificultosa. Los gobernantes suelen acusar a los mandos medios de “inacción” o de “inercia” en la implementación de las actividades y estos a aquellos de “indecisión” o de “improvisación” en la toma de decisiones. Lamentablemente, no pocas veces todos tienen razón. Presuponiendo la buena voluntad de las partes, las dificultades provienen, mayoritariamente, de atribuciones, misiones y funciones confundidas entre unos y otros.

Los empleados públicos en general y particularmente los mandos medios (con sus sindicatos) deben entender que ellos no deciden los planes, programas y proyectos a implementar. A su vez, los gobernantes (con su partido o su alianza de origen) deben reconocer que el Estado precisa una administración pública idónea, con recursos humanos capacitados y formados, ingreso y carrera por concurso. Los mandos medios deben respetar a los gobernantes, pero los gobernantes deben ganarse ese respeto, acreditando conocimientos y experiencias en los cargos que desempeñan, capacidad de preguntar y, sobre todo, de escuchar.

Se ha dicho que a la administración pública corresponde la “acción operativa” de las actividades. Más precisamente, a los administradores públicos compete la operación de las actividades planificadas y el análisis de las actividades ejecutadas (Aguilar Villanueva, 2010). Si no lo hacen, no administran. Luego, si lo hacen correctamente, “administran bien” (García Pizarro, 2007). Pero ¿pueden los administradores

públicos ignorar a los gobernantes? No deben ignorarlos sino consultarlos. Cuando los jefes administrativos de planta permanente desconocen a las autoridades y a los funcionarios, administran mal. La administración pública debe ser “relacional” con respecto al gobierno (García Pizarro, 2007).

## 2. Fases de la dirección

### 2.1. Implantar los planes, programas y proyectos decididos

Los gobernantes deben implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos. La implantación es una función del gobierno más que de la administración pública. Hablamos, pues, de implantación “gubernamental” de las actividades proyectadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

Se llama implantación social a la “legitimación” e implantación legal a la “legalización” de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Al formular las alternativas posibles y al planificar los objetivos y las actividades, los equipos de diagnóstico y de planificación debieron prever y anticipar ambos procesos.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En general, puede decirse que un plan, un programa o un proyecto han sido legitimados si han sido aceptados por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006) o, por lo menos, si no han sido rechazados. Para legitimar las actividades planificadas, los gobernantes deben negociarlas con los actores privados, empresariales y civiles. Muchas veces los gobernantes descuidan la legitimación de los planes, programas o proyectos decididos y tratan de operarlos directa e inmediatamente. Sin embargo, la negociación intersectorial para la implantación social es tan importante como la determinación de la agenda gubernamental.

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, los programas y/o los proyectos gubernamentales, dependiendo de la amplitud de los objetivos y la extensión de los plazos. Pero se trata de decisiones del gobierno que aún deben ganarse la aceptación de la opinión pública. ¿Cómo hacerlo? Mediante negociaciones con dirigentes empresariales y civiles, según los objetivos y las actividades de cada proyecto, programa o plan, es decir, negociando con los grupos de interés (lobbyismo).

Werner Lachmann (2008) sostiene que por grupos de interés o lobbies “se entienden las asociaciones voluntarias de personas o corporaciones fundadas con el fin de influenciar a los representantes

políticos legítimos (especialmente el Legislativo y el Ejecutivo). Estas agrupaciones, también denominadas grupos de presión ('pressure groups'), quieren incidir en el proceso estatal de decisión, dando énfasis a sus intereses particulares. (...) El arco se tiende desde los sindicatos tradicionales, las asociaciones profesionales de empleadores, las federaciones campesinas, las asociaciones de contribuyentes, hasta grupos ideológicos, sociopolíticos y ambientalistas" (2008:215).

La "legitimidad" supone un grado de aceptación ciudadana que asegure o, por lo menos, facilite la operación de las actividades previstas en los planes, programas y proyectos gubernamentales, sin que sea necesario el uso de la fuerza. Atento a ello, cada uno de los planes y de sus programas o proyectos integrantes deberían ganarse la aceptación ciudadana. Eso no supone que solamente se puedan operar las decisiones aceptadas por la opinión pública. Un gobierno puede decidir la puesta en marcha de un plan, un programa o un proyecto a pesar del rechazo de la opinión pública, por supuesto. Sin embargo, esa debería ser la excepción y no la regla.

La aceptación ciudadana debe ser vista como un "punto de llegada" del proceso de diseño y gestión de políticas públicas. Como se ha dicho, las políticas públicas en general y, particularmente, las políticas para el desarrollo local y regional, buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Esos son sus fines. Pero también es considerada como un "punto de partida" que asegure o facilite la realización de las obras o la prestación de los servicios. De esa manera, se requiere un diagnóstico participativo antes de la decisión de los planes, programas y proyectos y, a la vez, una negociación intersectorial antes de la operación de las actividades.

Ahora bien, los planes, programas y proyectos pueden ser legítimos o ilegítimos, es decir, pueden ser aceptados o rechazados por la opinión pública; pero, siendo gubernamentales, en un Estado de derecho también deben ser legales, sin excusas ni pretextos.

Se puede decir que los planes, programas o proyectos han sido legalizados si han sido aprobados por el Ejecutivo o el Legislativo (Payne, 2006, Payne y Allamanda Zavala, 2006). Para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos, sobre todo si requieren aprobación legislativa.

La "legalidad" supone que el gobierno y la administración pública obren de acuerdo con las leyes vigentes. De esa manera, lo contrario de un poder legal es un poder arbitrario. Si bien todos los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) producen normas jurídicas y se organizan de acuerdo con ellas, un Estado de derecho implica, además, sometimiento del gobierno y la administración pública a los contenidos y procedimientos legales vigentes. Esa es, ni más ni menos, la diferencia fundamental entre un Estado de derecho y cualquier otra forma de Estado autoritario o totalitario. No importa si se trata de un Estado federal o unitario o de un Estado liberal o social de derecho.

Como se ha dicho, para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos. En cuanto a los acuerdos institucionales, deben diferenciarse los procedimientos formales e informales. Es importante conocer los procedimientos formales, pero también entender los procedimientos informales. Respecto de los "formales", estos se diferencian según la forma de gobierno, por una parte y, por la otra según la forma de Estado. A su vez, respecto de los "informales", deben entenderse las modalidades del gobierno por partidos, sobre todo si los planes, programas o proyectos gubernamentales requieren aprobación legislativa.

En sentido restringido, el gobierno es el Ejecutivo, pero en sentido amplio es el Ejecutivo y los legisladores del partido o la alianza que gobierna. Desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio gobierno-oposición. 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 proyectos “hacia adentro” y “hacia fuera”, o sea, con los legisladores del gobierno y de la oposición.

Se supone que la primera gestión política (es decir, el acuerdo con los legisladores que apoyan al gobierno) ha sido hecha con motivo de la determinación de la agenda gubernamental y que la segunda (o sea, el acuerdo con los legisladores que se oponen al gobierno) se hace aquí y ahora, si fuere necesaria. 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 negociar intersectorialmente (para legitimar) y de acordar institucionalmente (para legalizar) un plan, programa o proyecto gubernamental, se recomienda el llamado “análisis de involucrados” en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Desde este enfoque, es imprescindible que los gobernantes, antes de operar los planes, programas o proyectos gubernamentales, los negocien con los actores sociales y los acuerden con los actores políticos. Las negociaciones intersectoriales y los acuerdos institucionales son clave para la implantación previa a la operación.

## 2.2. Operar los planes, programas y proyectos decididos

Como parte integrante del proceso de dirección de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, después de implantación social y legal, es decir, de la legitimación y legalización a cargo de los gobernantes, los administradores públicos deben operar administrativamente los planes, programas o proyectos decididos. A diferencia de la implantación, la operación es una función de la administración pública (Arnoletto, 2005) más que del gobierno. Hablamos, pues, de operación “administrativa” de las actividades planificadas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública.

Con la operación de los planes, programas o proyectos decididos, se inicia la realización de las obras públicas y/o la prestación de los servicios públicos (Delgadino y Alippi, 2006), con el fin de solucionar el o los problemas irresueltos y, de esa manera, satisfacer la/s necesidad/es insatisfecha/s. Es decir, en el marco de una política local o regional para el desarrollo humano, por ejemplo, este es el momento de la construcción de nuevas escuelas o nuevos hospitales o de la refacción de las escuelas y los hospitales existentes en la localidad o la región. A la vez, es el momento de la prestación de los servicios de salud y de educación, por ejemplo.

Delgadino y Alippi (2006) sostienen que los servicios públicos son acciones que se efectúan para alguien. “De la misma manera que cuando se desarrolla el proceso de fabricación de un bien decimos

que estamos frente a un proceso de 'producción', cuando se produce un servicio lo llamamos 'servucción'. La 'servucción' tiene particularidades que la diferencian de la producción. (...) los servicios generalmente no se pueden almacenar, son intangibles, una vez prestado el servicio, si no es utilizado en ese momento, la oferta no se puede guardar" (2006:155). Por lo tanto, no es lo mismo operar o realizar una obra que operar o prestar un servicio.

A los fines de la operación de las actividades planificadas (sean obras o servicios), los administradores públicos deben adecuar los presupuestos financieros, las estructuras orgánicas y las plantas burocráticas de acuerdo con los objetivos y las actividades de los planes y de sus programas o proyectos integrantes, suponiendo que son posibles.

Muchas veces, erróneamente, se observa el proceso inverso. Los objetivos y las actividades se ajustan a los presupuestos, las estructuras o las plantas preexistentes. El juicio a favor o en contra del déficit o el superávit de los presupuestos, el tamaño de la organización estatal o de la cantidad de empleados públicos, por ejemplo, depende de los objetivos y las actividades que se diseñen y gestionen. Sin embargo, debe reconocerse que déficit permanente, grandes organizaciones y plantas por una parte y políticas para el desarrollo local y regional mínimas por la otra es, claramente, una desproporción a reformar.

La adecuación de las estructuras orgánicas supone revisar puestos de trabajo y relaciones de autoridad de los cargos políticos (ley u ordenanza de ministerios, secretarías y direcciones generales) y, también, de los mandos medios (manual de misiones y funciones de jefaturas de departamento, división y sección). A su vez, la adecuación de las plantas burocráticas supone revisar los regímenes de ingreso y egreso del personal, los sistemas de promoción, capacitación y evaluación, el régimen de remuneraciones, los agrupamientos y categorías en uso. Ambas adecuaciones son necesarias a los fines de una operación efectiva de las actividades proyectadas.

A partir de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas a los objetivos de los planes, programas y proyectos decididos, las claves de la operación son dos:

- 1) La "coordinación administrativa y gubernamental"
- 2) La "concertación sectorial"

### Operación asociada



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin coordinación administrativa y gubernamental y/o sin concertación sectorial, la operación de los planes y de sus programas o proyectos integrantes, fracasa.

A su vez, la coordinación, tanto administrativa como gubernamental, puede ser "horizontal" o "vertical".



Por “coordinación administrativa horizontal” se entiende la que se establece entre unidades administrativas de igual jerarquía, es decir, entre ministerios de un gobierno (municipal, subnacional o nacional), entre secretarías de uno o varios ministerios, entre direcciones de una o varias secretarías o entre jefaturas de una o varias direcciones, por ejemplo. Por “coordinación administrativa vertical” se entiende la que se establece entre unidades de distinta jerarquía, es decir, entre un ministerio y las secretarías dependientes, entre una secretaría y las direcciones dependientes, entre una dirección y las jefaturas dependientes, por ejemplo.

La coordinación administrativa supone, como hipótesis mínima, coherencia y, como hipótesis máxima, colaboración. Consultar antes e informar después son reglas de oro a los fines de operar coordinadamente, superando las barreras debidas a la estructura de la organización y la resistencia a cualquier cambio, entre otras.

Por “coordinación gubernamental horizontal” se entiende la que se establece entre los gobiernos nacionales, entre los subnacionales o entre los municipales (Giuliano, 2010), mientras que por “coordinación gubernamental vertical” se entiende la que se establece entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, entre estos y los gobiernos municipales o entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales (Gill, 2010). También la coordinación gubernamental (tanto horizontal como vertical) requiere consulta e información, especialmente en el ejercicio de competencias concurrentes y también delegadas.

Muchos planes, programas o proyectos de desconcentración administrativa o de descentralización política han fracasado por falta de coordinación, consulta o información administrativa o gubernamental, sobre todo en el marco de un Estado supuestamente “federal” como el argentino (Giuliano, 2010; Gill, 2010).

Junto con la coordinación administrativa y gubernamental (horizontal y vertical), la otra clave de la operación administrativa es la concertación sectorial. Para que la operación sea efectiva, la administración pública debe 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 y la implantación social de los planes, programas o proyectos decididos, pero 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 (nacional, subnacional o municipal) y el mercado. Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría (2005), 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” (2005:11).

Esa es la clave de la concertación entre el sector estatal y los sectores empresariales: más y mejores gobiernos y administraciones públicas junto con más y mejores empresas privadas. A lo que agregamos más y mejores organizaciones civiles junto con más y mejores ciudadanos.

### 2.3. Analizar lo ejecutado

Para controlar la ejecución de los planes, programas o proyectos decididos, los administradores públicos deben analizar lo ejecutado. El análisis de lo ejecutado es una función de la administración pública (Arnoletto, 2005) más que del gobierno. Hablamos, pues, de análisis “administrativo” de lo ejecutado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. Desde nuestro punto de vista, la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional no concluye con la ejecución. Además, es indispensable controlarla. Dirigir es más que ejecutar. Es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo.

La administración pública puede hacer este análisis de la ejecución directamente o por terceros. Es decir, con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados (provenientes de universidades o consultoras, por ejemplo). Por supuesto, ambas posibilidades tienen sus ventajas y desventajas, dependiendo de las características de cada administración pública. 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 para ese fin y, también, estructuras orgánicas con presupuestos adecuados (Martínez, 2006; Martínez, 2007).

A diferencia de otros enfoques metodológicos, el “modelo relacional” incluye el análisis de la ejecución (implantación y operación) como parte integrante de la dirección de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, y no como fase autónoma posterior.

Según el enfoque que se propone, en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño (en el diagnóstico o en la decisión) de la política. No se analiza cómo se han identificado las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y sus causas a remover ni se analiza cómo se han formulado las alternativas posibles. No se analiza cómo se ha determinado la agenda gubernamental ni se analiza cómo se han planeado los objetivos y las actividades. Tampoco se evalúan los resultados de la política. En esta instancia se analiza si se ha ejecutado (implantado y operado) según los planes, programas y proyectos decididos previamente.

El análisis de la ejecución significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, “lo ejecutado”, es decir, “lo implantado y lo operado”; y, por la otra, “lo planificado, programado y proyectado”. Sobre esa base, las preguntas a responder son:

- 1) ¿El gobierno ha implantado social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos?
- 2) ¿La administración pública ha operado coordinada y concertadamente los planes, programas y proyectos decididos?

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la ejecución, es decir, lo que el gobierno ha implantado social y legalmente y lo que la administración pública ha operado coordinada y concertadamente. ¿Cómo examinar la ejecución? Se recomiendan dos instrumentos: 1) el “monitoreo” y 2) la “supervisión”. Tanto el monitoreo como la supervisión sirven a los efectos de verificar los “indicadores de ejecución” (implantación y operación). Por lo tanto, estos deben ser listados, ordenados,

programados y presupuestados como “actividades de control de la ejecución” al preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales.

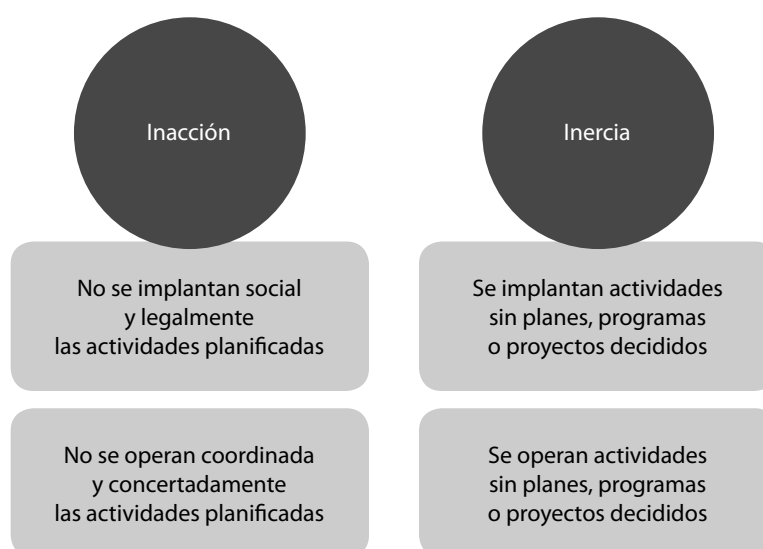
El monitoreo y la supervisión son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la ejecución de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la ejecución, es decir, “chequear” si el gobierno implanta y la administración pública opera lo decidido. De esa manera, sirven para “retroalimentar” la ejecución. Claramente, los planteamos “durante” el proceso de la ejecución porque buscamos un análisis que sea el fundamento de los ajustes necesarios sobre la marcha. Monitorear o supervisar “a posteriori” (concluida la ejecución) vale la pena solamente a los fines de no cometer los mismos errores en el futuro.

Si el análisis fuera hecho directamente por la administración pública, el personal administrativo a cargo del monitoreo podría ser el mismo que ha ejecutado o está ejecutando las actividades planificadas. Pero la supervisión debería estar a cargo de otro personal administrativo (superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción).

Respecto de sus destinatarios, 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 ejecución (implantación y/u operación) si fuera necesario.

Si el monitoreo o la supervisión demostrasen que no se ejecuta lo proyectado a los fines de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de ejecución. Esas fallas pueden ser principalmente dos: 1) la “inacción” y 2) la “inercia”.

### Fallas en la ejecución



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La “inacción” es una falla en el proceso de ejecución que se observa cuando el gobierno y/o la administración (nacionales, subnacionales o municipales) no se implantan social y legalmente y/o cuando no se operan coordinada y concertadamente las actividades planificadas.

A su vez, la "inercia" es otra falla en el proceso de ejecución que se observa cuando el gobierno y/o la administración implantan y/u operan actividades sin planes, programas o proyectos decididos a los fines del desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región.

En la "inacción" hay planes, programas o proyectos decididos, pero no hay actividades de implantación u operación. Es decir, 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", en cambio, hay actividades de implantación u operación pero no hay planes, programas o proyectos decididos. Es decir, hay negociaciones con los actores sociales o acuerdos con los actores políticos, obras o servicios pero no hay planeamiento. La "inacción" es la decisión sin acción posterior, mientras que la "inercia" es la acción sin decisión anterior.

Como se ha dicho, tanto la "inacción" como la "inercia" son fallas en el proceso de ejecución que se deben detectar y corregir. Siendo ambas negativas, la segunda es el "mal menor" en comparación con la primera. Es decir, entre "no hacer" y "hacer inercialmente", es preferible lo segundo.

Vale la pena destacar que no pocas veces la "inacción" o la "inercia" son las consecuencias de la "indecisión" o la "improvisación". No se deciden los planes, programas y proyectos o se deciden improvisadamente y, por lo tanto, nada se hace o se hace según los usos y costumbres de la administración pública (inercialmente).

Para detectar las fallas en la ejecución (tanto la inacción como la inercia en la implantación y/o en la operación), recomendamos que los administradores públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos (que pueden provenir de universidades o consultoras, por ejemplo). Los administradores públicos pueden conocer que los planes, programas o proyectos decididos no se han ejecutado o que se han ejecutado incorrectamente. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en la ejecución que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en la detección de fallas.

## 2.4. Corregir la ejecución

Después de analizar lo ejecutado, los gobernantes deben corregir la ejecución, si fuera necesario. La corrección de lo ejecutado es una función del gobierno más que de la administración pública. 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 y los programas o proyectos integrantes cuya ejecución se controla en esta instancia. "Quien decide también corrige la ejecución". La corrección de los rumbos de la ejecución (sea de la implantación social o legal o sea de la operación coordinada y concertada) no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes.

Si en el análisis se hubieran detectado "fallas por inacción", los gobernantes deben decidir la corrección que corresponda en el proceso de ejecución.

Los gobernantes deberían decidir la corrección de la implantación social o legal cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

- 1) Las actividades planificadas no legitimaron, es decir, no se negociaron con los dirigentes del sector privado y, por lo tanto, fueron rechazadas o no fueron aceptadas por la opinión pública. Por ejemplo, un gobierno local ha decidido la puesta en marcha de un plan de reforma de la administración municipal, pero no lo ha negociado con el o los gremios o sindicatos que agrupan a los empleados municipales y, como consecuencia de ello, se paralizan las actividades, con el inevitable malestar ciudadano.
- 2) Las actividades planificadas no se legalizaron, es decir, no se acordaron institucionalmente con los actores políticos y, por lo tanto, no fueron refrendadas por las autoridades competentes. Por ejemplo, un gobierno (nacional o subnacional) ha decidido la puesta en marcha de un plan de descentralización que requiere una ley y sendos convenios con los gobiernos municipales, pero no lo ha acordado con los legisladores ni con las autoridades municipales y, como consecuencia de ello, no se sanciona la ley ni se firman los convenios.

A su vez, los gobernantes deberían decidir la corrección de la operación administrativa, cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que:

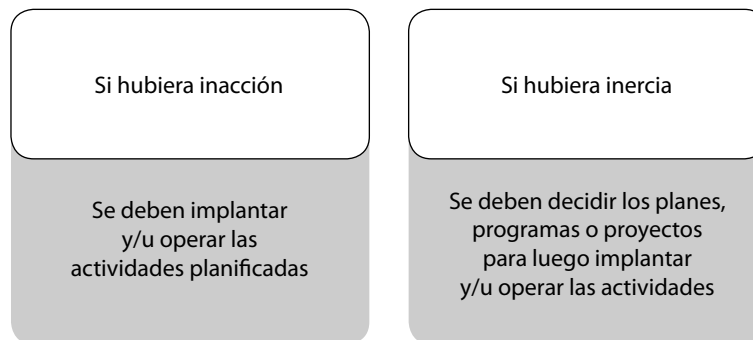
- 1) Las actividades se operaron sin la debida coordinación entre las dependencias de la misma administración pública (falta de coordinación administrativa, vertical u horizontal) o con otros gobiernos (falta de coordinación gubernamental, vertical u horizontal). Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de una administración (nacional o subnacional) pone en marcha un plan empleo juvenil sin consultar a la Secretaría de la Juventud de la misma administración o el gobierno (nacional o subnacional) pone en marcha un plan de desarrollo local sin consultar a los gobiernos municipales.
- 2) Las actividades se operaron sin la debida concertación con los sectores privados (con o sin fines de lucro), es decir, no se negociaron con los dirigentes provenientes de las empresas privadas o de las organizaciones civiles en relación con la política en operación. Por ejemplo, un gobierno (nacional, subnacional o local) pone en marcha un plan de desarrollo económico sin consultar a las organizaciones agropecuarias e industriales ni a las organizaciones del trabajo.

Las "fallas por inacción" deberían superarse implantando social y legalmente (legitimando y legalizando), por una parte, operando coordinada y concertadamente por la otra. Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes. Pero las fallas en la ejecución pueden no ser "por inacción" sino "por inercia".

Hay "fallas por inercia" cuando se ejecutan las actividades pero sin planes, programas o proyectos decididos previamente. Por ejemplo, una administración municipal que atiende al público por la mañana porque según los usos y costumbres el horario de atención no es por la tarde.

Las "fallas por inercia" deberían corregirse decidiendo los planes y los programas o proyectos integrantes primero, para que puedan ser ejecutados a continuación.

### Corrección de fallas en la ejecución



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los planes y los programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la implantación o la operación, pero no del diagnóstico ni la decisión (porque estos no están en consideración).

Ahora bien, del análisis de lo ejecutado pueden derivarse, básicamente, dos conclusiones.

- 1) Que hay fallas en la ejecución (de “inacción” o de “inercia” en lo implantado y/o lo operado) y, por lo tanto, debe corregirse lo ejecutado (tanto la legitimación o la legalización como la coordinación o la concertación), como se ha dicho. Se ajusta lo ejecutado a los planes, programas y proyectos decididos, presuponiendo que se ha decidido correctamente.
- 2) Que se han implantado (social y legalmente) y se han operado (coordinada y concertadamente) los planes, programas o proyectos decididos y, por lo tanto, no hay fallas en la ejecución. En este segundo caso, se debería analizar, además, si hay satisfacción social y aprobación ciudadana respecto de las políticas (evaluación o “estudios de impacto”).

Al analizar “lo implantado y operado” en comparación con “lo planeado, programado y proyectado”, los analistas no consideran si los destinatarios están satisfechos y, por lo tanto, aprueban las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación o “los estudios de impacto” de las políticas existentes. El control de lo ejecutado hace al “control de gestión”, mientras que los estudios de impacto hacen a la “evaluación de resultados”. Es posible que se ejecute correctamente pero que no se alcancen los resultados esperados en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Si se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos y, además, los destinatarios están satisfechos y aprueban las políticas, nada a corregir. Pero si se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos y, a pesar de ello, los destinatarios están insatisfechos y desaprueban las políticas, entonces, las fallas no son de ejecución y, por tanto, los administradores públicos deben buscar las fallas en el diseño. Tal vez hubo “imprevisión” o “ceguera” en el diagnóstico de las necesidades, los problemas y las soluciones. Tal vez hubo “indecisión” o “improvisación” en la decisión de los planes, programas o proyectos.

Con el fin de detectar fallas en el diseño, recomendamos que los administradores públicos (de planta permanente) apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden observar que se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos

mediante el análisis de la ejecución. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. A partir de las recomendaciones de los analistas, los gobernantes pueden decidir la corrección del diagnóstico o de la decisión.

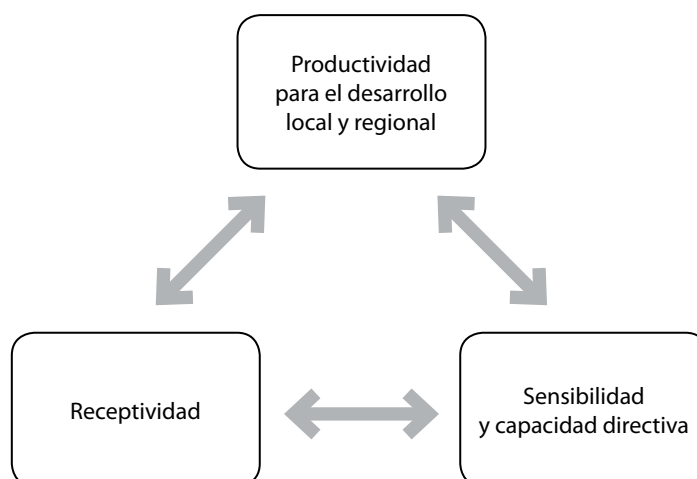
### 3. La productividad en la dirección

Como se dijo en el Cuaderno de Trabajo N° 1, la “receptividad” es una de las condiciones del desarrollo integral en general y particularmente, a escala local y regional. La “receptividad” es uno de los factores de la representación política junto con la “representatividad” y la “rendición de cuentas”, de acuerdo con el enfoque teórico de la profesora Antonia Martínez (2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si es “receptiva”, y lo es si los gobiernos (nacionales, subnacionales y municipales) tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades locales y regionales.

Al analizar la acción del representado, Antonia Martínez (2004) enseña que la representación se construye a partir de la relación entre ciudadanos y políticos y que uno de los escenarios se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, “correspondencia denominada como receptividad” (2004:687). Desde nuestro punto de vista, esa “correspondencia” es, a su vez, el resultado de la sensibilidad para interpretar las señales de los ciudadanos (Linz, 2004) y de la capacidad directiva para gestionar políticas públicas que respondan a las demandas y necesidades sociales (Aguilar Villanueva, 2011).

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, la dirección, deben ser productivas. La productividad es el reverso de la receptividad, es decir, de la sensibilidad para interpretar las demandas y necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social de una localidad o una región y, a su vez, de la capacidad directiva para satisfacerlas mediante políticas de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios, de empleo y crecimiento económico, de complemento de necesidades básicas, educación y salud, de participación, confianza, acción colectiva y cooperativa.

#### La productividad como supuesto de la gestión democrática



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Aguilar Villanueva (2011) ha analizado las particularidades de la administración o la gestión pública en comparación con la gestión de las empresas privadas o de las organizaciones no gubernamentales. Al respecto, sostiene que la cuestión "sobre el carácter distintivo y las particularidades de la Administración/Gestión Pública respecto de la gestión de las firmas privadas o de las organizaciones voluntarias no lucrativas, ha suscitado debates interminables, finos y rústicos, en los que intereses cognoscitivos o posiciones ideológicas y políticas han moldeado las posiciones, la discusión y las conclusiones" (2011:53-54).

Según el profesor mejicano, un gobierno tiene capacidad y eficacia directiva si sus logros técnicos se acompañan con el reconocimiento y la aceptación suficiente de la sociedad. La naturaleza dual de la administración pública "hace que sea gerencial, 'gestión pública', pero también un tipo de gerencia que cuida que los resultados no sean sólo objetos o realidades de beneficios públicos, sino objetos y realidades valoradas por los ciudadanos porque manifiestan cabal o satisfactoriamente los valores que son constitutivos del Estado Democrático de Derecho y los valores en los que los ciudadanos creen por su calidad y sus implicancias para la vida en sociedad" (Aguilar Villanueva, 2011:78).

A nuestros fines, para que las políticas para el desarrollo local y regional sean productivas, se requiere una administración pública (nacional, subnacional o municipal) que sea "administración", es decir, "gerencia técnica" y, a la vez, que sea "pública", es decir, "valorativamente comprometida" (Aguilar Villanueva, 2011:78).

Respecto de la administración pública, erróneamente, unos han sostenido que por ser "pública" puede ser ineficiente en los recursos y otros han sostenido que para ser "administración" puede ser ineficaz en los objetivos y resultados. Los primeros han sido autores de una administración del Estado sin conciencia fiscal y con gastos desproporcionados respecto de los recursos. Los segundos han sido cómplices de una administración del Estado sin compromiso social, indolente a las necesidades o a los problemas. El debate entre "la configuración jerárquico-burocrática de la administración pública" y "la nueva gestión pública (NGP)" es una muestra al respecto.

La productividad en la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional depende de la eficiencia y la eficacia de la administración pública, principalmente en:

- 1) La operación coordinada y concertada de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional.
- 2) El análisis de lo ejecutado y lo comunicado.

Ahora bien, dicha productividad también requiere la eficiencia y eficacia del gobierno, principalmente en:

- 1) La implantación social y legal de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional.
- 2) La corrección de lo ejecutado y comunicado.

Sin esta relación virtuosa entre administración pública y gobierno, las políticas para el desarrollo local y regional no pueden ser productivas. Para que la administración pública pueda ser eficiente y eficaz en la operación coordinada y concertada de las actividades planificadas, el gobierno debe ser eficiente y eficaz en su implantación social y legal. A su vez, para que el gobierno pueda ser



eficiente y eficaz en la corrección de la ejecución, la administración pública debe ser eficiente y eficaz en el análisis de lo ejecutado.

La llamada “reforma de la administración pública” se ha limitado, muchas veces, al ajuste de las estructuras orgánicas y los procedimientos administrativos, pero principalmente, al ajuste de las plantas de personal. A partir de una mirada restringidamente economicista, la “reforma de la administración pública” se ha limitado a la disminución de los gastos de personal mediante el despido de empleados públicos. Bajo la consigna de “desburocratizar la administración pública” se desguzaron las estructuras y los procedimientos para luego, argumentando sus limitaciones, abrir las puertas a la consultoría privada.

Pero la verdadera reforma administrativa del Estado o, mejor dicho, de los Estados (nacionales, subnacionales y municipales), debería orientarse a la adecuación tanto de las estructuras orgánicas como de los procedimientos administrativos, a la satisfacción de necesidades locales y regionales y la resolución de problemas públicos más que al ajuste en el presupuesto del sector estatal. La reforma que propiciamos requiere una clara y firme decisión política y, sobre esa base, una gestión estratégica de los recursos humanos. La formación y capacitación de los empleados públicos y jefes (de sección, división y departamento) debe ser priorizada por el gobierno.

Como bien ha dicho David Martínez (2007), la productividad de una organización es el efecto provocado tanto por los procesos como por los resultados. “La productividad de una organización debe ser definida en relación a sus funciones y objetivos, vale decir que los parámetros de productividad encuentran básicamente dos canales de definición que deben ser complementarios y equilibrados: el que puede definir la misma organización (porque conoce sus propios procesos y resultados) y el que puede definir la comunidad (por ser ella la receptora de los procesos y resultados de aquella)” (2007:148).

En la gestión de políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, esa productividad del gobierno y de la administración pública en la dirección de las actividades planificadas debe complementarse con la transparencia en la difusión.

---

## TRABAJO PRÁCTICO – DIRECCIÓN:

En grupos de 4 (cuatro) a 8 (ocho) integrantes:

Seleccionar una política para el desarrollo local o regional:

- Puede ser una política nacional, subnacional o municipal
- Puede ser una política para el desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o de una región

Responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha sido ejecutada la política seleccionada?
  - ¿Ha sido legitimada y legalizada? ¿Cómo?
  - ¿Ha sido coordinada y concertada? ¿Cómo?
- ¿Se detectan fallas en la ejecución?
  - ¿Hay inacción?
  - ¿Hay inercia?

Recomendar cursos de acción con el fin de enmendar las fallas, si las hubiere

# CAPÍTULO II: DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL .....

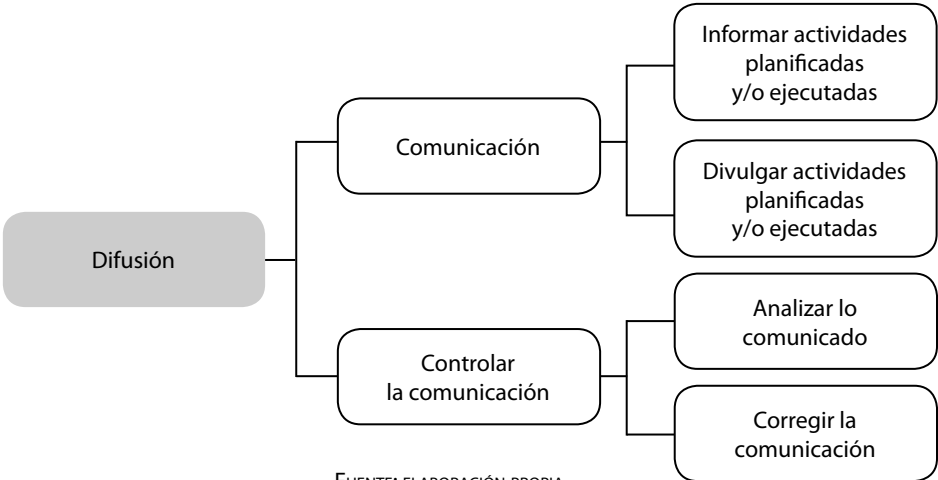
## 1. Introducción

Como se dijo, la gestión y la evaluación (o “estudios de impacto”) de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), a partir del diseño (diagnóstico y decisión) y la ejecución, en la difusión, se comunican las actividades planificadas y/o ejecutadas y, sobre esa base, se controla la comunicación. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes:

- 1) informar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas personalmente);
- 2) divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente);
- 3) analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación, tanto el secretismo como la demagogia); y
- 4) corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas tanto en la información como en la divulgación).

**Difusión de PP para el desarrollo local o regional**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En el “modelo relacional”, a diferencia de los modelos predominantes en la bibliografía, se agrega la difusión como fase autónoma de las políticas para el desarrollo local y regional, junto con el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas, la decisión de planes, programas o proyectos y la dirección de actividades.

Como bien sostienen Fara y Sutelman (2008), gobernar no es comunicar: “gobernar es gobernar y comunicar es comunicar” (2008:19). Por supuesto, gobernar implica comunicar, pero no es lo mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza una mala gestión.

En la comunicación (información y divulgación), el protagonismo corresponde a los administradores públicos y, también, a los gobernantes. La “información” es una gestión más técnica, mientras que la “divulgación” es una gestión más política. En general, se puede decir que los responsables de informar son los administradores públicos y los responsables de divulgar son los gobernantes. A su vez, el “análisis de lo comunicado” es una gestión más técnica, mientras que la “corrección de la comunicación” es una gestión más política. Los administradores públicos son responsables de analizar y los gobernantes son los responsables de corregir.

Al planear las actividades, el equipo de planeamiento debe prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van a comunicarse (informarse y divulgarse) las actividades planificadas o ejecutadas por una parte y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo va a controlarse (analizarse y corregirse) la comunicación.

La comunicación (información y divulgación) toma como punto de partida las actividades planificadas y/o ejecutadas. Pero también pueden comunicarse las necesidades sociales (locales o regionales), los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas o las alternativas posibles a esos fines. De esa manera, la comunicación puede entenderse como un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión de los planes (programas o proyectos) y la ejecución de las actividades. Ahora bien, desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber cuál es la fase que se comunica, a los fines de no mezclar los mensajes ni sus destinatarios.

En la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como planes, programas o proyectos 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, programas o proyectos no deben comunicarse como alternativas ni como actividades. Si se comunica un plan, programa o proyecto, es una decisión gubernamental. Finalmente, las actividades ejecutadas no deben comunicarse como alternativas ni como planes, programas o proyectos. Si se comunica una actividad, es una obra o un servicio que se realiza o se presta.

Muchas veces (por ignorancia o por mala fe) se mezclan estas cuestiones, lamentablemente. Se comunica como actividad lo que no es más que un plan (programa o proyecto) o se comunica como un plan (programa o proyecto) lo que no es más que una alternativa. También es bueno saber que la clave de la comunicación de políticas para el desarrollo local y regional son los problemas a resolver, junto con los resultados actuales o potenciales. Nunca comunicar sin los problemas a la vista, pero nunca comunicar solamente viendo los problemas. Ambos errores suelen divorciar el Estado y la sociedad. Hay que comunicar lo que se diagnostica, decide o ejecuta para resolver los problemas.

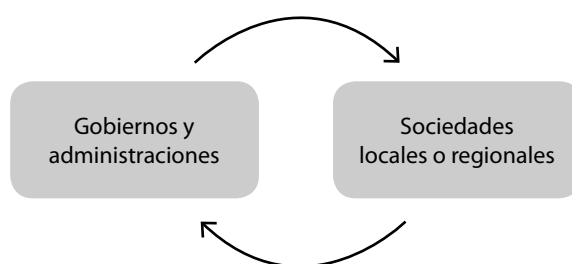
La comunicación supone, obviamente, diagnóstico, decisión y ejecución de políticas para el desarrollo local y regional, primero y principalmente. Pero, además, un liderazgo basado en principios democráticos y valores éticos dispuesto a sortear obstáculos (Priess, 2002b).

## 2. Fases de la difusión

### 2.1. Informar las actividades planificadas y/o ejecutadas

Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, los administradores públicos deben informarlas administrativamente mediante la atención personalizada a los ciudadanos. La información de los planes (programas o proyectos) y las actividades es una función más de la administración pública que del gobierno. Hablamos, pues, de una información “administrativa” de las actividades planificadas o ejecutadas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. Llamamos “información” a la comunicación personalizada de la administración pública a los sectores privados y ciudadanos.

#### Información o comunicación personalizada



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Va más allá de las mesas de entradas y salidas de expedientes. Se basa en la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas, apuntando a la aprobación ciudadana como uno de los fines de las políticas para el desarrollo local y regional (Priess, 2002b).

Las dos diferencias principales de la comunicación “personalizada” en comparación con la comunicación “masiva” son: 1) la individualización de los destinatarios y 2) la especificación de los contenidos. Si los destinatarios no están individualizados y si los mensajes no están especificados, entonces no hay información sino divulgación.

En la “información administrativa”, los destinatarios son conocidos y nominados y, consecuentemente, los mensajes son de interés para ellos, por el asunto, porque pertenecen a un grupo o porque viven en una zona directa e inmediatamente en vinculación con la política pública que se les comunica.

Sin una información personalizada, es decir, directa e inmediata, no hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Riorda, 2004) y sin ésta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. La administración pública debe informar los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas y, además, debe hacerlo acercándose a los ciudadanos. Ahora bien, siendo necesaria, la información administrativa es insuficiente a los fines de resolver los problemas

y satisfacer las necesidades sociales (locales o regionales). Se requieren obras públicas o servicios públicos, primero y principalmente.

Ese es el sentido y, también, el alcance de una información administrativa que personalice la comunicación. La información administrativa se integra dentro de la apertura de la administración pública a la sociedad local o regional. El derecho a la información administrativa supone que los sectores privados y ciudadanos de la localidad o la región puedan conocer y, de esa manera, evaluar los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas en general y, en particular, el derecho a ser escuchados y a recibir una respuesta, siendo estos sendos deberes y no gracias de los Estados nacionales, subnacionales o municipales.

Un medio a los fines de hacer realidad ese derecho sectorial y ciudadano es la organización y la puesta en marcha de las llamadas “Oficinas de Información Administrativa” (OIAs). En cuanto a las competencias, esas oficinas se deben ocupar de tres cuestiones básicamente.

- **La información vertical ascendente:** esta primera cuestión implica recoger las quejas y peticiones (también las iniciativas) que los sectores privados y ciudadanos destinen a la administración pública como consultas o demandas a los Estados nacionales, subnacionales o municipales.
- **La información horizontal:** esta segunda cuestión implica notificarlas a las dependencias correspondientes (jefaturas, direcciones, secretarías o ministerios responsables de solucionar los problemas públicos o satisfacer las necesidades locales o regionales) y requerirles respuestas en tiempo y forma.
- **La información vertical descendente:** esta tercera cuestión implica informar a los sectores privados y ciudadanos las respuestas correspondientes a las iniciativas (también a las quejas y peticiones), los trámites a seguir, los planes, programas o proyectos y las actividades existentes al respecto.

Además de estas Oficinas de Información Administrativa (a las que podemos llamar “OIAs presenciales”), los administradores públicos pueden apelar a oficinas “virtuales” a través del soporte de internet (Von Wuthenau, 2011). Claramente, las redes sociales son una herramienta para personalizar la comunicación de las políticas públicas.

Como ha observado Peter-Alberto Behrens (2011), “la presencia de Internet ya forma parte de la cotidianidad en América Latina. Nos resulta difícil imaginar que hace apenas 10 años, un acceso medianamente veloz a Internet fuera un lujo tanto desde el punto de vista tecnológico como económico para el común de los habitantes. No son pocos los cibernautas latinoamericanos que, igual que sus coetáneos europeos o norteamericanos, hoy simplemente son incapaces de concebir un mundo sin páginas web ni correo electrónico. Facebook, Twitter o LinkedIn ya son imprescindibles para sus vidas como el teléfono celular para la gran mayoría de la población” (2011:9).

Sin embargo, esta realidad aún no se aplica a todos, como el mismo Behrens (2011) ha observado: “La penetración de Internet en las sociedades de la región, pese a su dinámica ascendente, no deja de ser modesta. Pero los datos no siempre reflejan el acceso a Internet vía cibercafés o terminales de uso comunitario, que especialmente en zonas rurales es cada vez más amplia. Y en una perspectiva

no muy lejana, también será un hecho el acceso a Internet por medio de la telefonía celular. Es incuestionable, entonces, que la brecha digital, al menos en su acepción tecnológica, pronto será cancelada” (2011:9). De esa manera, se trata meramente de una cuestión de tiempo (Behrens, 2011).

En este apartado se ve a las Oficinas de Información Administrativa como medios de comunicación personalizada de la administración pública a los sectores privados y ciudadanos. En cambio, al considerar el control de la comunicación, se las considera como mecanismos de consulta.

Al respecto, vale subrayar que el “acceso a la información pública” es uno de los indicadores de “accountability social” que utiliza el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política” (IDD-Lat, 2013). Según el IDD-Lat 2013, hay dos grandes grupos. Por una parte, se encuentran Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay (estos países cuentan con legislación) y, por la otra, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela (estos países no cuentan con legislación al respecto).

A escala local y regional, la información o comunicación “personalizada” es un elemento clave para la calidad de gestión en las administraciones públicas (nacionales, subnacionales y, sobre todo, municipales), como bien lo han enseñado Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008).

“Hoy, todos somos clientes inquietos. Queremos que nos atiendan bien, que nos den la información correcta y que no nos hagan perder el tiempo. (...) Claro, cuando se trata del Estado esto parece una utopía. Sin embargo, es posible y los ciudadanos lo demandan cada vez más (aunque el Estado no es una empresa y los ciudadanos no somos clientes” (Fara y Sutelman, 2008:64). Atento de ello, es necesario que las administraciones públicas mejoren sus relaciones con los ciudadanos y, en particular, con los destinatarios de las políticas. A ese fin, es necesario que los informen en tiempo y forma sobre la prestaciones de los servicios públicos, ganando en satisfacción social y aprobación ciudadanaa.

## 2.2. Divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas

Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, los gobernantes deben divulgarlas masivamente a través de los medios de comunicación (tanto escritos como audiovisuales). A diferencia de la información (o comunicación personalizada), la divulgación de los planes (programas o proyectos) y las actividades es una función más del gobierno que de la administración pública. Hablamos, pues, de una divulgación “gubernamental” de las actividades planificadas o ejecutadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno. Llamamos “divulgación” a la comunicación masiva del gobierno a los sectores privados y ciudadanos.

En coincidencia con Martínez Ocamica (2007), creemos que el marketing político es una herramienta en las campañas y, también, en las gestiones. “Afortunadamente, tanto para la sociedad como para los expertos, es evidente que el marketing político puede realizar una importante contribución al desarrollo político de la comunidad, permitiendo una expresión democrática que responda a las demandas de la ciudadanía. (...) Creemos en una política de calidad, en un marketing que tiene presente la ética y el bien común y que es lejana a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria” (2007:10-12).

Es decir, un marketing político que sirva para divulgar las actividades planificadas o ejecutadas y, de esa manera, transparentar la gestión administrativa/gubernamental y no para ocultar la realidad o negarla (dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de corrupción política).

### Divulgación o comunicación masiva



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Va más allá de la propaganda o la publicidad oficial. A semejanza de la información, apunta a la aprobación ciudadana como uno de los fines de las políticas para el desarrollo local y regional, basándose en la transparencia de las decisiones gubernamentales y actividades administrativas (Priess, 2002b). Sin una divulgación masiva, mediata e indirecta, tampoco hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Riorda, 2004) y sin ésta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. El gobierno debe divulgar los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas y, además, debe hacerlo acercándose a los ciudadanos.

A los fines de no sobrestimarlos ni subestimarlos, los gobernantes deben conocer y entender la relación entre la política y los medios. Frank Priess (2002a) la ha analizado: “Asistimos en la actualidad a un vertiginoso proceso de transformación de los medios de comunicación y de la política. En algunos casos estos procesos se condicionan mutuamente, en otros, son simplemente coincidentes en el tiempo. También forman parte de este proceso las Nuevas Tecnologías. Los hábitos de consumo en un mundo caracterizado por multitud de canales de televisión generan nuevos formatos en los medios de comunicación y obligan a la política a adaptarse a la realidad cambiante” (2002a:9).

En ese marco, el gobierno debe tratar de comunicar masivamente, transparentar las políticas para el desarrollo local y regional y ganarse la aprobación ciudadana. “Nada aporta recordar los buenos viejos tiempos, quizás no tan buenos si recordamos que hasta los programas más aburridos contaban con importantes audiencias, producto de la falta de cualquier otra alternativa y que periodistas con vocación misionera interpretaban su trabajo como continuación de la política por otros medios; y que los políticos nos abrumaban con monólogos interminables. Es un mundo que pertenece definitivamente al pasado” (Priess, 2002a:9).



Los sectores y ciudadanos demandan satisfacciones y soluciones a los gobiernos y las administraciones públicas a través de los medios de comunicación. Luego, a partir de intereses propios (empresariales y, también, políticos), estos publican dichas demandas fijando “sus” jerarquías y prioridades. Si el gobierno simplemente reacciona a las “demandas publicadas” por los medios de comunicación, renuncia como responsable principal del diseño y gestión de políticas para el desarrollo local y regional. Pero si no reacciona, puede perder aprobación ciudadana, especialmente si los medios de comunicación social transmiten necesidades y problemas real y efectivamente.

¿Se puede reconvertir este dilema? No es fácil, y mucho menos cuando los medios están en manos de un monopolio empresarial. Pero se debe hacer y sin caer en la tentación de una hegemonía gubernamental. Bernd Löhmann (2010) ha destacado el riesgo tanto de los monopolios privados como de las hegemonías gubernamentales: “Cuando los medios están en pocas manos, sean éstas públicas o privadas, crece exponencialmente el riesgo de manipulación de la ciudadanía y esto atenta contra el funcionamiento mismo de la vida en democracia. Por esta razón debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos audiovisuales” (2010:9).

¿Cómo reconvertir aquel dilema? Diseñando y gestionando políticas para el desarrollo local y regional. La divulgación masiva de políticas para el desarrollo local y regional a través de los medios de comunicación 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 empresariales o políticos, 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”.

La divulgación masiva no se limita a la propaganda oficial donde se garantiza fidelidad en la emisión pero a costa de credibilidad en la recepción. Muchas veces, una onerosa publicidad del gobierno es menos creíble que una simple opinión periodística. Hace falta comunicar masivamente a través de la prensa. “Toda política debe transformarse en un hecho comunicable. 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, 2011:11).

En este apartado se ve la prensa (tanto escrita como radial y televisiva) como medio de comunicación masiva del gobierno a los sectores privados y ciudadanos. En cambio, al considerar el control de la comunicación, se la considera como mecanismo de consulta.

Vale subrayar que las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” es otro de los indicadores de “accountability social” que utiliza el *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina* en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política”. Según el IDD-Lat 2013, el mejor país es Costa Rica (con 10 puntos). Por arriba del promedio están Uruguay (8,65), El Salvador (7,37), República Dominicana (7,32), Panamá (7,06), Nicaragua (6,94), Guatemala (6,58), Paraguay (6,58), Chile (5,56) y Perú (5,49). Por abajo del promedio están México (2,25), Honduras (2,53), Venezuela (2,91), Brasil (2,99), Colombia (3,39), Ecuador (3,64), Argentina (3,90) y Bolivia (4,52).

Finalmente, sepamos, que la comunicación puede mejorar pero no sustituir el diagnóstico, la decisión o la ejecución de las políticas. Como tan clara y acertadamente ha dicho Frank Priess (2002b) al analizar la “comunicación política en tiempos de crisis”, la comunicación es importante y hasta central, “pero no va a funcionar nunca si detrás no hay una política, una visión, un proyecto (...). Quedó demostrada la importancia de tener un rumbo propio, visión, perspectiva, un proyecto, una estrategia, algo, que sí pueda ser comunicado. Pero es necesaria otra cosa, hoy más que nunca: ¡Liderazgo!” (2002b:112-113).

### 2.3. Analizar lo comunicado

Para controlar la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas, los administradores públicos deben analizar lo comunicado. El análisis de lo comunicado es una función de la administración pública **más que del gobierno**. Hablamos, pues, de un análisis “administrativo” de lo comunicado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. La difusión de políticas para el desarrollo local y regional no concluye con la comunicación. Es indispensable controlarla. Difundir es más que comunicar. Es comunicar y controlar lo comunicado, analizándolo y corrigiéndolo, si fuera necesario.

A semejanza de lo que se dijo respecto al análisis de la ejecución, la administración pública puede hacer este análisis de la comunicación directamente o por terceros. Es decir, con personal de la planta permanente (Martínez, 2007) o apelando a analistas contratados (provenientes de universidades o consultoras, por ejemplo). Por supuesto, ambas posibilidades tienen sus ventajas y desventajas, dependiendo de las características de cada administración pública. A semejanza de lo que se dijo respecto al análisis de la ejecución, nos parece preferible la primera opción, o sea, que el análisis de la comunicación esté a cargo de personal de la planta permanente.

También a diferencia de otros enfoques metodológicos, el “modelo relacional” incluye el análisis de la comunicación (información y divulgación) como parte integrante de la difusión de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional y no como fase autónoma posterior.

Según el enfoque que se propone, en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño (en el diagnóstico o en la decisión) ni en la ejecución de la política. No se analiza la identificación de las necesidades, los problemas y sus causas ni la formulación de las alternativas posibles. No se analiza la determinación de la agenda gubernamental ni el planeamiento de los objetivos y las actividades. No se analiza la implantación ni la operación. Tampoco se evalúan los resultados de la política. En esta instancia se analiza si la sociedad conoce y entiende lo que el gobierno y la administración pública han comunicado (informado y divulgado).

El análisis de la comunicación significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, “lo comunicado”, es decir, “lo informado y lo divulgado” y, por la otra, “lo conocido y entendido”. Sobre esa base, las preguntas a responder son:

- 1) **¿La sociedad conoce y entiende lo que el gobierno ha divulgado sobre** las actividades planificadas o ejecutadas?
- 2) ¿La sociedad conoce y entiende lo que la administración pública ha informado sobre las actividades planificadas o ejecutadas?

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la comunicación, es decir, lo que la sociedad conoce y entiende. ¿Cómo examinar la comunicación? Se recomiendan dos instrumentos: 1) las encuestas de opinión y 2) los reportes de las Oficinas de Información Administrativa (OIA tanto presenciales como virtuales) y los medios de comunicación social (MECOS). Las encuestas y los reportes sirven a los efectos de verificar los “indicadores de comunicación (información y divulgación)”. Por lo tanto, estos deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como “actividades de control de la comunicación” al preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales.

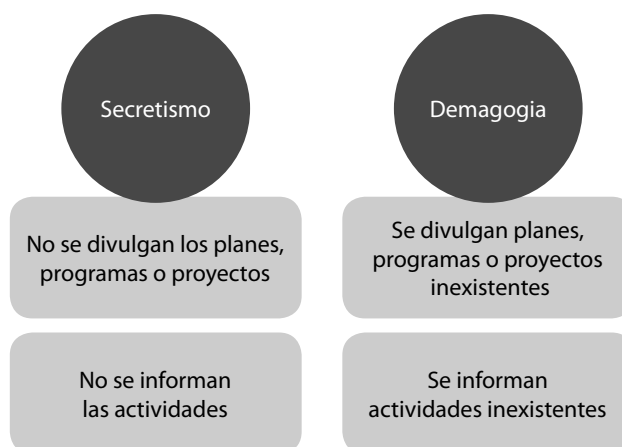
Las encuestas y los reportes son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la comunicación tanto de los planes, programas o proyectos gubernamentales como de las actividades administrativas. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la comunicación, es decir, “chequear” si la sociedad conoce y entiende lo informado y lo divulgado. De esa manera, sirven para “retroalimentar” la comunicación. Claramente, los planteamos “durante” el proceso de la comunicación porque buscamos un análisis que sea el fundamento de los ajustes necesarios sobre la marcha. El análisis “a posteriori” vale la pena a los fines de cometer los mismos errores en el futuro.

Nos parece que el análisis de las encuestas de opinión y de los reportes de las Oficinas de Información Administrativa (OIA) y los medios de comunicación (MECOS) debe estar a cargo de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil contratadas a ese fin. “La consigna es la profesionalización de la comunicación institucional, aun cuando en muchas partes los retrógrados sigan apostando al discurso unilateral y algunos políticos sigan convencidos de ser ellos mismos sus mejores relacionistas. El asesoramiento y la profesionalidad tienen un precio, pero a más largo plazo el costo que demanda prescindir de estos servicios es aún más elevado” (Priess, 2002a:10).

Respecto de sus destinatarios, sostenemos que las conclusiones del análisis de lo comunicado deben ser puestas a consideración de los gobernantes que decidieron los planes, programas o proyectos para que puedan corregir la comunicación (información y/o divulgación) si fuera necesario.

Si el análisis de lo comunicado demostrase que la sociedad no conoce o no entiende las decisiones del gobierno o las acciones de la administración pública, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de comunicación. Esas fallas pueden ser, principalmente, dos: 1) el “secretismo” y 2) la “demagogia”.

### Fallas en la comunicación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El “secretismo” es una falla en el proceso de comunicación que se observa cuando el gobierno y/o la administración (nacionales, subnacionales o municipales) no divulgan los planes, programas o proyectos que han sido decididos y/o no informan las actividades que han sido ejecutadas.

A su vez, la “demagogia” es otra falla en el proceso de comunicación que se observa cuando el gobierno y/o la administración divulgan planes, programas o proyectos inexistentes y/o informan actividades inexistentes a los fines del desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región.

En el “secretismo” no se comunica, no se informa o no se divulga, mientras que en la “demagogia” se comunica, se informa o se divulga pero mintiendo. En el secretismo se oculta la verdad, mientras que en la demagogia la verdad se falsea. Como se ha dicho, la verdad es un valor y, por lo tanto, estas fallas desvalorizan la gestión pública.

Es tan negativo el “secretismo” como la “demagogia”. Ambas fallas en el proceso de comunicación pueden ser las consecuencias de la “indecisión” o la “improvisación”. Es decir, el gobierno no decide los planes, programas y proyectos o los decide improvisadamente y, por lo tanto, nada se comunica o se miente comunicando decisiones inexistentes (demagógicamente). También pueden ser las consecuencias de la “inacción” o la “inercia”. Es decir, el gobierno y la administración pública no ejecutan las actividades o las ejecutan inercialmente y, por lo tanto, nada se comunica o se miente comunicando acciones inexistentes (demagógicamente).

A semejanza de lo que se dijo en relación con la detección de fallas en la ejecución, para detectar las fallas en la comunicación (tanto el “secretismo” como la “demagogia” en la información y/o en la divulgación), recomendamos que los administradores públicos apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden conocer que no se ha comunicado o que se ha informado o divulgado incorrectamente una decisión o una acción. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en la comunicación que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en la detección de las fallas.

#### 2.4. Corregir la comunicación

Después de analizar lo comunicado, los gobernantes deben corregir la comunicación, si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función más del gobierno que de la administración pública. Hablamos, pues, de una corrección “gubernamental” de lo comunicado, subrayando la responsabilidad política del gobierno.

Sostenemos que la corrección debe corresponder a los mismos gobernantes que decidieron (o debieron decidir) la puesta en marcha de los planes y los programas o proyectos integrantes. A semejanza de lo que se dijo respecto al control de la ejecución, “quien decide también corrige la comunicación”. La corrección de los rumbos de la comunicación (sea de la información o de la divulgación) no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes.

Si en el análisis previo se hubieran detectado “fallas por secretismo”, los gobernantes deberían decidir la corrección que corresponda en el proceso de comunicación.

Los gobernantes deberían decidir la corrección de la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que la administración pública no ha comunicado personalmente las actividades planificadas o ejecutadas a través de las Oficinas de Información Administrativa (OIA) presenciales o virtuales) o lo hizo incorrectamente y, por lo tanto, no son conocidos o entendidos por la sociedad local o regional. Por ejemplo, un gobierno local pone en marcha un proyecto de higiene urbana que incluye nuevos horarios con respecto a los servicios de barrido y limpieza de los barrios, pero la administración pública no lo informa a los vecinos de la ciudad y, por lo tanto, estos los desconocen.

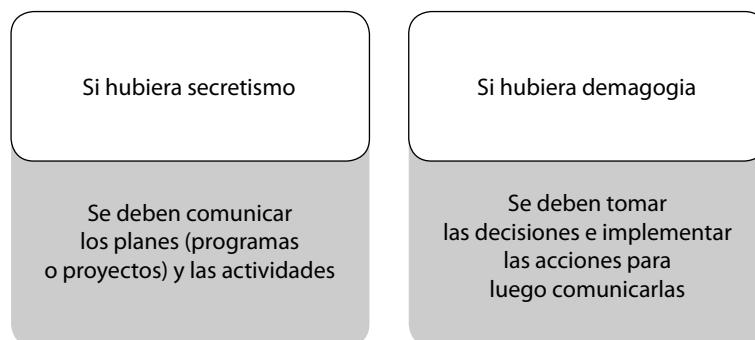
A su vez, los gobernantes deberían decidir la corrección de la divulgación cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que el gobierno no ha comunicado masivamente las actividades planificadas o ejecutadas a través de los medios de comunicación social (MECOS) o lo hizo incorrectamente y, por lo tanto, no son conocidos o entendidos por la sociedad local o regional. Por ejemplo, el Cuerpo Deliberante sanciona el presupuesto anual de ingresos y egresos con subas en las tasas de los servicios, pero el Departamento Ejecutivo no lo divulga a los vecinos de la ciudad y, por lo tanto, estos las desconocen.

Las “fallas por secretismo” deberían superarse comunicando personalmente (informando) y comunicando masivamente (divulgando). Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes. Pero las fallas en la comunicación pueden no ser “por secretismo” sino “por demagogia”.

Hay “fallas por demagogia” cuando se comunica una decisión que no se tomó como si se hubiera tomado. Por ejemplo, un gobierno local comunica que construirá más obras de desagües pluviales o prestará mejores servicios de transporte urbano durante los siguientes doce meses, pero apenas analiza la posibilidad de solicitar un financiamiento internacional a esos fines. También hay “fallas por demagogia” cuando se comunica una acción que no se ha implementado como si se hubiera implementado. Por ejemplo, una administración municipal comunica que amplió los horarios de atención de los dispensarios pero apenas analiza la posibilidad de incorporar personal a esos fines.

Las “fallas por demagogia” deberían corregirse tomando las decisiones e implementando las acciones, primero, para que puedan ser comunicadas a continuación.

### Corrección de fallas en la comunicación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los planes y los programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la comunicación, pero no de la ejecución ni del diseño (porque estos no están en consideración).

Ahora bien, del análisis de lo comunicado puede derivarse, básicamente, dos conclusiones:

- 1) Que hay fallas en la comunicación (de "secretismo" o de "demagogia" en lo informado o lo divulgado) y, por lo tanto, debe corregirse lo comunicado (tanto por las OIAs presenciales o virtuales como por los MECOS), como se ha dicho. Se ajusta lo informado o lo comunicado para que se conozca y se entienda, presuponiendo que se ha decidido y se ha ejecutado correctamente.
- 2) Que tanto los planes, programas o proyectos decididos como las actividades ejecutadas se conocen y se entienden y, por lo tanto, no hay fallas en la comunicación. En este segundo caso, se debería analizar, además, si hay satisfacción social y aprobación ciudadana respecto a las políticas (evaluación o "estudios de impacto").

Al analizar "lo informado o divulgado" en comparación con "lo conocido o entendido", los analistas no consideran si los destinatarios están satisfechos y, por lo tanto, aprueban las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación o "los estudios de impacto" de las políticas existentes. El control de lo comunicado hace al "control de gestión", mientras que los estudios de impacto hacen a la "evaluación de resultados". Es posible que se comunique (informe y divulgue) correctamente pero no se alcancen los resultados esperados en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Si se han conocido y entendido las actividades planificadas o ejecutadas y, además, los destinatarios están satisfechos y aprueban las políticas, nada a corregir. Pero si se han conocido y entendido las actividades planificadas o ejecutadas y, a pesar de ello, los destinatarios están insatisfechos y desaprueban las políticas, entonces, las fallas no son de comunicación y, por lo tanto, los administradores públicos deben buscar fallas en la ejecución o en el diseño. Tal vez hubo "inacción" o "inercia" en la ejecución. Tal vez hubo "imprevisión" o "ceguera" en el diagnóstico o hubo "indecisión" o "improvisación" en la decisión.

A los fines de detectar fallas en la ejecución o en el diseño, recomendamos que los administradores públicos (de planta permanente) apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden observar que se han comunicado tanto los planes, programas y proyectos como las actividades mediante el análisis de la comunicación. Pero los analistas deben ser los encargados de detectar las fallas en la ejecución o en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. Sobre esa base, los gobernantes pueden decidir la corrección de la dirección o del diseño.

Tanto el control de la ejecución como el control de la comunicación son necesarios pero insuficientes sin la evaluación (o estudios de impacto) y, eventualmente, los estudios de fallas en la ejecución de las actividades, la decisión de los planes, programas o proyectos y el diagnóstico de las necesidades, los problemas y sus causas.

Gobernar y administrar por políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996a) en general y, particularmente, por políticas para el desarrollo local y regional (Graglia, 2008) requiere implantar y operar, es decir, ejecutar los planes, programas y proyectos decididos. También requiere informar y divulgar, es decir, comunicar tanto los planes, programas o proyectos decididos como las actividades ejecutadas (Germano, 2008). Pero ejecutar sin inercias y comunicar sin demagogias. Más allá de las modas, ejecutar y comunicar “estratégicamente” es ejecutar con productividad (Scandizzo, 2004) y comunicar con transparencia (Riorda, 2004).

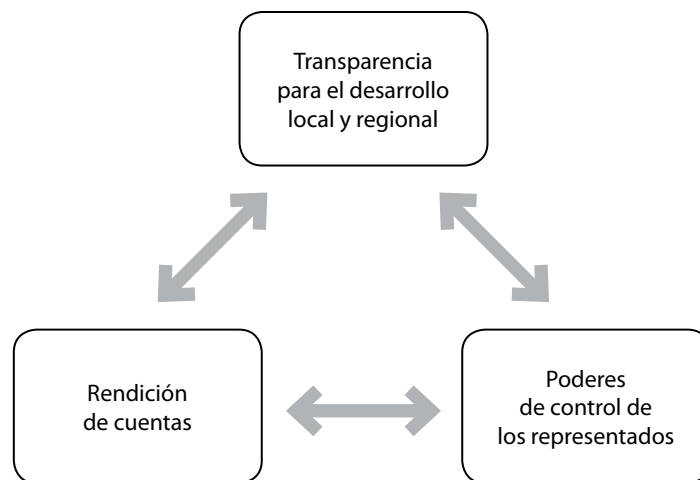
### 3. La transparencia en la difusión

Como se dijo en el Cuaderno de Trabajo N° 1, la “rendición de cuentas” es una de las condiciones del desarrollo integral en general y, particularmente, a escala local y regional. La “rendición de cuentas” es uno de los factores de la representación política junto con la “representatividad” y la “receptividad”, de acuerdo con el enfoque teórico de Antonia Martínez (2004). Una democracia es “representativa” si es “responsable”, y lo es si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de las administraciones públicas y los gobiernos (nacionales, subnacionales y municipales) a los fines de resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades locales y regionales.

En la democracia representativa, el representante es un fiduciario del representado y no un delegado. No es posible que los representantes consulten a los representados todas y cada una de sus decisiones y acciones. Ahora bien, si nos basamos únicamente en el principio fiduciario, sin dar lugar a un elemento de control sobre el comportamiento del representante, se acaba por atribuir a éste un poder arbitrario que contrasta con el sentido de la representación. “En este punto podría hablarse tal vez de un ‘gobierno iluminado’ pero no de un ‘gobierno representativo’” (Cotta, 1994:1386). Surge, de esa manera, otro elemento de la representación política: los poderes de control de los representados.

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, la difusión, deben ser transparentes. La transparencia es el reverso de la rendición de cuentas, es decir, de los poderes de control de los representados respecto de las políticas de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios, de empleo y crecimiento económico, de complemento de necesidades básicas, educación y salud, de participación, confianza, acción colectiva y cooperativa que se decidan y accionen a los fines de satisfacer las demandas y necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social de una localidad o una región.

### La transparencia como supuesto de la gestión democrática



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Bien observaba Norberto Bobbio (1991) en *El futuro de la democracia* que el debate secular sobre la representación política estaba dominado por “los poderes del representante” y el “contenido de la representación”. Sin embargo, se trata también de los poderes de control de los representados. “Mandato no imperativo”, por una parte, y control, por la otra, no son más que dos caras de una misma moneda. Para que la “rendición de cuentas” no sea una gracia sino un deber de los administradores públicos y gobernantes, debe fundamentarse en los derechos de los habitantes y ciudadanos de una localidad o una región.

Al respecto, dice Maurizio 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”. A su vez, el modelo del delegado “nos da en cambio el elemento del vínculo, al que en alguna medida debe estar también 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” (1994:1386-1387).

La representación política supone, pues, que los gobernados elijan a los gobernantes, pero también que los gobernantes rindan cuentas a los gobernados. Al respecto, Carrillo Flórez (2006) ha observado que “las elecciones son aún un mecanismo importante, aunque insuficiente para una rendición de cuentas plena. La necesidad de contar con niveles adicionales de protección contra los abusos de autoridad es particularmente acentuada en países con instituciones representativas poco desarrolladas y cuyos mecanismos de rendición de cuentas en el entorno legislativo están pobremente configurados” (2006:129-130).

En relación con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados, Adam Przeworski (1998) incorpora una distinción entre el “modelo de mandato” y el “modelo de responsabilidad”. En un “modelo puro de responsabilidad”, los votantes utilizan el voto solamente con el propósito de sancionar al gobernante, “y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño del gobernante”. En un “modelo puro de mandato”, en cambio,



los electores comparan las promesas que hacen los candidatos para el futuro, “y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato” (1998:18).

Sin embargo, “matando dos pájaros de un tiro”, siguiendo la metáfora de Przeworski (1998), se trata de la utilización del voto con ambos propósitos. Por una parte, como mandato, es decir, “para tener los mejores gobernantes” y, por otra parte, como responsabilidad, es decir, “para que se mantengan virtuosos” (Przeworski, 1998:17-19). Ahora bien, además de las elecciones como mecanismo “vertical”, las democracias representativas presentan también mecanismos “horizontales”. Przeworski (1998:21-25) enumera cuatro: 1) la separación de poderes, 2) la supervisión de la burocracia, 3) las agencias independientes y 4) la descentralización.

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” que consta de sistemas de controles (jurídicos y no jurídicos) y de actitudes y comportamientos sociales y políticos. Villoria Mendieta (2000:152-171) enumera cinco: 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. Desde nuestro punto de vista, la lucha en contra de la corrupción y a favor de la transparencia es imposible sin apoyo político y sin una sociedad activa y vigilante.

Esos controles que plantea Villoria Mendieta (2000) pueden ser: 1) “controles internos” (como inspectores internos e interventores, controles burocráticos, representatividad de la burocracia, actuación responsable de los sindicatos, procedimientos de alerta en caso de corrupción, fraude, abuso o despilfarro y adecuado sistema de gestión de personal) y 2) “controles externos”, como control parlamentario (ombudsman o defensor del pueblo y Tribunal de Cuentas) y control judicial. Sin esos controles no hay “infraestructura ética”, los poderes de control de los representados y el deber de rendición de cuentas de los gobernantes se vuelven ficticiales.

Como dice Pasquino (1994), la corrupción política “es un modo de influir en las decisiones públicas que golpea al corazón del propio sistema” (1994:379). Pues bien, la transparencia no impide, pero trata de minimizar la corrupción política. Si las políticas públicas en general y, particularmente, las políticas para el desarrollo local y regional no se comunican o se comunican engañosamente se beneficia la corrupción y se perjudica la transparencia. Como se dijo en el Cuaderno de Trabajo N° 1 al presentar los cuatro valores del bien común y del desarrollo integral, la verdad es violada cuando se la oculta (secretismo) y cuando se la falsea (demagogia).

Atento a ello, destacamos la importancia de dos de los tres indicadores de “accountability social” propuestos por el *Índice de Desarrollo democrático de América Latina* (IDD-Lat): 1) las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” y 2) el “acceso a la información pública” (el tercero es el “habeas data”). Como se dijo, según el primero, “se entiende a la libertad de prensa como la posibilidad de uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias” y, de acuerdo con el segundo, “se obliga a las burocracias estatales (gubernativas o administrativas) a rendir cuentas respecto de la información que usa o difunde”.

## TRABAJO PRÁCTICO – DIFUSIÓN:

En grupos de 4 (cuatro) a 8 (ocho) integrantes:

Seleccionar una política para el desarrollo local o regional:

- Puede ser una política nacional, subnacional o municipal
- Puede ser una política para el desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región

Responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo ha sido comunicada la política seleccionada?
  - ¿Ha sido informada? ¿Cómo?
  - ¿Ha sido divulgada? ¿Cómo?
- ¿Se detectan fallas en la comunicación?
  - ¿Hay secretismo?
  - ¿Hay demagogia?

Recomendar cursos de acción a los fines de enmendar las fallas, si las hubiere.

# CAPÍTULO III: EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL .....

## 1. Introducción

Según el “modelo relacional” de políticas públicas (Graglia, 2004) y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional, el análisis y el diseño anticipan y configura la gestión, mientras que la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño.

Como se vio en el Cuaderno de Trabajo N° 2, antes de diseñar una nueva política para el desarrollo local y regional se deben analizar las políticas existentes. Ese análisis lo hemos denominado “estudios de determinación” y se ha propuesto que los analistas sigan los cuatro pasos siguientes: 1) identificación de necesidades y problemas locales y regionales; 2) inventario de planes, programas y proyectos “existentes”; 3) detección de planes, programas y proyectos “sobrantes” o “faltantes”; y 4) análisis crítico y formulación de recomendaciones. El análisis de las políticas existentes debe ser considerado como un insumo para el diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional.

En el diseño, lo primero es el diagnóstico. En él se identifican las necesidades y los problemas locales y regionales y, sobre esa base, se formulan las alternativas posibles. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales (según criterios de gravedad y urgencia); 2) enumerar y priorizar los problemas locales y regionales (según criterios de frecuencia e incidencia); 3) enumerar las alternativas a los fines de remover las causas de los problemas (fortalezas u oportunidades); y 4) seleccionar las posibles (según criterios de capacidad real de intervención, efectividad (eficiencia y eficacia) y factibilidad política (social y legal).

A partir del diagnóstico, en la decisión se adoptan las alternativas políticas y, sobre esa base, se planean los objetivos y las actividades. La decisión puede ser considerada como la bisagra entre el diagnóstico y la gestión. A partir de las alternativas diagnosticadas para resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales o regionales, los gobernantes deben decidir los planes, programas y proyectos a gestionar (ejecutar, comunicar y controlar). Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) valorar los criterios del diagnóstico, 2) determinar la agenda del gobierno, 3) planear los objetivos y 4) planear las actividades a gestionar.

Como se ha visto en este Cuaderno de Trabajo, en la gestión, lo primero es la dirección. En ella se ejecutan los planes, programas y proyectos decididos y, sobre esa base, se controla la ejecución.

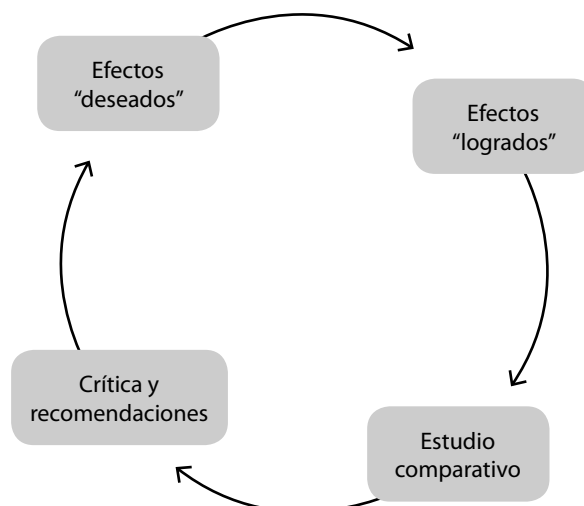
Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (legitimarlos y legalizarlos); 2) operar los planes, programas y proyectos decididos (en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados); 3) analizar lo ejecutado (buscando fallas en la ejecución); y 4) corregir la ejecución (si se hubieran detectado fallas tanto en la implantación como en la operación).

A partir del diseño (es decir, del diagnóstico y la decisión) y la ejecución de las políticas para el desarrollo local y regional, en la difusión, se comunican las actividades planificadas y/o ejecutadas y, sobre esa base, se controla la comunicación. Específicamente, las fases de este proceso son las siguientes: 1) informar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas personalmente); 2) divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas (o sea, comunicarlas masivamente); 3) analizar lo comunicado (buscando fallas en la comunicación); y 4) corregir la comunicación (si se hubieran detectado fallas tanto en la información como en la divulgación).

Finalmente, para evaluar los resultados o el impacto de las políticas para el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y/o del capital social de una localidad o una región, se propone que los evaluadores sigan los pasos siguientes:

- 1) Medición de efectos “deseados” según los gobernantes y administradores públicos.
- 2) Medición de efectos “logrados” según los destinatarios de la/s política/s en evaluación.
- 3) Estudio comparativo entre resultados “deseados” según los gobernantes y administradores públicos y resultados “logrados” según los destinatarios.
- 4) Evaluación crítica y formulación de recomendaciones a los fines de mejorar el proceso de diseño y gestión de la/s política/s para el desarrollo local y regional.

### Evaluación de PP para el desarrollo local o regional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La evaluación contrasta efectos “deseados” según lo planificado y decidido por los responsables “antes de la gestión” por una parte y, por la otra, los efectos “logrados” según lo percibido por los destinatarios “después de la gestión” de la/s política/s correspondientes. A diferencia de los controles de

gestión, la evaluación analiza los resultados. El control de la ejecución analiza si se han ejecutado los planes, programas y proyectos decididos. A su vez, el control de la comunicación analiza si se conoce y entiende lo que se ha comunicado sobre los planes, programas o proyectos y las actividades. Ambos son controles de procesos y no de resultados.

## 2. Pasos de la evaluación

### 2.1. Medición del impacto deseado

En el Cuaderno de Trabajo N° 2 se dijo que los objetivos (generales y particulares) de los planes y los objetivos de los programas y proyectos integrantes deben prever “indicadores” y que debemos diferenciar los “indicadores de gestión” y los “indicadores de resultados”.

Los “indicadores de gestión” sirven para controlar los procesos de ejecución (implantación y operación) y de comunicación (información y divulgación) en las fases de la gestión. De ellos nos ocupamos en los puntos 2.3 y 2.4 del Capítulo I y en los puntos 2.3 y 2.4 del Capítulo II de este Cuaderno de Trabajo, respectivamente. En general, tanto el monitoreo como la supervisión pueden servir a los fines de verificar los indicadores de ejecución mientras que los reportes de las oficinas de información administrativa (OIAS) y de los medios de comunicación social (MECOS) para verificar los indicadores de comunicación.

Los “indicadores de resultados”, en cambio, sirven para medir la satisfacción social y la consiguiente aprobación ciudadana respecto de las políticas diseñadas y gestionadas a esos fines, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Estos indicadores son imprescindibles a los fines de la evaluación.

Se presupone que el equipo de planeamiento, en consulta con los gobernantes y administradores públicos responsables de la/s política/s en evaluación, ha previsto los “indicadores de gestión” y, también, los “indicadores de resultados”. No hay evaluación sin planificación y no hay planificación sin objetivos con indicadores de resultados.

Según el “modelo relacional”, en el primer paso de la metodología de evaluación de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores deben considerar el “impacto deseado”. Es decir, los “resultados esperados” de la/s política/s en evaluación según sus responsables, en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Para hacerlo, los evaluadores deben consultar lo planificado y decidido y, más precisamente, los “indicadores de resultados”. Es decir: ¿cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana “esperadas” con respecto a las políticas en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana?

### Efectos deseados



Satisfacción social y aprobación ciudadana “esperadas” de la/s política/s en evaluación según sus responsables, en términos de percepción sectorial y ciudadana,

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A los fines de medir la satisfacción con la democracia, Latinobarómetro considera cuatro categorías:

- 1) muy satisfecho,
- 2) más bien satisfecho,
- 3) no muy satisfecho o
- 4) nada satisfecho.

Al mostrar los resultados, Latinobarómetro suma los porcentajes de ciudadanos “más bien satisfechos” y “muy satisfechos” con la democracia.

Sobre esa base, es recomendable que el equipo de planeamiento prevea en relación con cada una de las necesidades de desarrollo local o regional (físico, económico, humano y/o social), qué porcentaje de los destinatarios estará “satisfecho” o “muy satisfecho” con la/s políticas/s a gestionar y, además, en qué plazo. Por ejemplo, en el marco de un plan para el desarrollo local o regional, se debe prever qué porcentaje de los destinatarios estará “satisfecho” o “muy satisfecho” con respecto a las políticas para el desarrollo del capital físico (viviendas, medio ambiente e infraestructura de servicios), de la actividad económica (empleo y crecimiento), del capital humano (necesidades básicas, educación y salud) y del capital social (participación, confianza, acción colectiva y cooperación), al año, a los dos años, a los tres años y a los cuatro años por lo menos. La cantidad de años varía según se trate de políticas a corto, mediano o largo plazo.

Este primer paso de la evaluación es descriptivo. No incluye interpretaciones ni críticas. Los evaluadores se limitan a considerar cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana “esperadas” de acuerdo con las previsiones del equipo de planeamiento y la decisión de los gobernantes y administradores públicos responsables de la/s política/s en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana (indicadores de resultados).

Si no hay “indicadores de resultados” planificados y decididos previamente, la evaluación no puede realizarse.

## 2.2. Medición del impacto logrado

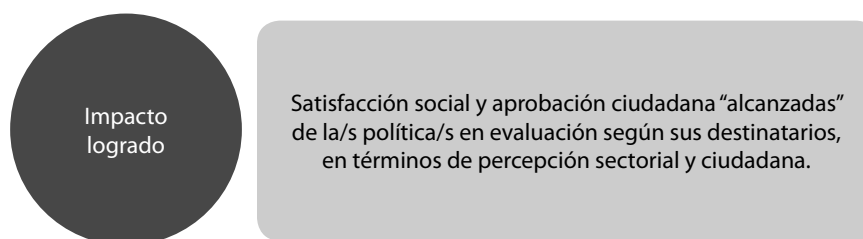
Según el “modelo relacional”, en el segundo paso de la metodología de evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores deben medir el “impacto logrado”. Esa es la otra base o el otro punto de partida, es decir, los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas. Para hacerlo, los evaluadores deben consultar a los destinatarios de la/s política/s en evaluación: ¿cuáles son los resultados logrados de la/s política/s para el desarrollo local o regional en evaluación?

Como se dijo en el Cuaderno de Trabajo N° 2, las encuestas de opinión y los grupos focales pueden servir para verificar los indicadores de resultados. Si se busca conocer la opinión de los ciudadanos en general, es recomendable la encuesta. En cambio, si se busca conocer la opinión de los usuarios de un servicio o los beneficiarios de una obra en particular, se recomiendan los grupos focales. No son opciones excluyentes, sino complementarias. Por lo tanto, se pueden hacer encuestas a los ciudadanos y grupos focales a los usuarios del servicio o los beneficiarios de la obra, comparando los

resultados, dependiendo de los verificadores previstos en la planificación. Por ejemplo, al evaluar una política municipal de atención primaria de la salud o de pavimentación, se puede consultar a la ciudadanía en general (a través de una encuesta de opinión) o particularmente a los usuarios de los dispensarios o a los beneficiarios de los barrios correspondientes (mediante grupos focales).

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” (2008:47). Respecto de las encuestas cualitativas (grupos focales), Germano (2008) sostiene que son herramientas ideales para localidades (o regiones) “tendientes a recibir fuertes oleadas migratorias, con importantes cambios económicos recientes o con crecimientos poblacionales desmedidos” (2008:49).

### Efectos logrados



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Como se dijo en el Cuaderno de Trabajo N° 1, la razón de ser de las políticas es “la búsqueda del bien común” y sus fines son la “satisfacción social” y la “aprobación ciudadana”. Este es el núcleo del marco teórico del “modelo relacional” de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

Las políticas públicas deben orientarse al bien común, es decir, al desarrollo integral del hombre en la sociedad y, consecuentemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Las políticas para el desarrollo local y regional deben hacerlo a escala territorial, o sea, en relación con una localidad o una región.

Pues bien, en este segundo paso de la metodología de evaluación se debe medir esa satisfacción social y esa aprobación ciudadana que es consecuencia de la “receptividad política” y causa de la “legitimidad democrática”. Este es, por lo tanto, un momento clave en el proceso de políticas públicas.

A esos fines, se debe consultar a los destinatarios (sean los ciudadanos en general o los usuarios o beneficiarios en particular) su opinión sobre las diversas políticas en evaluación. Siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda preguntar: “En general, diría Ud. que está ‘muy satisfecho’, ‘más bien satisfecho’, ‘no muy satisfecho’ o ‘nada satisfecho’ con el funcionamiento de la política de (...) en la localidad de (...) o en la región de (...).

También siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda mostrar los resultados de los ciudadanos, usuarios o beneficiarios “muy satisfechos” y “más bien satisfechos” sumados, siempre dependiendo de los indicadores de resultados previstos en la planificación.

A semejanza del primero, este segundo paso de la evaluación también es descriptivo. Tampoco incluye interpretaciones ni críticas. Los evaluadores se limitan a considerar cuáles son la satisfacción social y la aprobación ciudadana “alcanzadas” de acuerdo con la percepción de los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) de la/s política/s en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana (indicadores de resultados).

### 2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado)

Como se ha dicho, en el primer paso de la metodología propuesta, los evaluadores consideraron los objetivos y, especialmente, los “indicadores de resultados” previstos por el equipo de planeamiento y decididos por los gobernantes y administradores públicos en el diseño. Es decir, la satisfacción social y la aprobación ciudadana “esperadas” de la/s política/s para el desarrollo local y regional en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Luego, en el segundo paso, los evaluadores consultaron a los destinatarios de esa/s política/s la satisfacción social y la aprobación ciudadana “alcanzadas” de acuerdo con sus opiniones.

Según el “modelo relacional”, en el tercer paso de la metodología, los evaluadores deben relacionar el impacto deseado (visto en el primer paso) con el impacto logrado (considerado en el segundo paso). Es decir, el equipo de evaluación debe establecer las relaciones entre los resultados que los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban al poner en marcha estas políticas por una parte y, por la otra, los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas, siempre en términos de percepción sectorial o ciudadana.

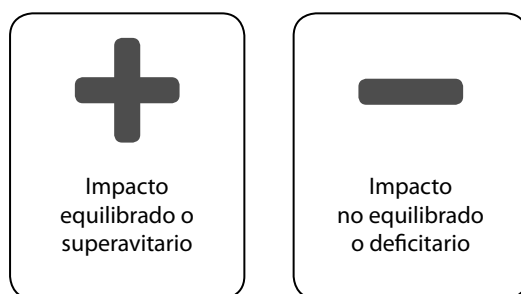
Para relacionar el “impacto deseado” según los planificadores, gobernantes y administradores públicos con “impacto logrado” según los destinatarios, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006). No hay encuestas de opinión ni grupos focales como en los pasos anteriores, pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los evaluadores trabajan “a puertas cerradas”. Se recomienda la consulta a expertos temáticos, considerando la/s política/s en evaluación (desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y/o el capital social). Pueden surgir dos situaciones:

- **Impacto deficitario o no equilibrado:** se habla de impacto “deficitario” o no equilibrado cuando el impacto “deseado” es menor que el impacto “logrado”. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital físico de una localidad o una región, los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 50% de los destinatarios estuviera “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con respecto al programa de medioambiente y, en particular, a los proyectos de “tratamiento de aguas residuales” y de “recolección y disposición de residuos”. Sin embargo, las encuestas de opinión demuestran que apenas el 30% de los ciudadanos está “muy satisfecho” o “satisfecho” con el primero y el 20%, con el segundo.
- **Impacto equilibrado o superavitario:** se habla de impacto “equilibrado” cuando el impacto “deseado” por los planificadores, gobernantes y administradores es igual que el impacto “logrado”, y de impacto “superavitario” cuando el impacto “deseado” es mayor



que el impacto “logrado” por los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital humano de una localidad o región, los planificadores, gobernantes y administradores públicos esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 30% de los destinatarios estuvieran “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con respecto al programa de educación y, en particular, a los proyectos de “mantenimiento de edificios escolares existentes” y de “construcción de nuevos edificios escolares”. Las encuestas de opinión demuestran que el 30% de los ciudadanos está “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con el primero (impacto equilibrado) y el 50% con el segundo (impacto superavitario).

### Impacto deseado versus impacto logrado



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Como se ha dicho, los dos primeros pasos de la evaluación son descriptivos. Simplemente, los evaluadores consideran los resultados esperados según las previsiones del equipo de planeamiento y las decisiones de los gobernantes y administradores públicos por una parte y, por la otra, miden los resultados logrados según las percepciones de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. Luego, el cotejo de ambos impactos que se hace en este tercer paso es interpretativo.

De esa manera, los evaluadores captan los alcances de la/s política/s para el desarrollo local y regional que se evalúan. Es decir, la lejanía o la cercanía entre las perspectivas del equipo de planeamiento y de los gobernantes y administradores públicos con respecto a lo “deseado” y la perspectiva de los destinatarios, usuarios o beneficiarios con respecto a lo “logrado”. Por lo tanto, el déficit de impacto puede obedecer a una sobreestimación de lo deseado y/o a una subestimación de lo logrado.

#### 2.4. Crítica y recomendaciones

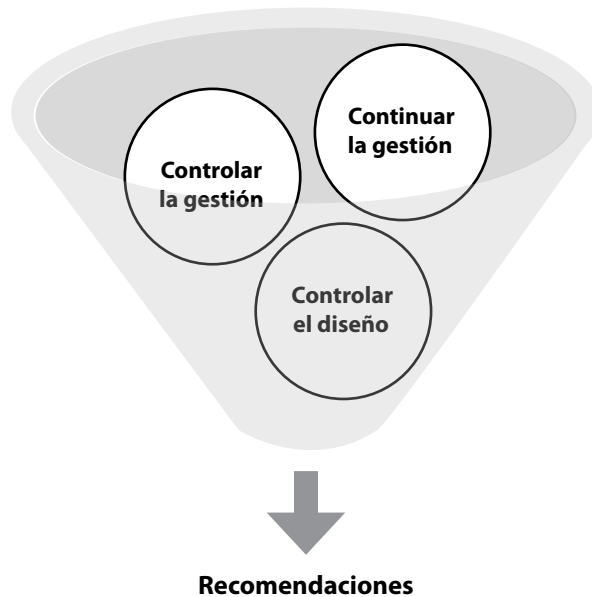
En el tercer paso de la metodología de evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores relacionaron el impacto deseado con el impacto logrado (vistos y considerados en los dos pasos anteriores). Es decir, los evaluadores establecieron las relaciones (de déficit, equilibrio o superávit) entre, por una parte, los resultados que los gobernantes o administradores públicos esperaban al poner en marcha estas políticas y los resultados que los destinatarios (actores sociales de los sectores privados y ciudadanos) perciben de la puesta en marcha estas políticas, por la otra.

Según el “modelo relacional”, en el cuarto paso de la metodología que se propone, los evaluadores deben concluir con respecto a la suficiencia o insuficiencia de la/s política/s para el desarrollo local y regional que se evalúan. Básicamente, las conclusiones pueden ser dos:

- 1) **Políticas con resultados suficientes:** si el impacto “logrado” según los destinatarios, usuarios o beneficiarios es igual o mayor que el impacto “deseado”, la/s política/s en evaluación han sido “suficientes” para la satisfacción social y la aprobación ciudadana.
- 2) **Políticas con resultados insuficientes:** si el impacto “logrado” es menor que el impacto “deseado” por los planificadores, gobernantes y administradores, la/s política/s en evaluación han sido “insuficientes” para la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La evaluación debe ser crítica. De esa manera, puede contribuir a mejorar el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas. Ahora bien, esa crítica puede ser tanto negativa como positiva. La evaluación debe criticar negativamente la insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional. Es decir, la existencia de una brecha entre los resultados “deseados” según los gobernantes y administradores públicos y los resultados “logrados” según los destinatarios de la/s política/s en evaluación. Asimismo, la evaluación debe criticar positivamente la suficiencia entre lo “deseado” y lo “logrado” con respecto a los resultados.

### Recomendaciones de la evaluación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para evaluar la suficiencia o insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional 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 encuestas de opinión ni grupos focales, pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los

evaluadores siguen trabajando “a puertas cerradas”, recomendándose la consulta a expertos temáticos, considerando la o las políticas en evaluación.

Si el impacto “logrado” es igual o mayor que el impacto “deseado”, es decir, si se trata de un impacto “equilibrado” o “superavitario” y, por lo tanto, de una política con resultados “suficientes”, los evaluadores deben recomendar la **continuidad de la/s política/s en evaluación**. Si los resultados “logrados” según los destinatarios son iguales o mayores que los resultados “deseados” según los gobernantes y administradores públicos, no hay razones para recomendar la discontinuidad de la/s política/s en evaluación. No parece lógico discontinuar una política sin brechas entre lo “deseado” según los responsables y lo “logrado” según los beneficiarios.

Sin embargo, si el impacto “logrado” es menor que el impacto “deseado”, es decir, si se trata de un impacto “deficitario” y, por lo tanto, de una política con resultados “insuficientes”, los evaluadores deben recomendar un **control de lo ejecutado y de lo comunicado**, buscando fallas en la ejecución y/o en la comunicación. El déficit de impacto puede obedecer a la “inacción” o la “inercia” del gobierno o de la administración pública en la implantación (social y/o legal) o en la operación (coordinada y/o concertada). También puede obedecer al “secretismo” o la “demagogia” en la información personalizada o en la divulgación masiva.

Si no hubiera fallas en la gestión, los evaluadores deben recomendar un **control de lo diagnosticado y de lo decidido**, buscando fallas en el diagnóstico y/o en la decisión. Si no obedece a fallas en el proceso de gestión, el déficit de impacto puede obedecer a fallas en el diseño. Puede haber “imprevisión” o “ceguera” en la identificación de las necesidades sociales (locales o regionales) y los problemas públicos 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.

De esa manera, la evaluación de resultados y los controles tanto de gestión (ejecución y/o comunicación) como de diseño (diagnóstico y/o decisión) se requieren mutuamente. La evaluación suele darse después de los controles de gestión, pero, como se ha visto en las recomendaciones, también puede darse antes.

---

## TRABAJO PRÁCTICO – EVALUACIÓN:

En grupos de 4 (cuatro) a 8 (ocho) integrantes:

Seleccionar una política para el desarrollo local o regional:

- Puede ser una política nacional, subnacional o municipal
- Puede ser una política para el desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o de una región

Responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana “esperadas” según los planificadores, gobernantes y administradores de la política?
- ¿Cuáles son la satisfacción social y la aprobación ciudadana “alcanzadas” según los destinatarios, usuarios o beneficiarios de la política?
- ¿Los resultados son suficientes o insuficientes en términos de percepción sectorial y ciudadana?

Realizar las recomendaciones que analicen pertinentes.

# BIBLIOGRAFÍA .....

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

\_\_\_\_\_ (2011). "Las particularidades de la Gestión Pública", en *Escenarios públicos*. Córdoba. Cuadernos de Investigaciones del Instituto Provincial de Capacitación Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba (Incam) (año I número 1).

ANTONIETTI, Javier (2011). "Mística e imaginación al servicio del prójimo y del bien común", en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

ARNOLETTO, Eduardo (2004). *La gestión organizacional en la administración pública*. Córdoba. EDUCC.

ARROYO, Daniel (2006). "Desarrollo y políticas para el desarrollo local y regional. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

BEHRENS, Peter-Alberto (2011). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BELKE, Ansgar (2002, 2008). "Políticas de empleo", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BELKE, Ansgar y BAUMGÄRTNER, Frank (2002, 2008). "Empleo", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BERGOGLIO, Jorge M. (2005). *La nación por construir. Utopía, pensamiento y compromiso*. Buenos Aires. Editorial Claretiana.

\_\_\_\_\_ (2011). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo. Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad 2010-2016*. Buenos Aires. Editorial Claretiana.

BLOMEIER, Hans (2003). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2003: Globalización económica. Desafíos para un nuevo consenso*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

\_\_\_\_\_ (2006). "Editorial", en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

BOBBIO, Norberto (1991). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires. FCE.

CÁCERES, Pamela (2004). "Capital social", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

CARRERA I CARRERA, Joan (2003). "Mundo global, ética global", en *Crisis, rupturas y tendencias*. Córdoba. EDUCC.

CARRILLO FLÓREZ, Fernando (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

CASARETTO, Jorge (2011). "Unidos para promover una Patria de hermanos", en *Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

CASTILLO BLANCO, Federico (2007). "Prólogo", en García Pizarro, María (2007) *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

CINGOLANI, Mónica (2004). "Capital humano", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

CONFERENCIA EPISCOPAL ARGENTINA (CEA) (2005). *Carta Pastoral del Episcopado Argentino sobre la Doctrina Social de la Iglesia: Una luz para reconstruir la Nación*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

CONSEJO EPISCOPAL LATINOAMERICANO (CELAM) (2007). *Aparecida: Documento conclusivo*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

COTTA, Mauricio (1994). "Representación política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994). *Diccionario de Política*. México. Siglo Veintiuno.

CRESPO, Ismael, GARRIDO, Antonio, CARLETTA, Ileana y RIORDA, Mario (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campañas. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires. Bilbos.

CRESPO, Ismael y MARTÍNEZ, Antonia (2005). "La calidad de la democracia en América Latina", en *Studia Politicae 05*. Córdoba. EDUCC.

DELGADINO, Francisco y ALIPPI, Juan (2006). "Gestión del territorio, servicios públicos y ambiente", en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2007). "Diseño, gestión y regulación de servicios públicos locales", en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.

DICKERTMANN, Dietrich y PIEL, Viktor Wilpert (2002, 2008). "Economía social de mercado: principios económicos y modo de funcionamiento", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

DOISTUA, Roberto (2000). *Políticas de ocio: cultura, turismo, deporte y recreación*. Bilbao. Universidad de Deusto.

ENSINCK, Oscar (2008). "La integración regional: Los desafíos institucionales del MERCOSUR", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2*. Córdoba. EDUCC.

FARA, Carlos y SUTELMAN, Rubén (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*. Buenos Aires. ACEP/KAS.

GABISCH, Günter (2002, 2008). "Crecimiento", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

GARCÍA DELGADO, Daniel (2006). "Introducción: el desarrollo en un contexto posneoliberal", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

GARCÍA DELGADO, Daniel y CHOJO ORTIZ, Ignacio (2006). "Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el postneoliberalismo", en *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. FLACSO Argentina y Ediciones CICCUS.

GARCÍA PIZARRO, María (2007). *La planificación estratégica y el arte del buen gobierno*. Granada. Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

GARGANTINI, Daniela Mariana (2005). *Gestión local del hábitat*. Córdoba. EDUCC.

GERMANO, Carlos (2008). "Opinión pública y gestión de gobierno", en *Manual de Marketing y Comunicación Política. Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Buenos Aires. ACEP/KAS.

GILL, Martín (2010). "La reforma política debe estar unida a la reforma territorial", en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.

GIULIANO, Diego (2006). "De mancomunidades, agrupaciones y consorcios", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2010). "La fatiga federal argentina", en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.

GRAGLIA, J. Emilio (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2008). "Políticas municipales para el desarrollo local y regional", en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional 2*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2010). "Federalismo real para el desarrollo integral", en *Federalismo argentino actual*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires. ACEP/KAS.

GRAGLIA, J. Emilio y RIORDA, Mario (2005). "Estado idolatrado: una visión desde las políticas para el desarrollo local y regional", en *Idolatrías de Occidente*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2006). *Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso. El caso Córdoba*. Córdoba. EDUCC.

GRAGLIA, J. Emilio y SPECCHIA, Nelson Gustavo (2009). *Camino al Bicentenario. Los programas presidenciales en 25 años de democracia argentina*. Córdoba. EDUCC.

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2002-2011). Puede verse en [www.idd-lat.org](http://www.idd-lat.org).

Informes de la Corporación Latinobarómetro (1995-2011). Pueden verse en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

- JACOBI, Ana (2011). "Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo (2006). "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)", en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- KLIKSBERG, Bernardo (2004, 2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires. TEMAS
- LACHMANN, Werner (2002, 2008). "Grupos de interés", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LASSWELL, Harold D. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a) *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles E. (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b) *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- LINZ, Juan J. (2002, 2004). "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: Problemas y paradojas", en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford. Oxford University Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992). Barcelona. Ariel.
- LISA, Mauricio (2007). "Desarrollo humano sustentable", en *Aportes para la gestión ambiental local*. Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LÖHMANN, Bernd (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 1/2010: Medios y poder*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- \_\_\_\_\_ (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2010: Reformas electorales*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MARTÍNEZ, Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales.
- MARTÍNEZ, David (2006). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas", en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)", en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001). "Los ámbitos de participación: Sociedad civil y gestión pública", en *Estado: El gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutemberg (2006). "Introducción", en *Manual de Campaña Electoral*. Buenos Aires. Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MATEO DÍAZ, Mercedes y PAYNE, Mark (2006). "Tendencias de participación electoral", en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.



MATEO DÍAZ, Mercedes, PAYNE, Mark y ZOVATTO, Daniel (2006). "El apoyo de la opinión pública a la democracia", en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

MICHELS, Winfried (2002, 2008). "Política de vivienda: Estados Federados occidentales", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

NAZARENO, Marcelo (2004). "Participación política", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

NOHLEN, Dieter (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Universidad Nacional Autónoma de Méjico.

PAYNE, Mark (2006). "Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (ed.) (2006), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

PAYNE, Mark y ALLAMAND ZAVALA, Andrés (2006). "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática", en Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (ed.) (2006), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID, IDEA y Planeta.

O'DONNELL, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11. Madrid. Revista Española de Ciencia Política.

ORTEGÓN, Edgar, PACHECO, Juan Francisco y PRIETO, Adriana (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

OSORIO, Alfredo (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

PACHARONI, Víctor (2004). "Capital físico", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

PASQUINO, Gianfranco (1994). "Corrupción política", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (1994), *Diccionario de Política*. México. Siglo Veintiuno.

\_\_\_\_\_ (2000). *La democracia exigente*. Madrid. Alianza.

PETRINI, Joao Carlos (2006). "Familia y políticas familiares", en *Diálogo Político 3/2006: La familia en debate*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

PONTIFICIO CONSEJO "JUSTICIA Y PAZ" (2005). *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).

PRIESS, Frank (2002a). "Introducción", en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires. TEMAS.

\_\_\_\_\_ (2002b). "Comunicación política en tiempos de crisis", en *Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada*. Buenos Aires. TEMAS.

PRZEWORSKI, Adam (1998). "Democracia y representación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 10. Caracas. CLAD.

QUAAS, Friedrun (2002, 2008). "Economía social de mercado: introducción", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

RESICO, Marcelo F. (2010). *Introducción a la economía social de mercado*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

RIORDA, Mario (2004). "Transparencia", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

ROOS, Lothar (2002, 2008). "Doctrina social católica", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

SCANDIZZO, Daniel (2004). "Actividad económica" y "Gestión de recursos financieros", en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2006). "Lecturas de finanzas públicas", en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2007). "Redes de competitividad", en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.

SIEBKE, Jürgen (2002, 2008). "Distribución", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

STEINER, Christian (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 4/2010: Derechos humanos en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

TORGERSON, Douglas (1986). "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a), *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.

VILLORIA MENDIETA, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción*. Madrid. Tecnos.

VON WUTHENAU, Celedonio (2011). "Internet y política en América Latina", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

WEIGELT, Klaus (2002, 2008). "Economía social de mercado: imagen del hombre", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

WESTERHOFF, Horst-Dieter (2002, 2008). "Pobreza", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

ZOVATTO, Daniel (2006a). "Regulación de los partidos políticos en América Latina", en *Diálogo Político 4/2006: Partidos políticos en crisis*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

ZOVATTO, Daniel (2006b). "Instituciones de democracia directa en América Latina", en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.











### **Asociación Civil Estudios Populares**

ACEP (Asociación Civil Estudios Populares) es una entidad creada a fines de 1999 en la Argentina, con el fin de promover el respeto por los valores democráticos y los derechos y garantías consagrados en la Constitución. En el marco de este objetivo, es de especial interés para ACEP el abordaje, desde una óptica humanista y cristiana, de los nuevos desafíos que plantea el siglo XXI a nuestras instituciones políticas y sociales en particular y a nuestra nación en general. Dentro de las prioridades que tiene la Asociación se ubican la investigación sobre temas de administración y gestión pública, municipalismo, formación y capacitación política, medioambiente y desarrollo sustentable, integración regional, políticas tecnológicas, economía y seguridad, entre otros, para lo cual ACEP ha diseñado en el seno de su estructura diversas áreas de estudio de acuerdo con la temática correspondiente.



### **Fundación Konrad Adenauer**

La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

---

**J. Emilio Graglia** es licenciado en Ciencia Política y abogado, doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba, doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente integra el Comité Académico de la Asociación Civil Estudios Populares y coordina la Red KAS de la Fundación Konrad Adenauer en Argentina.

