

CUADERNO DE TRABAJO N°2

ANÁLISIS
Y DISEÑO
**DEL DESARROLLO
LOCAL
Y REGIONAL**

CUADERNO DE TRABAJO N° 2

ANÁLISIS Y DISEÑO DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

J. EMILIO GRAGLIA

Graglia, J. Emilio

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

64 p. ; 30x21 cm. - (Cuaderno de trabajo; 2)

ISBN 978-987-21839-3-6

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/
info.buenosaires@kas.de

© ACEP
Libertad 417, 2° piso
C1011AAI
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
www.acep.org.ar/
info@acep.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-21839-3-6

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

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I:	
ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	9
1. Introducción	9
2. Pasos del análisis	11
2.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver	11
2.2. Planes, programas o proyectos existentes	13
2.3. Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes”	15
2.4. Crítica y recomendaciones	17
CAPÍTULO II:	
DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	21
1. Introducción	21
2. Fases del diagnóstico	23
2.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales	23
2.2. Enumerar y priorizar los problemas locales y regionales	26
2.3. Enumerar las alternativas	29
2.4. Seleccionar las posibles	32
3. La participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico	34
CAPÍTULO III:	
DECISIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	39
1. Introducción	39
2. Fases de la decisión	41
2.1. Valorar los criterios del diagnóstico	41
2.2. Determinar la agenda gubernamental	43
2.3. Planear los objetivos	46
2.4. Planear las actividades	49
3. La representatividad gubernamental en la decisión	51
BIBLIOGRAFÍA	55

PRESENTACIÓN.....

Este es el segundo 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, por la otra, las políticas públicas que busquen el desarrollo integral a escala local y regional.

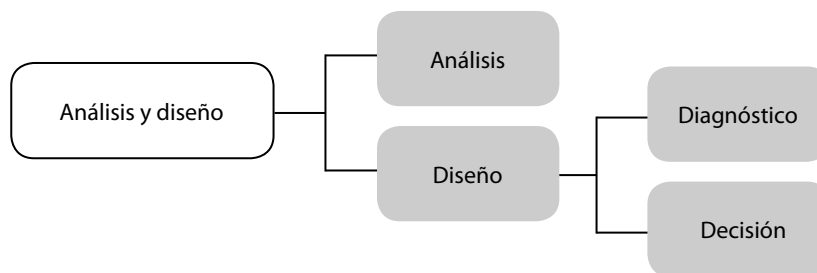
En el **Capítulo I del primer Cuaderno de Trabajo** se trataron los temas del desarrollo integral y, en particular, se presentaron sus valores, es decir, la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad y, sobre esa base, sus condiciones, o sea, la representatividad, la rendición de cuentas, la receptividad 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 analizó 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 este **Cuaderno de Trabajo Nº 2** se trata 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.

Cuaderno de Trabajo N° 2



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto al **análisis**, en el Capítulo I se plantean los 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 plantean 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 su factibilidad política (social y legal)).

Asimismo, con respecto a la **decisión**, en el Capítulo III se plantean 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 analizan los **supuestos del diseño democrático de políticas para el desarrollo local y regional**. En particular, se consideran dos: 1) la participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico y 2) la representatividad gubernamental en la decisión.

En el **Cuaderno de Trabajo N° 3** se tratará 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.

Respecto de la **dirección**, en el Capítulo I se plantearán 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, con respecto a la **difusión**, en el Capítulo II se plantearán 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 plantearán 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 analizarán los **supuestos de la gestión democrática de políticas para el desarrollo local y regional**. En particular, se considerarán 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.

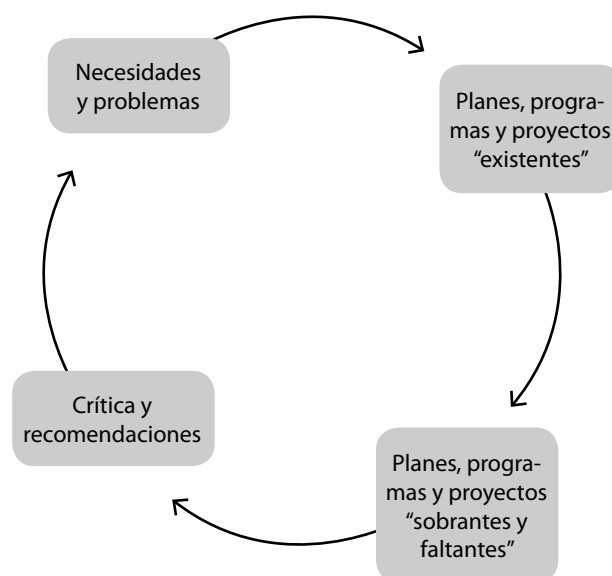
CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

1. Introducción

De acuerdo con el “modelo relacional” (Graglia, 2004), antes de diseñar una nueva política para el desarrollo local y regional deben analizarse las políticas existentes. A ese análisis lo denominamos “estudios de determinación” y se propone 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.

Análisis de PP para el desarrollo local o regional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El análisis (o estudios de determinación) puede tener como objeto una política presente o una política pasada. Es decir, se puede analizar tanto una política que se está diseñando o se está gestionando “ahora” como una política que se ha diseñado o se ha gestionado “antes”. Por ejemplo, se puede estudiar una política para el desarrollo del capital físico y la actividad económica o una política para el desarrollo del capital humano y el capital social que se diseña o se gestiona (en el presente) o que ha sido diseñada o gestionada (en el pasado) por un gobierno municipal o una asociación intermunicipal en una localidad o una región.

En el primer caso (estudio de una política presente), las conclusiones del análisis pueden servir para decidir la ratificación (o la rectificación) de programas o proyectos integrantes de un plan que puso en marcha la presente gestión. Por ejemplo, en relación con un “plan para el desarrollo del capital físico” de una localidad o una región, se puede decidir la ratificación de los plazos de ejecución de los programas para la refacción y/o ampliación de viviendas existentes y para la construcción de nuevas viviendas, por una parte, y, por la otra, la rectificación de los plazos de ejecución de los programas para el tratamiento de aguas residuales y para la recolección y disposición de residuos.

En el segundo caso (estudio de una política pasada), las conclusiones del análisis pueden servir para decidir la continuidad (o la discontinuidad) de programas o proyectos integrantes de un plan que puso en marcha la gestión pasada. Por ejemplo, en relación con un “plan para el desarrollo del capital humano” de una localidad o una región, se puede decidir la continuidad de los programas para la refacción y/o ampliación de escuelas y para la construcción de nuevas escuelas, por una parte, y, por la otra, la discontinuidad de los programas para la atención primaria de la salud para la derivación de pacientes de los centros municipales a los hospitales de otras jurisdicciones.

El análisis de las políticas existentes debe ser considerado como un insumo para el diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional.¹ Se recomienda firmemente no diseñar nuevas políticas sin analizar las políticas existentes. Esta recomendación es la base para que las políticas públicas puedan ser políticas de Estado.

Por ejemplo, antes de diseñar un nuevo “plan para el desarrollo de la actividad económica” de una localidad, se recomienda analizar los programas y proyectos existentes para aumentar el empleo y/o incrementar el crecimiento tanto de la demanda como de la oferta de la economía local. Asimismo, antes de diseñar un nuevo “plan para el desarrollo del capital social” de una región, se recomienda analizar los programas o proyectos existentes para mejorar la participación, la confianza o la acción colectiva y cooperación. Primero, “analizar lo existente” y, sobre esa base, diseñar (o rediseñar) nuevos planes, programas y/o proyectos a gestionar.

Como decía el entonces cardenal Jorge Mario Bergoglio con motivo de la VIII Jornada de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires (2005) bajo el lema “La Nación por construir: utopía, pensamiento y compromiso”: “Es necesario proyectar utopías, y al mismo tiempo es necesario hacerse

1 Vale destacar que el análisis de políticas en general y, particularmente de políticas para el desarrollo local y regional, puede servir también a los fines de una investigación académica en el ámbito de las ciencias sociales. Muchos trabajos finales de grado, tesinas y tesis de posgrado se plantean estos análisis comparativos sin la pretensión de servir como insumos para el diseño de nuevas políticas.

cargo de lo que hay. No existe el *borrón y cuenta nueva*. Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que ésta se presente". El análisis de políticas públicas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional, puede servir a ese fin.

"Si vamos a tratar de aportar algo nuestra patria [nosotros decimos 'a nuestra localidad o a nuestra región'] no podemos perder de vista ambos polos: el utópico y el realista, porque ambos son parte integrante de la creatividad histórica. Debemos animarnos a lo nuevo, pero sin tirar a la basura lo que otros (e incluso nosotros mismos) han construido con esfuerzo" (Bergoglio, 2005: 78). Esta es, sin dudas, una clave metodológica, pero también una clave teórica del "modelo relacional". Diseñar y gestionar nuevas políticas para el desarrollo integral a escala local y regional (el "polo utópico"), pero a partir de la realidad de cada localidad o cada región (el "polo realista").

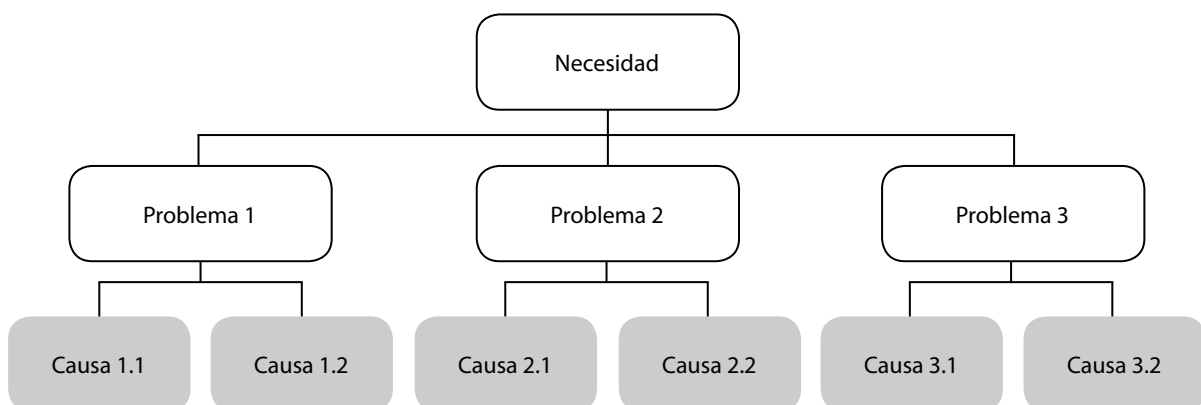
2. Pasos del análisis

2.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver

En el primer paso de la metodología que se propone, los analistas deben consultar a los gobernantes responsables de la decisión de las políticas para el desarrollo local y regional:

- 1) Cuáles son las "necesidades sociales a satisfacer" mediante la política que se analiza.
- 2) Cuáles son los "problemas públicos a resolver" que impiden u obstaculizan la satisfacción de esas necesidades y cuáles son las "principales causas a remover" que explican o justifican esos problemas.

Necesidades, problemas y causas



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El análisis debe describir cuáles son los sectores sociales beneficiarios, de qué materias se ocupa y en qué territorios se aplica la política que se analiza.

El análisis también debe describir cuál es la gravedad y cuál es la urgencia de cada una de las necesidades locales o regionales insatisfechas, cuál es la frecuencia y la incidencia de cada uno de los problemas locales o regionales irresueltos con sus principales causas. Es muy importante que el análisis

diferencie los motivos que explican o justifican la presencia de los problemas, por una parte, y, por la otra, las consecuencias de esos problemas.

Los analistas pueden apelar a diversas metodologías. En general, se recomiendan las entrevistas a informantes clave y los grupos focales para los gobernantes provenientes de los poderes legislativos o ejecutivos (concejos deliberantes o departamentos ejecutivos municipales, por ejemplo) (García Pizarro, 2007). Si el contacto con los gobernantes responsables de la decisión fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus discursos (Graglia y Specchia, 2009). Esta dificultad suele presentarse cuando se trata de investigaciones académicas y de estudios de políticas pasadas.

Este primer paso del análisis o de los estudios de determinación es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes responsables de la decisión, narran cuáles son las necesidades sociales, los problemas públicos y sus principales causas, sin interpretaciones ni críticas.

Por ejemplo, en la provincia de Córdoba (República Argentina), con el fin de analizar las políticas existentes para el desarrollo regional de cada uno de los departamentos del interior provincial, se hicieron consultas a las autoridades locales y provinciales integrantes de las comunidades regionales. Las consultas se hicieron mediante entrevistas a los legisladores provinciales y grupos focales a los intendentes municipales y presidentes comunales de los respectivos departamentos.

A partir de las consultas hechas por un equipo técnico de varias universidades de gestión tanto estatal como privada, las necesidades jerarquizadas según la urgencia fueron:

- 1) desarrollo físico (vivienda, ambiente e infraestructura de los servicios de agua potable, red vial, red cloacal, gas natural y comunicaciones);
- 2) desarrollo económico (crecimiento y empleo); y
- 3) desarrollo humano (salud y educación).

Asimismo, se identificaron dos problemas que impedían u obstaculizaban la satisfacción de las necesidades de desarrollo físico, económico y/o humano:

- 1) La ineficiencia en la gestión de los recursos financieros. Se identificaron tres causas de este primer problema:
 - a) la insuficiencia de ingresos propios de los gobiernos locales,²
 - b) la insuficiencia de transferencias y aportes provinciales³ y
 - c) la insuficiencia de obra pública provincial y/o nacional)⁴ y

2 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital humano: la salud.

3 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico: la vivienda y de una necesidad de desarrollo del capital humano: la educación

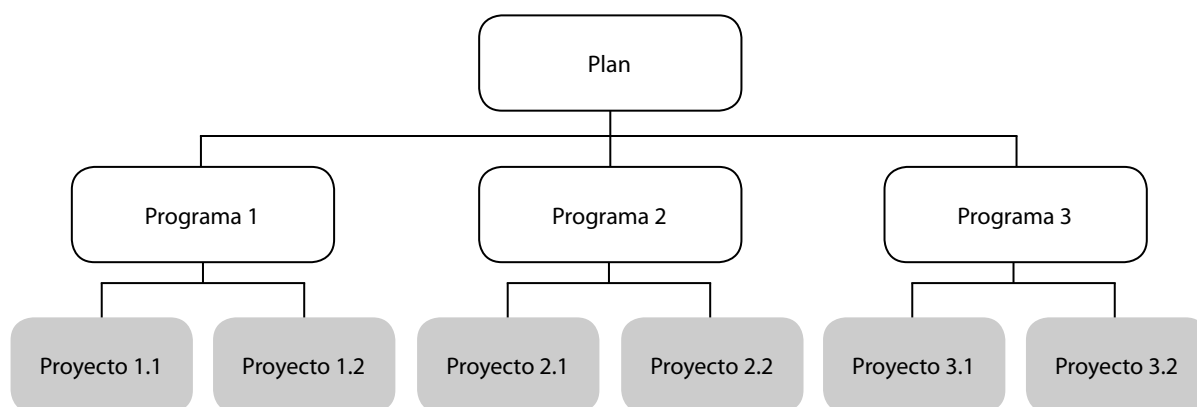
4 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico: la infraestructura de servicios.

- 2) La incapacidad institucional de gestionar asociadamente. Se identificaron tres causas de este segundo problema:
 - a) la falta de coordinación intergubernamental,⁵
 - b) la falta de planeamiento de políticas públicas⁶ y
 - c) la ineficiencia en la gestión de recursos humanos).⁷

2.2. Planes, programas o proyectos existentes

En el segundo paso, los analistas también deben consultar a los funcionarios dependientes de los gobernantes responsables de la decisión: cuáles son los planes, programas y proyectos existentes a los fines de satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas establecidas en el primer paso.

Planes, programas y proyectos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El análisis supone (o presupone) que hay planes y que esos planes incluyen programas y proyectos. A partir de ese supuesto (o presupuesto), los analistas hacen esta consulta a los decisores políticos. En relación con el planeamiento, Alfredo Osorio (2003) sostiene que diversos autores coinciden en definir el plan como “una toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios” (2003:16). Según este autor, “existen múltiples coincidencias entre los autores en la descripción de los atributos del plan” (2003:19), entre ellos:

- Reflexión previa y concomitante con la acción para orientarla en el sentido pretendido.
- Enfoque racional de decisiones que se fundamenta en la selección y definición de objetivos y cursos de acción.
- Reducción del azar y la incertidumbre que genera su mínima expresión.

5 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico, el medioambiente, y de una necesidad de desarrollo del capital humano: la salud.

6 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo de la actividad económica: el crecimiento.

7 Este problema impedía u obstaculizaba la satisfacción de una necesidad de desarrollo de la actividad económica: el empleo.

- Anticipación de decisiones y acciones presentes orientadas a actividades y resultados futuros.
- Selección de opciones y provisión y ordenamiento de medios para alcanzar un futuro elegido.
- Previsión y promoción de acciones para la construcción de futuros deseados.
- Previsión de la sucesión temporal de objetivos y estructuración de la acción.
- Establecimiento de hipótesis de las acciones que deberán hacerse para conquistar el futuro deseado.
- Intención de modificar voluntariamente los acontecimientos. Hacer que las cosas cambien intencionalmente, decidiendo cómo se desea que sea ese cambio.
- Apuesta, es decir, decisión de asumir riesgos para alcanzar los fines deseados.

Todo eso presupone el análisis y, por lo tanto, debe describir las principales características de esos planes y de sus programas o proyectos integrantes. En particular:

- 1) Cuáles son los objetivos (generales y particulares) tanto de los planes como de sus programas y proyectos integrantes.
- 2) Cuáles son los indicadores de esos objetivos (tanto de gestión como de resultados), los verificadores y factores externos.
- 3) Cuáles son los recursos asignados (tanto económicos y financieros como organizacionales y humanos).
- 4) Cuáles son los plazos previstos a los fines de la implementación (corto, mediano o largo).
- 5) Quiénes son los responsables (de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados).

Para inventariar los planes, programas y proyectos existentes, los analistas pueden apelar a diversas metodologías según los casos. Si bien pueden apelar a las entrevistas a informantes clave y los grupos focales, en general se recomienda la técnica del cuestionario. Es decir, se recomienda que los analistas preparen un cuestionario que sea sencillo y escueto. Este segundo paso de la metodología que se propone puede malograrse porque los cuestionarios son innecesariamente complicados o complejos. Vale subrayar que el cuestionario no debe ser completado por los gobernantes consultados en el primer paso sino por los funcionarios dependientes de ellos. Por ejemplo, si se ha entrevistado al ministro o secretario de Medioambiente en el primer paso, ahora se debe suministrar el cuestionario a los directores y subdirectores dependientes de ese ministerio o de esa secretaría. Esta diversificación de las fuentes de consulta permite que los analistas tengan, por una parte, las necesidades sociales (locales o regionales) a satisfacer, los problemas públicos a resolver y las causas principales a remover identificados por los responsables de tomar las decisiones y, por la otra, los planes, programas y proyectos existentes inventariados por los responsables de ponerlos en marcha.

Si el contacto con los gobernantes responsables de la decisión fuera imposible o improbable, se sugiere el análisis de sus informes de gestión (Graglia, 2004). Como se ha dicho, esto suele suceder cuando se trata de investigaciones académicas y de estudios de políticas pasadas.

A semejanza del primero, este segundo paso del análisis es descriptivo. Los analistas, en consulta con los gobernantes responsables de la decisión, narran cuáles son los planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades, resolver los problemas y remover sus causas, sin interpretaciones ni críticas.

2.3. Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes”

En el tercer paso de la metodología que se propone, los analistas deben relacionar las necesidades sociales (locales y regionales) a satisfacer, los problemas públicos a resolver y sus causas principales a remover (identificados en el primer paso) con los planes, programas y proyectos existentes para esos fines (inventariados en el segundo paso).

El análisis debe interpretar cuáles son las relaciones entre “lo que se debe hacer teóricamente”: satisfacer las necesidades locales o regionales, resolver los problemas públicos y remover sus causas principales, y “lo que se hace real y efectivamente”: diseñar y gestionar planes, programas y proyectos para esos fines.

Para relacionar adecuadamente “necesidades, problemas y causas” por una parte, con “planes, programas y proyectos” por la otra, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos que deben ser multidisciplinarios, a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006).

A diferencia de los dos primeros pasos, el tercer paso del análisis no es descriptivo sino interpretativo. Muchas veces se asemejan los conceptos de “análisis” y de “descripción”. Desde ese punto de vista, analizar una política pública en general y, particularmente, una política para el desarrollo local y regional, sería describirla, nada más.

Desde nuestro punto de vista, los analistas deben describir y, sobre esa base, interpretar. La interpretación de las políticas supone los tres atributos que Harold D. Lasswell (1971) requería en la concepción emergente de las ciencias de políticas: “Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos” (Lasswell, 1971, en Aguilar Villanueva, 1996a:110).

A partir de los atributos de “contextualidad”, “orientación hacia problemas” y “diversidad” propuestos por Lasswell (1971), los analistas deben buscar y encontrar relaciones y eso supone interpretaciones que descifren dos defectos probables de las políticas para el desarrollo local y regional que se analiza, si los hubiera:

- 1) **Planes, programas o proyectos “sobrantes”**: se entiende que hay “sobrantes” cuando se detectan planes que no tienden a satisfacer necesidades locales o regionales, programas que no tienden a resolver problemas públicos o proyectos que no tienden a remover causas.
- 2) **Planes, programas o proyectos “faltantes”**: se entiende que hay “faltantes” cuando se detectan necesidades locales o regionales sin planes que tiendan a satisfacerlas, problemas públicos sin programas que tiendan a resolverlos o causas sin proyectos que tiendan a removerlas.

Planes, programas y proyectos “sobrantes” y “faltantes”



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por ejemplo, en la provincia de Córdoba (República Argentina), al analizar las políticas existentes para el desarrollo regional de cada uno de los departamentos del interior provincial, se observaron planes, programas o proyectos faltantes pero no sobrantes.

Se pudo observar que, a los fines del desarrollo del capital físico de diversos departamentos del interior provincial, una necesidad a satisfacer era la construcción de nuevas viviendas, la refacción o ampliación de viviendas existentes, que el problema era la ineficacia en la gestión de los recursos financieros de las comunidades regionales y que la causa era la insuficiencia de las transferencias y aportes provinciales. A la vez, se pudo determinar que no había planes, programas ni proyectos provinciales a los fines de remover esa causa, remover ese problema y satisfacer esa necesidad. Por lo tanto, había planes, programas o proyectos “faltantes” al respecto.

También se pudo observar que otra necesidad a satisfacer era no la recolección sino la disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU), que el problema era la incapacidad institucional de gestionar asociadamente y que la causa era la falta de coordinación intergubernamental (entre las municipalidades y comunas y entre el gobierno provincial y las comunidades regionales). Sin embargo, se pudo determinar que no había planes, programas y proyectos provinciales a los fines de remover esa causa, remover ese problema y satisfacer esa necesidad. Por lo tanto, había planes, programas o proyectos “faltantes” al respecto.

Vale subrayar que los analistas hacen sus interpretaciones sobre los defectos de las políticas que se analizan de acuerdo con la información dada por los gobernantes responsables de la decisión (en el primer paso) y por los funcionarios dependientes de ellos (en el segundo paso). El análisis detecta planes, programas o proyectos tanto “sobrantes” como “faltantes” en comparación con las necesidades, los problemas y sus causas identificados por los decisores políticos. Los analistas interpretan las

políticas existentes, pero no diseñan nuevas políticas. Se trata del conocimiento *del* proceso y no del conocimiento *en el* proceso, según la distinción de Lasswell (1971).

2.4. Crítica y recomendaciones

Finalmente, los analistas deben examinar la congruencia de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional que se analizan. En general, se puede decir que una política para el desarrollo local y regional es congruente si no sobran ni faltan planes, programas o proyectos para satisfacer las necesidades físicas, económicas, humanas y sociales de la localidad o la región. Dicho en otros términos, si es capaz de atender los problemas irresueltos y remover las causas principales a los fines del desarrollo integral de la localidad o región. Obviamente, la "congruencia total" es imposible y se trata de una situación tan ideal como irreal.

Por ejemplo, una política de desarrollo físico de una localidad o región debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de vivienda, de medioambiente y de infraestructura de servicios. Una política para el desarrollo económico debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de empleo y de crecimiento. Una política de desarrollo humano debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades básicas, de educación y de salud. Una política de desarrollo social debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de participación, de confianza y de acción colectiva y cooperación.

Sin embargo, las políticas son imperfectas por definición y, por lo tanto, perfectibles, también por definición. El análisis debe criticar negativamente las incoherencias detectadas en el tercer paso (planes, programas o proyectos "sobrantes" o "faltantes") y, también, criticar positivamente las coherencias entre "lo que se debe hacer teóricamente" y "lo que se hace real y efectivamente". La crítica de la que hablamos no es la "crítica destructiva", sino la crítica "constructiva", o sea, la que sirve a los fines de mejorar la formulación y la implementación de las políticas públicas y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional

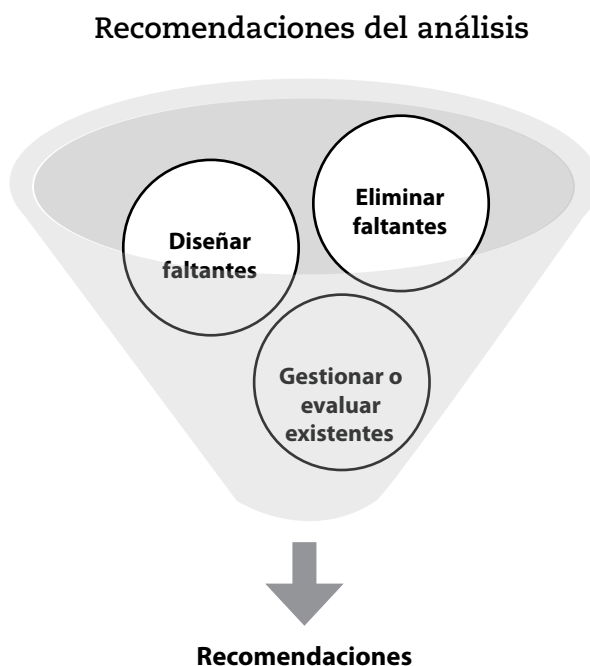
Para analizar la congruencia (o la incongruencia) de las políticas para el desarrollo local y regional en análisis, también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos, que, insistimos, deben ser multidisciplinarios, a partir de un "pensamiento estratégico" (Martínez, 2006).

El cuarto paso del análisis no es descriptivo (a diferencia de los dos primeros) ni interpretativo (a diferencia del tercero), sino crítico. Los analistas hacen críticas y, sobre esa base, pueden y deben hacer recomendaciones que consideren a los fines del diseño de nuevas políticas.

Este enfoque metodológico que proponemos no es nuevo en el desarrollo del análisis de políticas públicas. En un artículo publicado en el año 1986 con el título "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", Douglas Torgerson (1986) planteaba la cuestión con una claridad casi insuperable. Al decir de este autor, en una concepción amplia del término, "el análisis de políticas incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas" (Torgerson, 1986, en Aguilar Villanueva, 1996a:198). Sostenemos, pues, que los analistas deben hacer recomendaciones; entre ellas:

- 1) La **eliminación de los planes, programas o proyectos “sobrantes”**: si se hubieran detectado planes que no tienden a satisfacer necesidades locales o regionales, programas que no tienden a resolver problemas públicos o proyectos que no tienden a remover causas.
- 2) La **formulación de los planes, programas o proyectos “faltantes”**: si se hubieran detectado necesidades locales o regionales sin planes que tiendan a satisfacerlas, problemas públicos sin programas que tiendan a resolverlos o causas sin proyectos que tiendan a removerlas.
- 3) La **implementación y/o la evaluación de los planes, programas o proyectos “existentes”**: si no se hubieran detectado “sobrantes” ni “faltantes” pero los planes, programas o proyectos “existentes” no se han implementado (están diseñados pero no están gestionados) o no se han evaluado (están gestionados pero no están evaluados), los analistas debe recomendar la implementación o la evaluación, respectivamente.

En síntesis, eliminar los sobrantes, diseñar los faltantes, gestionar o evaluar los planes, programas o proyectos existentes.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Vale subrayar que los analistas hacen sus críticas y recomendaciones de acuerdo con criterios personales y profesionales (que son inevitablemente subjetivos), pero siempre a partir de la información dada por los gobernantes responsables de la decisión y sus funcionarios dependientes que han sido consultados.

El producto del análisis (o de los estudios de determinación) debe ser el primer insumo del diseño de nuevas políticas para el desarrollo local y regional. El análisis se puede hacer sin un diseño *a posteriori*, pero el diseño no se debe hacer sin un análisis *a priori*.

TRABAJO PRÁCTICO – ANÁLISIS:

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

- ¿Se detectan planes, programas o proyectos “sobrantes”?
- ¿Se detectan planes, programas o proyectos “faltantes”?
- ¿Hay planes, programas o proyectos existentes pero no implementados?
- ¿Hay planes, programas o proyectos implementados pero no evaluados?

Realizar las recomendaciones que analicen pertinentes

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

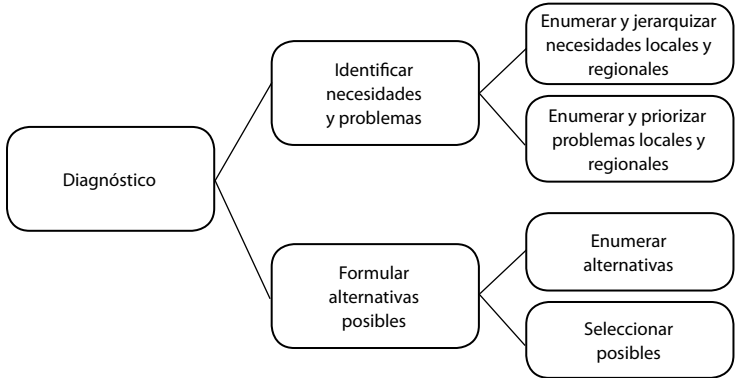
1. Introducción

Como se dijo en la presentación, el análisis (o “estudios de determinación”) y el diseño de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, anticipan y configuran la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión.

En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), 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 su factibilidad política (social y legal).

Diagnóstico de PP para el desarrollo local o regional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los principales responsables del proceso de diagnóstico son los diseñadores integrantes del equipo de diagnóstico. A esos fines, deben realizar una investigación acción participativa (IAP), a partir de fuentes y mecanismos de consulta pluralistas e idóneos. Se distinguen, entre las fuentes de consultas, los actores políticos y sociales.

Los actores políticos son los gobiernos y sus administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales) y las asociaciones intergubernamentales que ellos integran (la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Región Centro en la República Argentina y las Comunidades Regionales en la provincia de Córdoba, por ejemplo).

Los actores sociales provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro) son las empresas privadas (grandes, medianas o pequeñas) y las organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.), mientras que los actores sociales provenientes del sector ciudadano son las personas individualmente consideradas (es decir, sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles). Los propietarios de medios de comunicación social (Jacoby, 2011) y los directivos de partidos políticos (Zovatto, 2006a) son considerados actores sociales provenientes de los sectores privados con y sin fines de lucro, respectivamente.

Entre los mecanismos de consulta se destaca la observación directa de los diseñadores durante las fases del proceso de diagnóstico. Las entrevistas a informantes clave y los grupos focales son las mejores técnicas para entender la opinión tanto de los gobernantes y administradores públicos como de los dirigentes privados (empresariales y civiles). A su vez, la encuesta es la técnica preferible para conocer la opinión de la ciudadanía. Obviamente, el equipo de diagnóstico debe hacer las opciones metodológicas correspondientes según los casos, ordenando y facilitando las fases del proceso de diagnóstico.

Respecto de los grupos focales y, principalmente, las encuestas de opinión, según Linz (2004), la gente “tiende a perturbarse por el hecho (o la percepción) de que los políticos estructuran sus campañas, sus posiciones, y quizás cada vez más sus políticas, sobre la base de encuestas de opinión pública y los ‘focus groups’. Algunos encuentran perturbadora y desagradable a la democracia dominada por las encuestas. Pero digámoslo de otro modo: los políticos deben expresar y llevar a cabo la voluntad del pueblo, o al menos de los que votan por ellos. (...) ¡Eso es la democracia! El perseguir sus propias preferencias más que las de los votantes ha sido la base de la crítica a la democracia elitista” (2004:212-213).

Sostenemos que se debe consultar a la ciudadanía, pero los ciudadanos no deben ser la única fuente de consulta. También se debe consultar a los gobernantes y administradores públicos y a los dirigentes privados (empresariales y civiles). Luego, el equipo de diagnóstico debe hacer la síntesis, nada más y nada menos, siendo un trabajo interdisciplinario que requiere “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006). Las consultas a diversos especialistas en capital físico, actividad económica, capital humano y/o capital social, de acuerdo con la política para el desarrollo local y regional que se diagnostica, pueden ser muy importantes, junto con el análisis de otras experiencias comparadas.

En el análisis (o estudios de determinación), los gobernantes y administradores públicos han sido consultados sobre las necesidades a satisfacer, los problemas a resolver y sus principales causas, por una parte y, por la otra, sobre los planes, programas o proyectos al respecto. Ahora, en el proceso de diagnóstico, se consulta a los mismos gobernantes y administradores públicos sobre la jerarquía de esas necesidades y la prioridad de esos problemas con sus principales causas. Además, se amplía la consulta a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos. Metodológicamente, la consulta a los gobernantes y administradores públicos se puede hacer simultáneamente.

2. Fases del diagnóstico

2.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales

Inicialmente, los diseñadores deben definir cuatro cuestiones que son fundamentales a los fines del diagnóstico. Esta es una tarea inicial previa a la identificación de las necesidades y los problemas locales y regionales y a la formulación de las alternativas posibles.

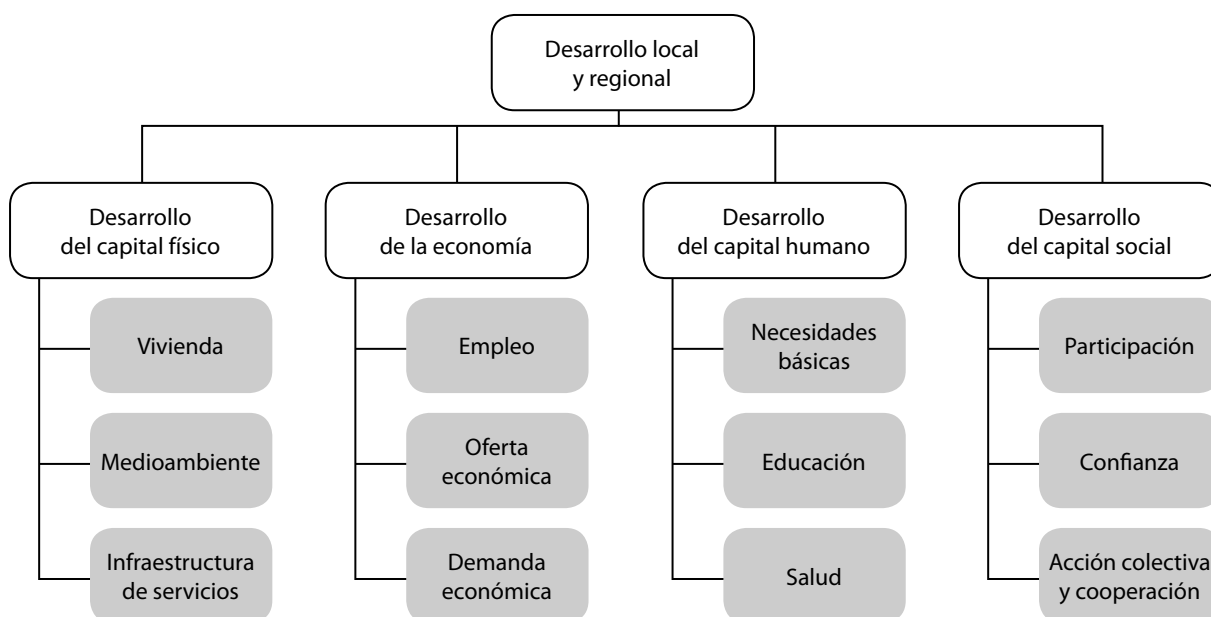
- 1) La primera: el **sujeto** de la política para el desarrollo local y regional en diseño. Es decir, cuál es el gobierno responsable de decidir su puesta en marcha. ¿Se trata de una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo local y regional?
- 2) La segunda: el **objeto** de la política para el desarrollo local y regional en diseño. Es decir, cuál es la materia de la que se ocupa y cuál es el territorio en el que se aplica. ¿Se trata de una política para el desarrollo físico, económico, humano y/o social? ¿Se trata del desarrollo de una localidad o de una región?
- 3) La tercera: las **fuentes de consulta**, o sea, el listado de los actores políticos y sociales a consultar respecto de las necesidades de la localidad o la región, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y sus principales causas por una parte y, por la otra, las alternativas posibles.
- 4) La cuarta: los **mecanismos de consulta**, o sea, las técnicas de investigación social a utilizar para conocer y entender las posiciones de los actores tanto políticos (los gobernantes y administradores públicos) como sociales (dirigentes tanto de empresas privadas como de organizaciones civiles y ciudadanos).

Definidas estas cuatro cuestiones, los diseñadores deben enumerar las necesidades locales y regionales, preguntando a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: ¿cuáles son las necesidades a satisfacer por el gobierno (nacional, subnacional o municipal) en relación con el desarrollo en una localidad o en una región determinadas? A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las necesidades a satisfacer, es decir, listándolas de acuerdo con las fuentes y mecanismos de consulta.

Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo de una o más localidades o regiones, las necesidades sociales a identificar podrían ser, entre otras: 1) el desarrollo del capital físico (incluyendo la vivienda, el medioambiente y la infraestructura de servicios);

2) el desarrollo de la actividad económica (incluyendo el empleo y el crecimiento de la oferta y la demanda); 3) el desarrollo del capital humano (incluyendo las necesidades básicas, la educación y la salud); y 4) el desarrollo del capital social (incluyendo la participación, la confianza y la acción colectiva y cooperación).

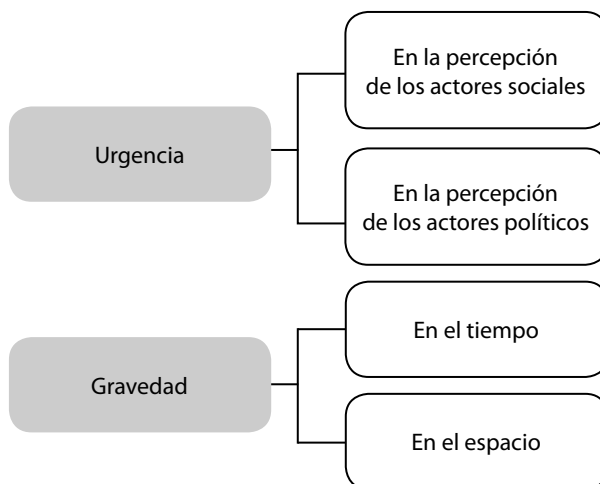
Necesidades locales y regionales



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Luego de enumerar las necesidades locales y regionales, los diseñadores deben jerarquizarlas, analizando por una parte la gravedad (tanto en el tiempo como en el espacio) y, por la otra, la urgencia (tanto social como política). Ambos (gravedad y urgencia) son los criterios de jerarquización propuestos según el “modelo relacional”.

Criterios para jerarquizar necesidades locales o regionales



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La gravedad se analiza a partir de estadísticas (gubernamentales o no gubernamentales) y consultas a expertos. Por ejemplo, si se diseña una política para el desarrollo de la actividad económica, puede verse la desocupación y, también, el consumo de energía eléctrica, el patentamiento de automotores nuevos, las edificaciones, las pernoctaciones hoteleras y las expectativas económicas. Si se diseña una política de desarrollo humano, pueden considerarse las necesidades básicas insatisfechas (NBI), la alfabetización, la asistencia escolar y el nivel de instrucción alcanzado, la tasa de mortalidad infantil, el tipo de cobertura de salud y el personal de salud por habitante.

A su vez, la urgencia se analiza a partir de consultas a los actores sociales y, también, a los actores políticos.

Al respecto, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada una de las necesidades insatisfechas por separado y averigüen:

- 1) ¿Es grave en relación con otros períodos?
- 2) ¿Es grave en relación con otros lugares?
- 3) ¿Es percibida como urgente por los actores políticos?
- 4) ¿Es percibida como urgente por los actores sociales?

Por ejemplo, si se analiza el empleo en la ciudad de Córdoba en el año 2013, los diseñadores deben investigar: ¿la desocupación ha aumentado o disminuido en comparación con el año 2012? ¿Es mayor o menor en comparación con otras ciudades? ¿Cuán urgente es para los gobernantes y administradores públicos responsables de la política en diseño? ¿Cuán urgente es, tanto para los empresarios y gremialistas como para los ciudadanos? Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta.

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

- 1) Respecto de la **gravedad en el tiempo**, se considera “de alta gravedad” si las necesidades locales o regionales a satisfacer aumentaron en comparación con otro período, “de baja gravedad” si disminuyeron y “de gravedad media” si no aumentaron ni disminuyeron.
- 2) Respecto de la **gravedad en el espacio**, se considera “de alta gravedad” si las necesidades locales o regionales a satisfacer son mayores en comparación con otro lugar, “de baja gravedad” si son menores y “de gravedad media” si son iguales.
- 3) En cuanto a la **urgencia social**, se considera “de alta urgencia social” si las necesidades locales o regionales a satisfacer son percibidas como muy urgentes por los actores sociales, “de baja urgencia social” si son percibidas como poco urgentes y “de urgencia social media” si son percibidas como urgentes.
- 4) En cuanto a la **urgencia política**, se considera “de alta urgencia política” si las necesidades locales o regionales a satisfacer son percibidas como muy urgentes por los actores políticos, “de baja urgencia social” si son percibidas como poco urgentes y “de urgencia social media” si son percibidas como urgentes.

Puede haber necesidades de “alta gravedad” en el tiempo pero de “baja o media gravedad” en el espacio, o viceversa. Asimismo, puede haber necesidades “de alta urgencia social” pero de “baja o media urgencia política”, o viceversa. Finalmente, puede haber necesidades de “alta gravedad” pero de “baja o media urgencia”, o viceversa.

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

Mientras más imprecisa sea la delimitación de necesidades locales o regionales a satisfacer, más largo será el listado de problemas irresueltos.

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

2.2. Enumerar y priorizar los problemas locales y regionales

Luego de enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales, los diseñadores deben enumerar los problemas públicos que impiden u obstaculizan satisfacerlas. Metodológicamente, se recomienda a los diseñadores que consulten simultáneamente sobre las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver. No vale la pena hacer dos grupos focales (con los mismos dirigentes empresariales o civiles, por ejemplo), dos entrevistas a informantes clave (con los mismos gobernantes o administradores públicos) o dos encuestas de opinión pública, consultando sobre las necesidades primero y sobre los problemas después.

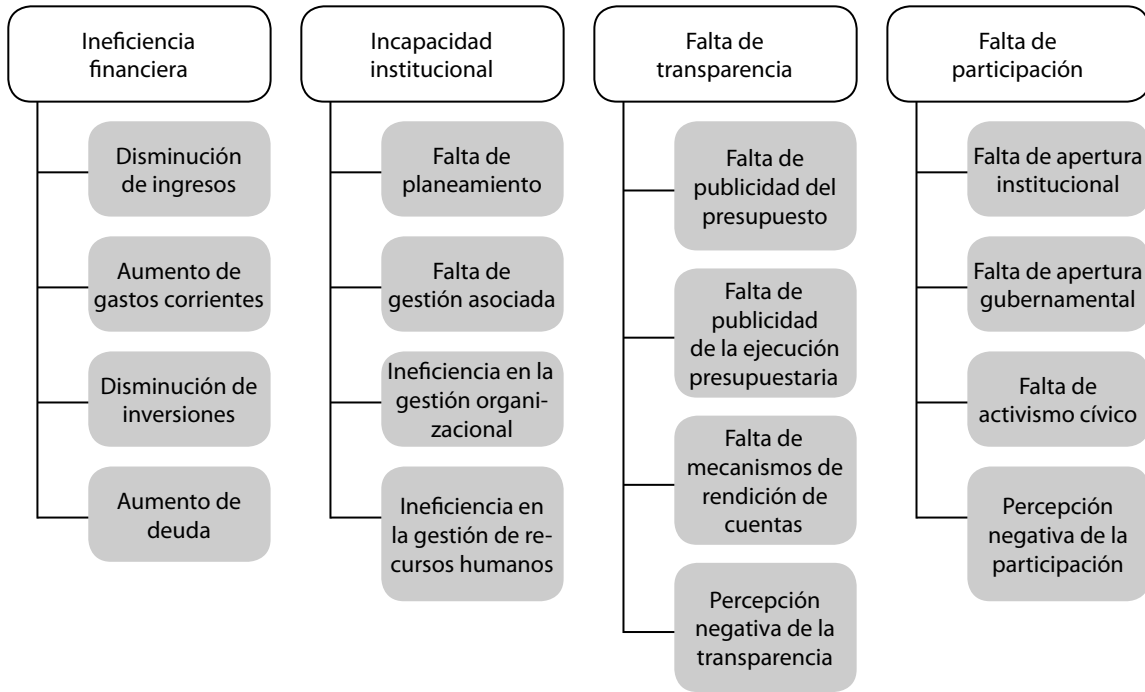
Los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: ¿cuáles son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción social de cada una de las necesidades locales y regionales identificadas? Por ejemplo: ¿cuáles son los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y/o del capital social? A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando los problemas a resolver.

Además de listarlos, los diseñadores deben estructurar los problemas, es decir, deben establecer cuáles son sus causas. Un problema estructurado es un problema con causas identificadas. No todas, sino las principales. Al respecto, es muy importante aclarar que las causas de los problemas no son el origen sino el motivo que explica o justifica su presencia actualmente. Asimismo, es muy importante diferenciar los problemas de sus consecuencias. Las consecuencias hacen visible el problema, pero no son el problema. Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse al “análisis del problema” que propone la metodología del “marco lógico” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo del capital físico, el desarrollo de la actividad económica, el desarrollo del capital humano y/o el desarrollo del capital social de una o más localidades o regiones, los problemas identificados podrían ser, entre

otros: 1) la ineficiencia financiera, 2) la incapacidad institucional, 3) la falta de transparencia y 4) la falta de participación, con sus causas respectivas, que pueden ser propias o concurrentes.

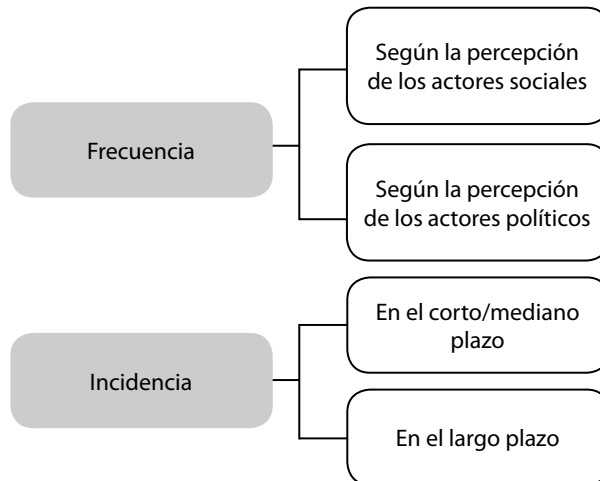
Problemas y causas locales y regionales



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Luego de enumerar los problemas con sus causas, los diseñadores deben priorizarlos, analizando la "frecuencia" y la "incidencia", es decir, cuántas veces se presenta cada problema y, a su vez, cuánto influye su solución sobre la resolución de los demás problemas. Esos son los criterios de priorización propuestos.

Criterios para priorizar problemas locales o regionales



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La frecuencia se analiza a partir de consultas a los actores políticos (gobernantes y administradores públicos) y, también, a los actores sociales (dirigentes tanto empresariales como civiles y ciudadanos), mientras que la incidencia se analiza a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y consultas a expertos.

Según este criterio, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada uno de los problemas por separado y averigüen cuántas veces se presenta cada problema y, a su vez, cuánto influye su solución sobre la resolución de los demás problemas. Por ejemplo:

- 1) ¿Cuántas veces se presenta el problema “ineficiencia financiera” con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la incapacidad institucional, sobre la falta de transparencia y sobre la falta de participación, respectivamente?
- 2) ¿Cuántas veces se presenta el problema “incapacidad institucional” con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la falta de transparencia y sobre la falta de participación, respectivamente?
- 3) ¿Cuántas veces se presenta el problema “falta de transparencia” con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la incapacidad institucional y sobre la falta de participación, respectivamente?
- 4) ¿Cuántas veces se presenta el problema “falta de participación” con sus causas? ¿Cuándo incide su solución sobre la resolución de la ineficiencia financiera, sobre la incapacidad institucional y sobre la falta de transparencia, respectivamente?

Partiendo de las respuestas, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta. Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración relativa: alta, media o baja.

- 1) Respecto de la **frecuencia según los actores sociales**: corresponde considerar “de alta frecuencia” el problema percibido por más de dos tercios de los actores sociales consultados, “de frecuencia media” el problema percibido por menos de dos tercios y más de un tercio y “de baja frecuencia” el problema percibido por menos de un tercio de los actores sociales consultados.
- 2) Respecto de la **frecuencia según los actores políticos**: corresponde considerar “de alta frecuencia” el problema percibido por más de dos tercios de los actores políticos consultados, “de frecuencia media” el problema percibido por menos de dos tercios y más de un tercio y “de baja frecuencia” el problema percibido por menos de un tercio de los actores políticos consultados.
- 3) Respecto de la **incidencia en el corto/mediano plazo**: corresponde considerar “de alta incidencia” el problema cuya solución resuelve completamente otro problema, “de incidencia media” el problema cuya solución resuelve parcialmente otro problema y “de baja incidencia” el problema cuya solución no resuelve otro problema en menos de cuatro años.

- 4) Respecto de la **incidencia en el largo plazo**: corresponde considerar “de alta incidencia” el problema cuya solución resuelve completamente otro problema, “de incidencia media” el problema cuya solución resuelve parcialmente otro problema y “de baja incidencia” el problema cuya solución no resuelve otro problema, en más de cuatro años.

Puede haber necesidades “de alta frecuencia social” pero de “baja o media frecuencia política”, o viceversa. Asimismo, puede haber problemas de “alta incidencia” en el corto/mediano plazo pero de “baja o media incidencia” en el largo plazo, o viceversa. Finalmente, puede haber necesidades de “alta frecuencia” pero de “baja o media incidencia”, o viceversa. Como puede verse, las variantes a considerar por el equipo de diagnóstico son muchas y diversas.

Se considera cada problema irresuelto por separado, asignándole una valoración en relación con cada uno de los otros problemas irresueltos. Pero a diferencia de lo que se vio para jerarquizar las necesidades insatisfechas, se comparan los problemas entre ellos. El análisis de las valoraciones dará el orden de priorización que se busca. Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común de una localidad o una región, hay que solucionar cada uno de los problemas con sus causas. El orden de problemas priorizados debe entenderse como una orientación para la decisión gubernamental.

2.3. Enumerar las alternativas

Un diagnóstico sin alternativas de solución es un diagnóstico inconcluso, poco o nada útil para la toma de decisiones. Luego de enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales por una parte y, por la otra, de enumerar y priorizar los problemas con sus causas que impiden u obstaculizar satisfacerlas, los diseñadores deben enumerar las alternativas. Se trata de enunciar los diferentes cursos de decisión y acción para remover la/s causa/s del o los problemas priorizados. Esta instancia del modelo relacional puede asemejarse a la “identificación de alternativas de solución al problema” que propone la metodología del “marco lógico” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

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

Siempre se deben plantear dos o más soluciones alternativas. Un buen diagnóstico enumera por lo menos dos alternativas para remover una o más causas de uno o más problemas. No se puede admitir un diagnóstico que imponga “la” alternativa a adoptar. No hay una sola causa que motive el o los problemas ni un solo problema que impida u obstaculice la satisfacción de la o las necesidades locales o regionales. Tampoco puede haber una sola alternativa. La enumeración de varias alternativas requiere creatividad e innovación del y en el equipo de diagnóstico. La consulta a expertos puede ayudar a buscar y encontrar las otras alternativas.

Las alternativas suponen decisiones o acciones incompatibles, por definición. Las alternativas deben ser excluyentes y no compatibles o complementarias. Entre dos alternativas, si se tomara o realizara la primera, entonces, no se debería tomar o realizar la segunda y viceversa. Si las decisiones o acciones en consideración son compatibles o complementarias, es decir, si pueden o deben tomarse o realizarse conjuntamente, entonces, son partes de una misma alternativa y no dos alternativas distintas. De acuerdo con un enfoque incrementalista, consideramos que los diseñadores deben considerar “mantener la situación existente” como una alternativa.

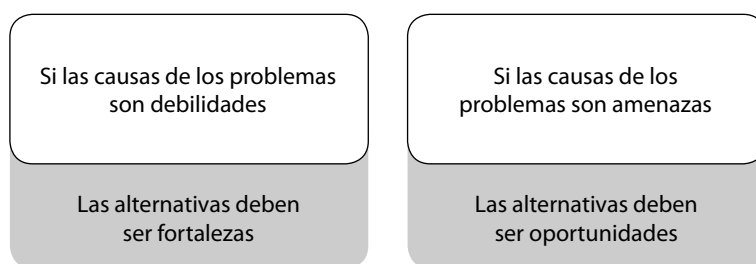
Por ejemplo, supongamos que el problema prioritario que impide u obstaculiza la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital humano como la atención primaria de la salud es la incapacidad institucional y que su principal causa es la ineficiencia en la gestión de los recursos humanos. En ese supuesto, contratar por una parte y, por la otra, capacitar al personal municipal a cargo de la prestación de los servicios, no son dos alternativas sino partes de una alternativa. Otra alternativa podría ser, por ejemplo, privatizar la prestación del servicio (completa o parcialmente). Es decir, si se privatiza no se contrata ni se capacita al personal municipal y viceversa.

Los diseñadores deben preguntar a los gobernantes y administradores públicos, a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos: ¿cuáles son las alternativas para remover la/s causa/s de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales y regionales? A partir de las respuestas específicas a esa pregunta genérica, los diseñadores deben ordenar y facilitar el proceso de diagnóstico enumerando las soluciones alternativas, listándolas. Además, deben precisar si la/s causa/s a remover son debilidades o amenazas. Este punto es muy importante y se recomienda el análisis FODA.

Tanto las debilidades como las amenazas influyen negativamente, provocando el o los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o una región. Las debilidades son fuerzas internas, es decir, provienen de la organización estatal, de los gobiernos o las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales), mientras que las amenazas, a diferencia de las debilidades, no son fuerzas internas sino externas, es decir, no provienen de la organización estatal sino del entorno social (de los sectores privados, con o sin fines de lucro, o de la misma ciudadanía).

Desde nuestro punto de vista, si las causas son debilidades, las alternativas deben suponer fortalezas. En cambio, si las causas son amenazas, las alternativas deben suponer oportunidades. Tanto las fortalezas como las oportunidades influyen positivamente, solucionando el o los problemas. Las fortalezas son fuerzas internas, mientras que las oportunidades no son fuerzas internas sino externas. Tratar de solucionar debilidades estatales a partir de oportunidades provenientes del entorno social es erróneo. También es erróneo tratar de solucionar amenazas sociales con fortalezas provenientes de la organización estatal.

Enumeración de alternativas para remover causas de problemas locales o regionales



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por ejemplo, supongamos que el problema prioritario que impide u obstaculiza la satisfacción de una necesidad de desarrollo del capital físico como la vivienda es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros del gobierno municipal. Si su principal causa fuese la disminución de los ingresos del gobierno municipal a ese fin, es decir, una debilidad, la alternativa debería ser una fortaleza (el aumento de esos ingresos). Pero si su principal causa fuese la disminución de las transferencias o aportes al gobierno municipal a ese fin, es decir, una amenaza, la alternativa debería ser una oportunidad (el aumento de esas transferencias o aportes).

Unas veces, una fortaleza organizacional maximiza una oportunidad del entorno o, al revés, una debilidad de la organización la minimiza. Por ejemplo, la eficiencia o ineficiencia en la gestión de los recursos municipales, puede maximizar o minimizar, respectivamente, el aumento de las transferencias de gobiernos subnacionales o nacionales. Otras veces, una debilidad organizacional maximiza una amenaza del entorno o, al revés, una fortaleza de la organización la minimiza. Por ejemplo, la ineficiencia o eficiencia en la gestión de los recursos municipales puede maximizar o minimizar, respectivamente, la disminución de los aportes de gobiernos subnacionales o nacionales.

Los problemas con sus causas pueden ser internos o externos. Consecuentemente, las soluciones alternativas también deben ser internas o externas. Por lo tanto, desde nuestro punto de vista, es clave descifrar su procedencia. Enumerar las alternativas a los problemas requiere un conocimiento y un entendimiento de la organización estatal y del entorno social. Conocer y entender el Estado y la sociedad posibilita aumentar las fortalezas y disminuir las debilidades de los gobiernos y las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales) para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadanos.

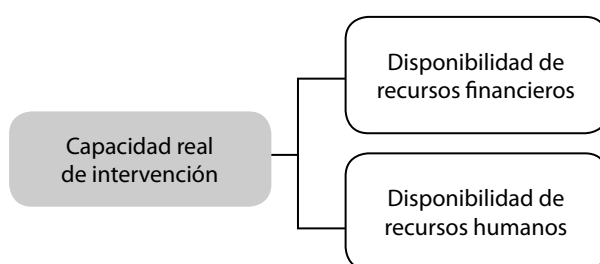
Sin dudas, se trata de un trabajo de prospectiva que pretende anticipar las consecuencias eventuales de la ejecución y comunicación de las diferentes alternativas. Es decir, con respecto a cada una de las alternativas enumeradas, los diseñadores deben preguntarse y preguntar a los actores y a los expertos cuáles son las fortalezas y debilidades de la organización estatal para ejecutarlas y comunicarlas y, también, cuáles son las oportunidades y amenazas del entorno social y económico para hacerlo. Entre los extremos de una organización fuerte y un entorno oportuno por una parte y, por la otra, de una organización débil y un entorno amenazante, la variedad es muy grande.

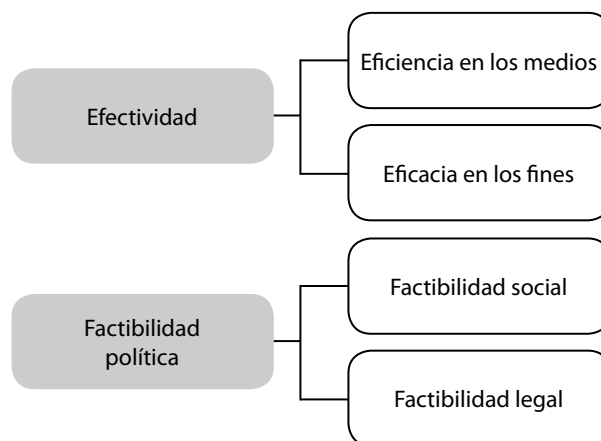
2.4. Seleccionar las posibles

Luego de enumerar las alternativas para remover las causas de los problemas, los diseñadores deben seleccionar las posibles. Un buen diagnóstico no puede incluir alternativas “imposibles”. Las alternativas “imposibles” ni siquiera son alternativas. Pueden ser deseos y hasta buenos deseos, pero no sirven como base y punto de partida para la decisión, que es la fase subsiguiente al diagnóstico. Hablar de alternativas “posibles” es hablar de alternativas “estratégicas”, porque lo estratégico es lo posible. A esos fines, metodológicamente, primero deben establecerse criterios de selección. Según el “modelo relacional”, los criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres:

- 1) **Capacidad real de intervención:** este primer criterio depende de los recursos financieros (Scandizzo, 2006, 2007) y, también, de los recursos humanos (Martínez, 2006, 2007) tanto gubernamentales como administrativos. Más precisamente depende de la disponibilidad de dichos recursos. Dentro de los recursos financieros se incluyen los propios por una parte y, por la otra, los provenientes de otras jurisdicciones. Dentro de los recursos humanos se incluyen las plantas de personal, tanto político (funcionarios) como permanente (empleados).
- 2) **Efectividad:** este segundo criterio es la síntesis de la eficiencia y la eficacia (Delgadino y Alippi, 2006, 2007). Si un proyecto es eficiente y eficaz, se puede decir que es efectivo. La eficiencia se relaciona con el uso de los recursos, mientras que la eficacia se relaciona con el cumplimiento de los objetivos. Si una alternativa gasta menos recursos y alcanza más objetivos, es a la vez más eficiente y más eficaz, o sea, más efectiva. Sin dudas, la eficiencia (el uso de los recursos) debe estar subordinada a la eficacia; pero, finalmente, la ineficiencia causa la ineficacia (el incumplimiento de los objetivos).
- 3) **Factibilidad política:** este tercer criterio es la síntesis de la factibilidad social y la factibilidad legal. Si un plan (programa o proyecto) es factible social y legalmente, se puede decir que es factible políticamente. Una alternativa es factible socialmente si puede ser aceptada por la opinión pública (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006), mientras que es factible legalmente si puede ser aprobada por el poder que corresponda, sean los ejecutivos a través de decretos o los legislativos a través de leyes (nacionales o subnacionales) u ordenanzas municipales (Payne, 2006; Payne y Allamand Zabala, 2006).

Criterios para seleccionar alternativas locales o regionales





FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Respecto de las fuentes de consulta, desde nuestro punto de vista, la capacidad real de intervención, la eficiencia y la factibilidad legal se analizan a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y de consultas a los actores políticos (gobernantes y administradores públicos). La eficacia y la factibilidad social también se analizan a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y consultas, no a los actores políticos sino a los actores sociales (dirigentes privados tanto empresariales como civiles y ciudadanos). En todos los casos, las consultas a los expertos temáticos es recomendable y, a veces, imprescindible.

Establecidos los criterios, la metodología que se propone supone que los diseñadores consideren cada una de las alternativas por separado y averigüen:

- 1) ¿Es realizable con los recursos financieros y humanos disponibles?
- 2) ¿Es eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos?
- 3) ¿Es factible socialmente y legalmente?

Es muy importante destacar que a los fines de la calidad de vida deseada como bien común, hay que remover (completa o parcialmente) cada una de las causas.

Partiendo de los datos e informaciones de las estadísticas y de las respuestas a las consultas a los actores (políticos y/o sociales) y a los expertos temáticos, que pueden ser desde diferentes hasta contradictorias, los diseñadores deben hacer la síntesis, siempre citando las fuentes y los mecanismos de consulta. Para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración que puede ser: alta, media o baja. Se considera cada alternativa por separado, asignándole una valoración en relación con cada uno de los criterios establecidos. El análisis de las valoraciones dará el orden de selección que se busca.

- 1) Respecto de la **capacidad financiera de intervención**, corresponde considerar “de alta capacidad” las alternativas con recursos financieros (tanto propios como de otras jurisdicciones) y humanos (tanto funcionarios de la planta política como empleados de la planta permanente) suficientes. A su vez, las alternativas “de capacidad media” son aquellas que tengan recursos financieros pero no humanos o recursos humanos pero no financieros. Finalmente, las alternativas “de baja capacidad” son aquellas que no tengan los recursos financieros ni humanos o que estos sean insuficientes.

- 2) En cuanto a la **efectividad**, corresponde considerar “de alta efectividad” las alternativas que sean eficientes en el uso de los recursos y eficaces en el cumplimiento de los objetivos. A su vez, las alternativas “de efectividad media” son aquellas que tengan eficiencia en el uso de los recursos pero sean ineficaces o que tengan eficacia en el cumplimiento de los objetivos pero sean ineficientes. Finalmente, las alternativas “de baja efectividad” son aquellas que tengan ineficiencia e ineficacia tanto en el uso de los recursos como en el cumplimiento de los objetivos.
- 3) Respecto de la **factibilidad política**, corresponde considerar “de alta factibilidad política” las alternativas que sean aceptadas por la opinión pública y puedan aprobarse mediante decreto del Poder Ejecutivo. A su vez, las alternativas de “factibilidad política media” son las que tengan aceptación de la opinión pública pero deban aprobarse por ley u ordenanza o que puedan aprobarse por decreto pero tengan rechazo de la opinión pública. Finalmente, las alternativas “de baja factibilidad política” son aquellas que tengan rechazo de la opinión pública y deban aprobarse por ley u ordenanza.

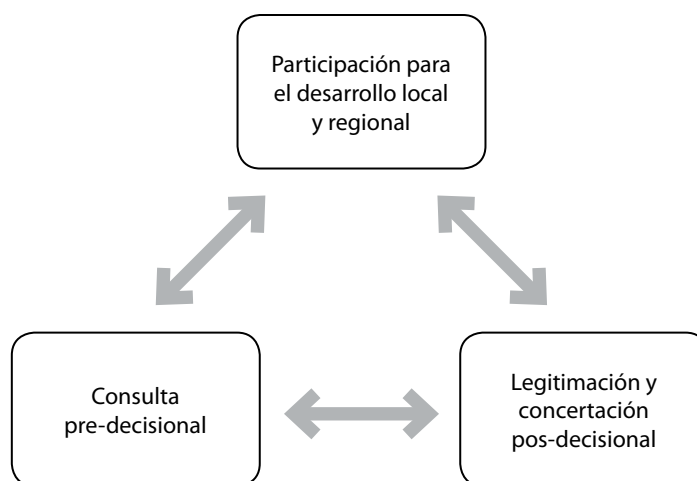
Una alternativa con máximas posibilidades de realización sería aquella con recursos financieros y humanos suficientes, eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos, aceptada por la opinión pública y aprobable por decreto (nacional, subnacional o municipal). Contrariamente, una alternativa con mínimas posibilidades de realización sería aquella sin recursos suficientes o con recursos insuficientes, ineficiente e ineficaz en el uso de los recursos y en el cumplimiento de los objetivos, rechazada por la opinión pública y aprobable por ley (nacional o subnacional) u ordenanza (municipal).

En medio se observa una ilimitada diversidad de combinaciones. Por ejemplo: a) una alternativa con alta capacidad de intervención pero sin eficiencia y/o eficacia (baja o media efectividad) o sin factibilidad social y/o política (baja o media factibilidad política); b) una alternativa con alta efectividad pero sin recursos financieros y/o humanos (baja o media capacidad de intervención) o sin factibilidad social y/o legal (baja o media factibilidad política); o c) una alternativa con alta factibilidad política pero sin recursos financieros y/o humanos (baja o media capacidad de intervención) o sin eficiencia y/o eficacia (baja o media efectividad).

3. La participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, las políticas deben ser democráticas, es decir, participativas. La “participación política” es un componente del desarrollo local y regional, mientras que la “participación en grupos y organizaciones” es un indicador de “capital social”, según se vio en el Cuaderno de Trabajo N° 1.

La participación como supuesto del diseño democrático



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En 2005, la Conferencia Episcopal Argentina preguntaba: ¿cuál es el grado de participación del argentino en la vida social y, particularmente, en la defensa y el progreso de la sociedad política? La respuesta sigue siendo actual: "Hay muchos signos positivos. En general, parece satisfactorio el índice de los votantes y aumenta la participación en la sociedad civil. Pero también hay señales negativas. Se exigen derechos, pero no siempre se conocen ni se cumplen los deberes. Que el pueblo no interviene en el gobierno sino por sus representantes es un principio que muchas veces se interpreta mal. Se piensa que los deberes del ciudadano se agotan en el acto electoral" (CEA, 2005:20).

Independientemente de la vocación política (que no pocas veces brilla por su ausencia, lamentablemente), reivindicamos la participación electoral (Mateo Díaz y Payne, 2006), pero también la participación de los actores sociales y ciudadanos en el diseño y la gestión de políticas democráticas (Nazareno, 2004).

Según el "modelo relacional", la participación sectorial y ciudadana debe predominar en el diagnóstico. Los actores sociales deben intervenir en la identificación de las necesidades locales y regionales y los problemas que impiden u obstaculizan su satisfacción. También deben intervenir en la formulación de las alternativas posibles. No son los equipos técnicos y profesionales, sino los actores sociales (empresariales, civiles y ciudadanos), junto con los actores políticos (gobernantes y administradores públicos), quienes deben diagnosticar las necesidades, los problemas y las soluciones. La misión de los técnicos y profesionales debe ser la de facilitadores del diálogo intersectorial.

Pero la participación sectorial y ciudadana no debe concluir sino iniciar en el diagnóstico. Los actores deben intervenir, también, en la gestión y en la evaluación de sus resultados. Sostenemos el requerimiento de participación sectorial y ciudadana en la ejecución de los planes (programas o proyectos) y en los estudios de impacto.

Respecto de la ejecución, los gobernantes que decidieron los planes (programas o proyectos) para el desarrollo local y regional deben negociarlos con dirigentes privados buscando su legitimación (o implantación social). A su vez, los administradores públicos que operan las actividades deben

concertarlas con los dirigentes empresariales y civiles buscando su eficacia. La negociación y la concertación son clave para una gestión asociada del desarrollo local y regional. Esa gestión asociada puede institucionalizarse en consejos o comisiones intersectoriales o no institucionalizarse, pero indefectiblemente debe ser legitimada y concertada.

En el diagnóstico de las políticas para el desarrollo local y regional, la participación supone la consulta previa a la decisión gubernamental. El diagnóstico participativo es un diagnóstico consultivo. Ese es el sentido y alcance de la participación en el diseño. Pero en la gestión, la participación supone la legitimación y la concertación posteriores a la decisión gubernamental. Debe saberse que ambas son posibles (o más fáciles) en la gestión si se ha consultado en el diagnóstico y, luego, se ha decidido consecuentemente. Pero son más difíciles (o imposibles) si no se ha consultado en el diagnóstico o, luego, no se ha decidido consecuentemente.

Los dirigentes de empresas privadas u organizaciones civiles que fueron consultados y cuyas respuestas fueron atendidas antes de la decisión gubernamental, pueden asociarse en la gestión. Pero si no fueron consultados o fueron consultados y no fueron atendidas sus respuestas, ¿por qué se asociarían en la gestión después de la decisión gubernamental? En síntesis, la participación sectorial y ciudadana requiere “consultar” antes para “asociarse” después de decidir. Este planteo nos acerca al enfoque incrementalista y al “ajuste mutuo partidario” de Lindblom (1979, en Aguilar Villanueva, 1996).

Vale conocer y entender que los dirigentes privados (empresariales o civiles) sostienen intereses sectoriales, sean los intereses de sus empresas o los intereses de sus organizaciones. Son grupos de interés o lobbies (Lachmann, 2008). Pero también los gobernantes y administradores públicos tienen intereses sectoriales. Ellos defienden los intereses de sus gobiernos o de sus administraciones públicas. Todos deben ser responsables social y políticamente del bien común o bienestar general de la sociedad local o regional. Pero no igualmente responsables. La responsabilidad principal es de los gobernantes y administradores públicos del Estado nacional, subnacional o municipal.

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

Como se sostiene en el Índice de Desarrollo Democrática de América Latina, la ciudadanía es un concepto relacionado con el respeto de los derechos del ciudadano, pero también con sus obligaciones en la vida social y política. “Es por medio de la participación en la vida comunitaria que los individuos pueden lograr el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de la sociedad de la que forman parte. Esa participación no solo funciona como medio para el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo de las virtudes ciudadanas, sino que además puede ser utilizada como mecanismo de control social y puente para canalizar demandas sociales y políticas” (IDD-Lat, 2009:115-116).

De esa manera, la participación sectorial y ciudadana es la base y el punto de partida para la “construcción de ciudadanía” que abarque tres frentes (IDD-Lat, 2009):

- 1) **La ciudadanía civil**, “en la que el marco jurídico institucional es el que más ayuda para definir derechos y responsabilidades y los Estados, aún los más débiles, tienen a su cargo la tarea de ponerla en vigencia y extenderla a todo el territorio de cada nación” (IDD-Lat, 2009:120).
- 2) **La ciudadanía política**, “cuya vigencia y extensión se ve fuertemente afectada por la escasa calidad institucional y la pobre eficacia política de los sistemas vigentes en la región. (...) gran parte de los partidos políticos, lejos de contribuir al proceso de construcción de ciudadanía, extienden y profundizan sistemas clientelares (...)” (IDD-Lat, 2009:120-121).
- 3) **La ciudadanía social**, “que presenta los mayores problemas para su establecimiento en sociedades signadas por la desigualdad, por la inducción de políticas estatales desde factores de poder económico, y por la mayoritaria incapacidad de los sistemas económicos nacionales para generar riqueza y abundancia para todos los sectores” (IDD-Lat, 2009:121).

Frecuentemente, este presupuesto no se observa en las políticas para el desarrollo local y regional, por desinterés del sector estatal, de los sectores privados o ciudadanos. Pero la responsabilidad principal de consultar y asociarse es de los gobernantes y administradores públicos.

TRABAJO PRÁCTICO – DIAGNÓSTICO:

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:

- ¿Cuáles son las necesidades a satisfacer?
- ¿Cuáles son los problemas a resolver para satisfacer una de esas necesidades?
- ¿Cuáles son las causas a remover para resolver uno de esos problemas?
- ¿Cuáles son las alternativas a gestionar para remover una de esas causas?

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

1. Introducción

Como se dijo, el análisis (o “estudios de determinación”) y el diseño de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, anticipan y configuran la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión.

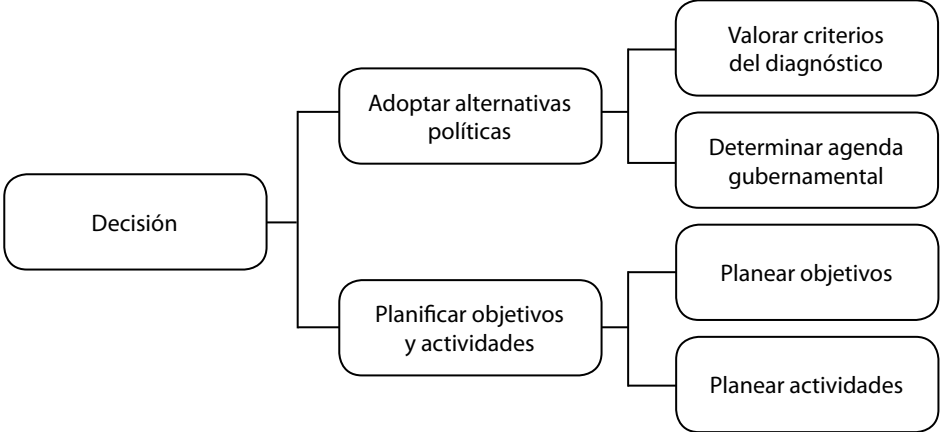
En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), en el diseño lo segundo es la decisión. En ella se adoptan las alternativas políticas y, sobre esa base se planean los objetivos y las actividades. La decisión puede ser considerada como la bisagra entre el 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.

Muchos especialistas consideran que diseño y planeamiento son sinónimos. De esa manera, diseñar es planear y planear es diseñar. Nosotros creemos que pueden serlo en un sentido amplio. Pero en un sentido restringido, el planeamiento es parte de la decisión y, a su vez, la decisión es parte del diseño.

Decisión de PP para el desarrollo local o regional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En la decisión, el protagonismo corresponde a los gobernantes, principalmente. En principio, ellos son los responsables de valorar los criterios del diagnóstico y de determinar la agenda del gobierno. Luego, ellos son los responsables de encargar a los diseñadores el planeamiento de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, es decir, la preparación de los planes y de los programas y proyectos integrantes. Finalmente, ellos son los responsables de autorizar su puesta en marcha. Obviamente, los diseñadores son responsables desde el punto de vista profesional del planeamiento que se les encarga.

El planeamiento de los objetivos y las actividades corresponde a los diseñadores, que pueden (o no) ser los mismos que diagnosticaron las necesidades, los problemas y las alternativas. A veces, los equipos “de diagnóstico” y “de planeamiento” coinciden y otras veces son diferentes, dependiendo de los planes, programas y proyectos.

La valoración de los criterios del diagnóstico y la determinación de la agenda del gobierno son de naturaleza “política”, pero suponen una perspectiva técnica de los gobernantes. A su vez, el planeamiento de los objetivos y las actividades es de naturaleza “técnica”, pero supone una perspectiva política de los diseñadores (Arnoletto, 2004) en cuanto a las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas para el desarrollo local y regional. Esta perspectiva “técnica” o conocimiento de “lo técnico” diferencia a un gobernante de un “puntero”. Aquella perspectiva “política” o entendimiento de “lo político” diferencia a un técnico de un “tecnócrata”.

En sentido restringido, los gobernantes que deciden son los ejecutivos. Por ejemplo, en el régimen federal de la República Argentina, el intendente o el gobernador (en los casos de políticas municipales o provinciales, respectivamente) junto con los funcionarios políticos: ministros, secretarios o directores municipales o provinciales. Pero, en sentido amplio, también incluimos a los legisladores del o los partidos del gobierno, los concejales municipales o los legisladores provinciales, según el régimen argentino. No incluimos a los administradores públicos, es decir, a los jefes administrativos de planta permanente, porque ellos no deciden los planes (programas o proyectos) gubernamentales.

Como se ha dicho, al gobierno corresponde la “decisión política” de los planes y los programas y proyectos integrantes (Aguilar Villanueva, 2010). Si no lo hacen, no gobiernan. Luego, si lo hacen correctamente “gobiernan bien” (García Pizarro, 2007). Pero ¿pueden los gobernantes ignorar a los administradores públicos? Los gobernantes no deben ignorar a los administradores públicos, sino consultarlos. Cuando las autoridades o los funcionarios desconocen a los jefes administrativos de planta permanente, gobiernan mal. En general, y particularmente con respecto a las políticas para el desarrollo local y regional, el gobierno debe ser “relacional” respecto de la administración pública (García Pizarro, 2007).

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

2. Fases de la decisión

2.1. Valorar los criterios del diagnóstico

Como se ha dicho, los gobernantes deben valorar los criterios del diagnóstico, es decir, apreciarlos o estimarlos desde un punto de vista "político". Mediante el examen de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y la consulta a expertos temáticos y, sobre todo, a los actores políticos y sociales correspondientes, en el diagnóstico se han identificado las necesidades locales y regionales y los problemas que impiden u obstaculizan su satisfacción. Asimismo, se han enumerado las alternativas de solución (dos o más) y, sobre esa base, se han analizado las posibilidades de cada una a partir de tres criterios de selección.

De esa manera, a partir del diagnóstico, el gobernante tiene varias alternativas que son más o menos posibles según la "capacidad real de intervención", la "efectividad" y la "factibilidad política". El diagnóstico le permite saber si las alternativas tienen los recursos financieros (propios y de otra jurisdicción) y humanos (plantas de personal político y permanente) suficientes, si son eficientes en el uso de los recursos y eficaces en el cumplimiento de objetivos y, finalmente, si son aceptadas por la opinión pública y si son aprobables por decreto (nacional, subnacional o municipal) o requieren una ley (nacional o subnacional) o una ordenanza (municipal).

Pero en el diagnóstico no se toman decisiones. En el diagnóstico se analizan alternativas de solución a los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social de una localidad o una región. Sobre esa base, el diagnóstico informa si la capacidad de intervención, la efectividad y la factibilidad política de cada una de las alternativas son "altas", "medias" o "bajas". Siempre de acuerdo con las fuentes consultadas y los mecanismos utilizados. Nada más... y nada menos. Por lo tanto, puede decirse que condiciona pero no determina la decisión de los planes y de los programas y proyectos integrantes.

Ahora es el turno de los gobernantes. Para ellos, no todos los criterios de selección valen (o pueden valer) igual. La decisión supone apreciar o estimar políticamente los criterios de selección de las alternativas posibles. Dicha apreciación o estimación corresponde a los gobernantes y no a quienes intervinieron en el diagnóstico. Según la ideología de los gobernantes y, también, del entorno social, político y económico, los tiempos y espacios de cada gobierno, los criterios de selección pueden valer desigualmente. Para unos puede valer más la capacidad de intervención; para otros, la efectividad; y para otros, la factibilidad.

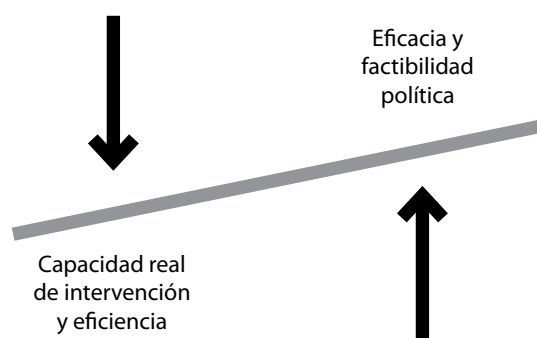
Un primer grupo de gobernantes puede decir: "Si no tenemos los recursos financieros y humanos suficientes, poco o nada importan la efectividad o la factibilidad política". Un segundo grupo puede decir: "Si no tenemos eficiencia y eficacia, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la factibilidad política". Y un tercer grupo puede decir: "Si no tenemos factibilidad social y legal, poco o nada valen la capacidad real de intervención o la efectividad". El primer grupo va a privilegiar las alternativas que tengan mayor capacidad de intervención; el segundo, las que tengan mayor efectividad; y el tercero, las que tengan mayor factibilidad.

Atento a ello, se recomienda que los gobernantes valoren políticamente cada uno de los criterios de selección de alternativas posibles. A esos fines, deben estar asistidos profesionalmente por el equipo

técnico que hizo el diagnóstico, proporcionándoles información y análisis. Sobre esas bases, los gobernantes deben definir:

- 1) ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos financieros?
- 2) ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos humanos?
- 3) ¿Cuánto vale la eficiencia?
- 4) ¿Cuánto vale la eficacia?
- 5) ¿Cuánto vale la factibilidad social?
- 6) ¿Cuánto vale la factibilidad legal?

Valoración de los criterios del diagnóstico



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin dudas, la ideología de los gobernantes influye sobre las respuestas a esas preguntas. Un gobernante con una ideología "neoliberal" puede valorar más la capacidad de intervención y la eficiencia, mientras que otro gobernante de ideología "popular o populista" puede valorar más la eficacia y la factibilidad política. Además, influye su plataforma electoral (o, por lo menos, debería influir). Ambas influencias no deben ser subvaloradas, pero tampoco sobrevaloradas.

Por ejemplo, supongamos que se diseña una política subnacional o municipal para el desarrollo del capital físico y, más precisamente, de la infraestructura de servicios de una localidad o una región. Supongamos que uno de los problemas es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros y que una de sus causas es el déficit de la empresa subnacional o municipal a cargo de la prestación del servicio de transporte de pasajeros. Supongamos que las alternativas son dos. La primera (A1) supone aumentar el precio del boleto con privatización del servicio. La segunda (A2) supone subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio.

Considerando esas dos alternativas, supongamos que con respecto a la "capacidad real de intervención", la primera alternativa supera a la segunda: el gobierno subnacional o municipal no dispone de los recursos para subsidiar. Respecto de la "efectividad", la primera alternativa también supera a la segunda: la privatización supone una gestión más eficiente y más eficaz. Sin embargo, respecto de la "factibilidad política", la segunda alternativa supera a la primera: la opinión pública se opone al aumento del boleto y la privatización supone una ley subnacional o una ordenanza municipal con dos tercios de los votos de los legisladores o los concejales.

¿Qué hacer? Depende, obviamente, de la valoración política de los criterios del diagnóstico de alternativas posibles. Veamos.

Si un gobernante entiende que la capacidad de intervención y/o la efectividad valen más que la factibilidad política, entonces, debe adoptar la primera alternativa (A1) y descartar la segunda (A2), es decir, aumentar el precio del boleto con privatización del servicio. Pero si otro gobernante entiende que la factibilidad política vale más que la capacidad de intervención y/o la efectividad, entonces, debe adoptar la segunda alternativa (A2) y descartar la primera (A1), es decir, subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio.

El gobernante debe valorar los criterios del diagnóstico desde el punto de vista de la "oportunidad política". ¿Cuál es la alternativa más oportuna desde el punto de vista político? ¿Una alternativa con alta capacidad de intervención y una alta efectividad pero con baja factibilidad política o una alternativa con baja capacidad de intervención y baja efectividad pero con alta factibilidad política? Como puede observarse, el criterio es político y este depende, principalmente, del entorno. Si no se está en un año electoral o a inicios de un mandato, la alternativa más "oportuna" puede ser la primera. Pero si se está a fines de un mandato o en un año electoral, la alternativa más oportuna puede ser la segunda.

Más allá de esas especulaciones, en la teoría, la "oportunidad política" debería subordinarse a la búsqueda del bien común de la sociedad local o regional (Roos, 2008). Es decir, una alternativa debería ser considerada como más oportuna que otra si se orientara más y mejor al bien común. Pero lamentable y frecuentemente, en la práctica la política se convierte en politiquería y la oportunidad política se transforma en oportunismo político. No se considera el bien común de la localidad o la región, sino el interés partidario del gobierno o los gobernantes de turno. De esa manera, la valoración de los criterios del diagnóstico suele ser errónea.

2.2. Determinar la agenda gubernamental

Después de valorar los criterios del diagnóstico, los gobernantes deben determinar la agenda del gobierno. Esta es una instancia fundamental en el proceso de diseño y gestión de políticas, una bisagra. La agenda gubernamental es el puente entre el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas por una parte y, por la otra, el planeamiento de objetivos y actividades. En términos procesuales, el diagnóstico es el insumo de la agenda gubernamental y esta es el insumo del planeamiento. Si la agenda gubernamental no considera el diagnóstico, el diagnóstico no vale la pena. Si la agenda gubernamental no es considerada por el planeamiento, el planeamiento no vale la pena.

El diagnóstico informa sobre las alternativas de solución a los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social de una localidad o una región. Sobre esa base, los gobernantes valoran los criterios de selección de las alternativas posibles (la capacidad real de intervención, la efectividad y la factibilidad política), viendo el entorno y considerando la oportunidad. A partir de esa valoración política, los gobernantes deben determinar cuáles son las alternativas a preparar, como planes, programas o proyectos y, consiguientemente, desechar la o las otras. Esto es, ni más ni menos, determinar la agenda del gobierno.

Desde este enfoque, la agenda gubernamental es “el conjunto de alternativas adoptadas por los gobernantes para remover (completa o parcialmente) las causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades locales o regionales”. En un planteo idealista, la agenda gubernamental debería coincidir con la agenda social. Las alternativas adoptadas por los gobernantes deberían responder a las necesidades locales y regionales, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y sus principales causas. El origen de la agenda gubernamental debería ser la agenda social y el destino de la agenda social debería ser la agenda gubernamental.

Sin embargo, muchas veces ambas agendas se diferencian. Por un lado va la agenda gubernamental y por otro lado viene la agenda social. Es decir, los responsables de tomar decisiones no aceptan las conclusiones del diagnóstico participativo, porque no quieren o porque no pueden. Pues bien, si la agenda gubernamental no coincide con la agenda social, tarde o temprano se pone en marcha un proceso de ingobernabilidad. “Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne” (Aguilar Villanueva, 2010:23).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2010), las causas de fondo de la gobernabilidad y de la ingobernabilidad pueden ser dos:

- 1) La primera causa es “de origen social” y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia.
- 2) La segunda causa es “de origen gubernamental” y consiste en la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad.

En la “perspectiva social”, la explicación de la gobernabilidad o la ingobernabilidad se centra más en la disposición o la indisposición de la sociedad con respecto al gobierno. En la “perspectiva gubernamental”, en cambio, la explicación se centra más en la capacidad o la incapacidad del gobierno con respecto a la sociedad. El enfoque social o “desde el lado de la sociedad” no es el central en la literatura politológica sobre el tema, en la que el enfoque gubernamental o “desde el lado del gobierno” es el dominante (Aguilar Villanueva, 2010). Al respecto, sostenemos que tanto la indisposición de la sociedad como la incapacidad del gobierno parten del divorcio entre la agenda gubernamental y la agenda social.

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

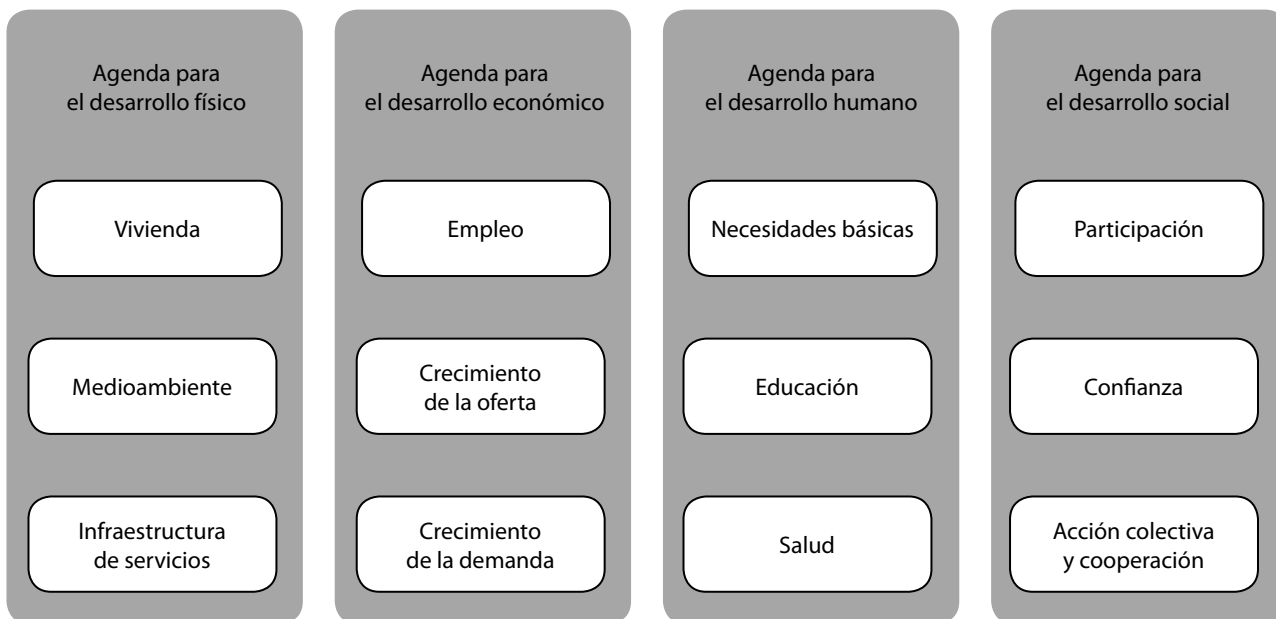
La determinación de la agenda gubernamental tiene corolarios y estos también corresponden a los gobernantes. Viendo las dos alternativas del ejemplo que se ha dado, es decir, "aumentar el precio del boleto con privatización del servicio" o "subsidiar el precio del boleto sin privatización del servicio", y considerando: a) que el gobierno no dispone de los recursos para subsidiar, b) que la privatización supone una gestión más eficiente y más eficaz y c) que la opinión pública se opone al aumento del boleto y la privatización supone una ley o una ordenanza con dos tercios de los votos de los legisladores o los concejales, la adopción de una o de otra no es inocuo.

Por ejemplo, si la agenda gubernamental privilegia la capacidad real de intervención y/o la efectividad por encima de la factibilidad política (primera alternativa), los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen del apoyo ciudadano o la sanción normativa necesarios. En cambio, si la agenda gubernamental privilegia la factibilidad política por encima de la capacidad real de intervención y/o la efectividad, los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen de los recursos financieros y humanos suficientes para su realización, son ineficientes o ineficaces.

Es muy importante destacar que la agenda gubernamental trata de remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo físico, económico, humano y/o social. Se puede hablar, entonces, de diversas agendas para el desarrollo local y regional, principalmente de estas cuatro:

- 1) **Agenda gubernamental para el desarrollo físico:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios.
- 2) **Agenda gubernamental para el desarrollo económico:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de empleo y crecimiento de la oferta y la demanda de la economía local y regional.
- 3) **Agenda gubernamental para el desarrollo humano:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas.
- 4) **Agenda gubernamental para el desarrollo social:** que incluya las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de participación, confianza, acción colectiva y cooperación.

Agendas gubernamentales para el desarrollo local o regional



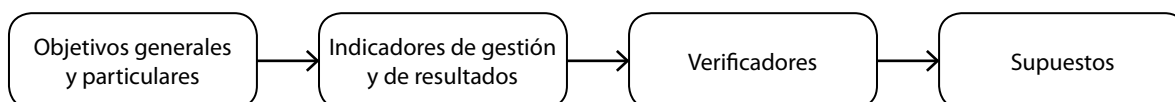
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una agenda para el desarrollo local y regional (nacional, subnacional o municipal) debe incluir estas agendas. A esos fines, una o más alternativas políticas pueden remover una o más causas de uno o más problemas, según las circunstancias de cada lugar y de cada momento.

2.3. Planear los objetivos

Para preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales, el equipo de planeamiento debe prever o anticipar los objetivos, junto con sus indicadores, verificadores y supuestos. Entre las alternativas diagnosticadas, los gobernantes han adoptado unas y desechado otras según sus valoraciones y determinaciones políticas. Cada una de las alternativas adoptadas políticamente debe ser preparada como proyecto. Los proyectos que busquen remover causas de un mismo problema deben incluirse en un mismo programa. Asimismo, los programas que busquen solucionar problemas de una misma necesidad deben incluirse en un mismo plan.

Planeamiento de objetivos, indicadores, verificadores y supuestos



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los objetivos generales de cualquier plan para el desarrollo de una localidad o una región deben ser “satisfacer necesidades locales o regionales”, mientras que los objetivos particulares deben ser “resolver los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas”. Se puede decir, pues, que para satisfacer las necesidades hay que resolver los problemas, mientras que para cumplir los objetivos

generales hay que cumplir los objetivos particulares. Sobre esa base, los objetivos de los programas deben coincidir con los objetivos particulares del plan que integran, mientras que los objetivos de los proyectos deben ser remover las causas principales de cada uno de los problemas identificados.

Los objetivos de los proyectos, programas o planes deben ser a corto plazo (menos de un año), a mediano plazo (entre uno y cuatro años) y a largo plazo (más de cuatro años), respectivamente, dependiendo del mandato legal de los respectivos gobiernos nacionales, subnacionales o locales. Los objetivos (generales y particulares) de los planes y los objetivos de los programas y proyectos integrantes deben prever **indicadores**. Como se ha dicho, los objetivos sin indicadores son deseos, tal vez buenos deseos, pero no sirven para el diseño de los planes ni de los programas o proyectos integrantes. A su vez, debemos diferenciar los indicadores de gestión y los indicadores de resultados:

- 1) **Indicadores de gestión:** sirven para analizar y, eventualmente, corregir los procesos de ejecución y de comunicación en las fases de la gestión. Son imprescindibles a los fines del control de gestión (tanto de lo ejecutado como de lo comunicado).
- 2) **Indicadores de resultados:** sirven para medir la satisfacción social y la aprobación ciudadana respecto de las políticas diseñadas y gestionadas a esos fines, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Son imprescindibles a los fines la evaluación (o estudios de impacto).

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

El planeamiento requiere prever los objetivos de los planes y los objetivos de sus programas o proyectos integrantes con sus respectivos indicadores, verificadores y supuestos. Los supuestos (o factores externos) son las condiciones necesarias y suficientes para que se cumplan los objetivos de los planes y de sus programas o proyectos integrantes. Son circunstancias que deben darse para que los objetivos puedan lograrse, pero escapan a las decisiones y acciones de los gobernantes y administradores públicos, es decir, no dependen de ellos. En general, las políticas de otras jurisdicciones pueden ser vistas y consideradas como supuestos o factores externos.

Por ejemplo, en el caso del Plan Provincial para el Desarrollo Regional de la Provincia de Córdoba, se incluyeron tres planes: 1) el plan provincial para el desarrollo del capital físico, 2) el plan provincial para el desarrollo de la actividad económica y 3) el plan provincial para el desarrollo del capital humano.

Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo del capital físico son: 1) gestionar la refacción, ampliación y/o construcción de viviendas sociales a través de las comunidades regionales; 2) gestionar el tratamiento de aguas residuales, la recolección y la disposición de residuos en

coordinación con las comunidades regionales; 3) planear la inversión pública mediante obras públicas provinciales y/o nacionales de infraestructura vial y de provisión de agua potable, gas natural, energía eléctrica y cloacas; y 4) planear la inversión pública mediante obras públicas provinciales y/o nacionales de mejoras en las comunicaciones (telefonía e internet) y el transporte interurbano. En línea con sus objetivos particulares, el plan provincial para el desarrollo del capital físico abarca los siguientes programas:

- 1) Programa de financiamiento provincial a las comunidades regionales para la refacción y/o ampliación de viviendas existentes
- 2) Programa de financiamiento provincial a las comunidades regionales para la construcción de nuevas viviendas
- 3) Programa de coordinación provincia-municipios para el tratamiento de aguas residuales
- 4) Programa de coordinación provincia-municipios para la recolección y la disposición de residuos
- 5) Programa de inversión pública para la infraestructura vial
- 6) Programa de inversión pública para la provisión de agua potable
- 7) Programa de inversión pública para la provisión de gas natural
- 8) Programa de inversión pública para la provisión de energía eléctrica
- 9) Programa de mejoras en las comunicaciones (telefonía e internet)
- 10) Programa de mejoras en el transporte interurbano

Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo de la actividad económica son: 1) gestionar la generación de empleo privado en cada una de las regiones y 2) gestionar el crecimiento económico de cada una de las regiones. En línea con sus objetivos particulares, este plan abarca los siguientes programas:

- 1) Programa de identificación de demanda laboral a escala regional
- 2) Programa de formación y capacitación de oferta laboral regional
- 3) Programa de identificación de fortalezas y oportunidades a escala regional
- 4) Programa de concertación intersectorial del crecimiento económico regional

Los objetivos generales del plan provincial para el desarrollo del capital humano son: 1) gestionar el mantenimiento, la refacción y/o la ampliación de los edificios escolares provinciales y 2) gestionar la mejora de los servicios municipales de atención primaria de la salud. En línea con sus objetivos particulares, este plan abarca los siguientes programas:

- 1) Programa de mantenimiento de edificios escolares a cargo de las comunidades regionales
- 2) Programa de refacción o ampliación de edificios escolares a cargo de las comunidades regionales
- 3) Programa de revisión del Fondo de Financiamiento de la Descentralización Provincial para la atención primaria de la salud
- 4) Programa de derivación de pacientes de los centros de atención primaria de la salud (CAPS) a los hospitales provinciales

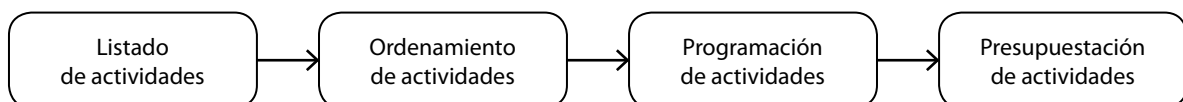
2.4. Planear las actividades

Junto con los objetivos de los planes y de los programas y proyectos integrantes, el equipo de planeamiento debe prever (o anticipar) las actividades, es decir, los cursos de acción a implementar. Se puede decir que las actividades son los medios, mientras que los objetivos son los fines. En el método racional-exhaustivo, primero se aíslan los fines y después se buscan los medios para lograrlos. Pero, siguiendo el método de comparaciones sucesivas limitadas de Lindblom (1979, en Aguilar Villanueva, 1996b), sostenemos que los objetivos alimentan las actividades y, a su vez, las actividades retroalimentan los objetivos.

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

Prever o anticipar las actividades requiere la realización de una serie de trabajos a cargo del equipo de planeamiento en consulta con diversos especialistas, según la política para el desarrollo local o regional en diseño (desarrollo del capital físico, desarrollo de la actividad económica, desarrollo del capital humano o desarrollo del capital social). En particular, el equipo de planeamiento debe listar las actividades, ordenarlas y programarlas lógicamente y cronológicamente y, finalmente, presupuestar los recursos financieros (propios y/o de otras jurisdicciones) y humanos (tanto de la planta política como de la planta permanente).

Planeamiento de actividades



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Listar las actividades consiste en hacer un inventario completo de las acciones que implica la realización de los planes y de sus programas y proyectos integrantes. Considerando que la gestión supone, básicamente, ejecución, comunicación y control de gestión, el equipo de planeamiento debe listar tres tipos de actividades, a saber:

- 1) **Actividades de ejecución:** entre las actividades a ejecutar en la gestión, el planeamiento debe diferenciar las actividades de “implantación” (tanto social como legal), por una parte, y las de “operación” (coordinada y concertada), por la otra.
 - a) **Actividades de implantación:** se debe planificar cómo y quiénes implantarán social y legalmente las actividades proyectadas. Es decir, anticipar las formas y los responsables de los procesos de legitimación y de legalización.
 - b) **Actividades de operación:** también se debe planificar cómo y quiénes operarán las actividades proyectadas. Es decir, anticipar las formas y los responsables de los procesos de coordinación intergubernamental y de concertación intersectorial.

- 2) **Actividades de comunicación:** entre las actividades a comunicar en la gestión, se deben diferenciar las actividades de “información” (o comunicación personalizada), por una parte, y las de “divulgación” (o comunicación masiva), por la otra.
 - a) **Actividades de información:** se debe planificar cómo y quiénes informarán las actividades proyectadas o ejecutadas, es decir, cómo y quiénes se encargarán de informar lo proyectado y lo ejecutado a través de las oficinas de información administrativa (OIA).
 - b) **Actividades de divulgación:** también se debe planificar cómo y quiénes divulgarán las actividades proyectadas o ejecutadas, es decir, cómo y quiénes se encargarán de divulgar lo proyectado y lo ejecutado a través de los medios de comunicación social (MECOS).

- 3) **Actividades de control:** entre las actividades de control, deben ser diferenciadas las actividades de control de lo ejecutado (tanto de la implantación como de la operación), por una parte, y de lo comunicado (tanto de la información como de la divulgación), por la otra.
 - a) **Actividades de control de la ejecución:** se debe planificar cómo y quiénes analizarán y corregirán, si fuera necesario, lo ejecutado si no se correspondiese o se desviase en relación con los indicadores de ejecución proyectados.
 - b) **Actividades de control de la comunicación:** también se debe planificar cómo y quiénes analizarán y corregirán, si fuera necesario, lo dicho o hecho por el gobierno o la administración pública si no se correspondiese o se desviase en relación con los indicadores de comunicación proyectados.

Después de listar las actividades, debe establecerse un orden lógico para cada una de ellas. Hay actividades que deben ser ejecutadas, comunicadas o controladas con anterioridad o con posterioridad respecto de otras. Por ejemplo, si se trata de construir escuelas u hospitales a partir de créditos internacionales, primero se debe gestionar ese financiamiento y luego iniciar las construcciones. Asimismo, hay actividades que deben ser ejecutadas, comunicadas o controladas simultáneamente. Por ejemplo, si se trata de aumentar y mejorar los controles medioambientales, se puede incorporar nuevo personal y mientras tanto capacitar al personal existente.

Después de listar y ordenar las actividades según una secuencia lógica, el equipo de planeamiento debe programarlas. La programación supone la incorporación de la variable “tiempo”. Para programar, es necesario establecer la duración (apreciada o estimada) de cada una de las actividades. Es decir, su fecha de inicio y su fecha de finalización. Como se ha dicho apriorísticamente, los proyectos deben programarse a corto plazo, los programas a mediano plazo y los planes a largo plazo. La duración de un proyecto no debería superar el año, mientras que la duración de un plan debería superar los cuatro años. Por lo tanto, la duración de un programa podría ir entre un año y cuatro años.

Finalmente, las actividades deben presupuestarse, es decir, hay que precisar todos los recursos para su realización, tanto financieros como humanos. A veces, el equipo de planificación descubre que los recursos necesarios son insuficientes. Entonces, debe revisarse la formulación de alternativas

posibles y, tal vez, la identificación de problemas irresueltos. La revisión del diagnóstico supone que los gobernantes revisen la agenda gubernamental y se reinicie la preparación de los planes y los programas y proyectos integrantes, sus objetivos y actividades. Para evitar esta regresión, con la pérdida de tiempo y de esfuerzo consiguientes, se enfatiza la importancia del diagnóstico bien hecho.

En síntesis, para preparar el o los planes y los programas y proyectos integrantes, se debe anticipar cómo será su gestión, desde la ejecución (implantación y operación) y la comunicación (información y divulgación) hasta el control de la gestión (tanto de lo ejecutado como de lo comunicado). Es decir, se debe anticipar en qué orden se realizará cada una de las actividades, cuánto durará y cuánto costará cada una de ellas. Sin un listado ordenado, programado y presupuestado de las actividades a gestionar, no hay planes ni programas o proyectos y, por lo tanto, tampoco hay políticas para el desarrollo local y regional.

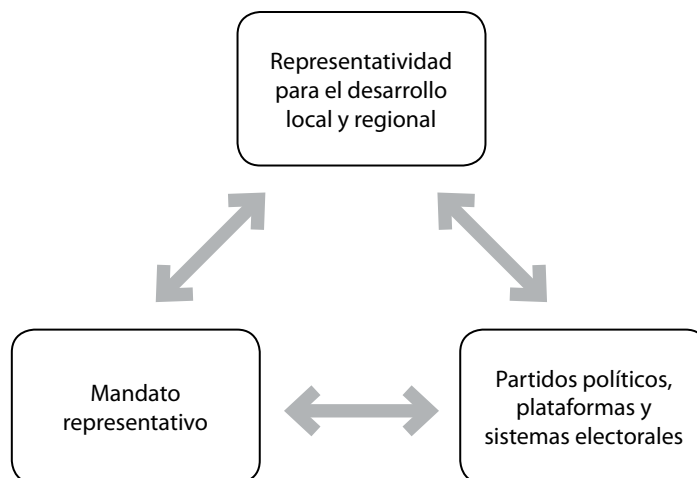
En el ejemplo del Plan Provincial para el Desarrollo Regional de la Provincia de Córdoba se prevé cómo y quiénes ejecutarán, comunicarán y controlarán la gestión de los planes provinciales para el desarrollo del capital físico, para el desarrollo de la actividad económica y para el desarrollo del capital humano, sus programas y proyectos integrantes.

3. La representatividad gubernamental en la decisión

Como se ha dicho, para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, las políticas deben ser democráticas, es decir, participativas. A la vez, deben ser representativas. Según el “modelo relacional”, la participación sectorial y ciudadana debe predominar en el diagnóstico de las necesidades, los problemas y las soluciones, mientras que en la decisión de los planes, programas y proyectos debe predominar la representatividad gubernamental. La participación y la representatividad se complementan. Atentos a ellos, se habla de un diseño participativo y representativo de las políticas para el desarrollo local y regional.

Como se vio en el Cuaderno de Trabajo N° 1, uno de los factores de la representación política es la “representatividad” (los otros dos son la rendición de cuentas y la receptividad), según la profesora Antonia Martínez (2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobernantes (de los poderes ejecutivos y legislativos) son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (elecciones libres, sufragio universal y participación plena). La “representatividad” se fundamenta en el mandato representativo, que a su vez presupone la organización y el funcionamiento de los partidos políticos (Blomeier, 2006; Zovatto, 2006a).

La representatividad como supuesto del diseño democrático



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Conforme a los factores a considerar para una clasificación de las democracias propuestos por Collier y Levitsky (2000, en IDD-Lat, 2002), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) considera tres "condiciones de base" para el desarrollo democrático:

- **Elecciones libres:** esta es la primera condición de base para la representatividad y, consecuentemente, para la legitimidad de origen, y supone, básicamente, la realización de elecciones "con una razonable competencia política y con ausencia de fraude electoral".
- **Sufragio universal:** esta segunda condición supone que todos los ciudadanos puedan elegir libremente sus representantes. Este derecho no puede ser negado a minorías y/o sectores de la sociedad, es decir, se amplía la posibilidad de participación política a todo el electorado.
- **Participación plena:** esta tercera condición refiere a la libre competencia de las fuerzas políticas, con ausencia de proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos en los comicios. Se considera la competencia política que se practica en elecciones libres.

Como bien ha enseñado Dieter Nohlen (1995), para poder ejercer libremente el sufragio, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. "Sólo quien tiene la opción entre dos alternativas, por lo menos, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además debe tener libertad para decidirse por cualquiera de ellas; de lo contrario, no tendría opción. (...) Cuando estas condiciones están dadas, hablamos de elecciones competitivas" (1995:10). Más allá de las diferencias entre los sistemas electorales y de partidos políticos, las elecciones competitivas son la primera y principal condición de base.

Nohlen (1995) sintetiza claramente las funciones de las elecciones competitivas al decir que ellas "servirán siempre como instrumento de legitimación democrática del poder" (1995:17). Las elecciones competitivas sirven a los fines de legitimar el origen del poder democrático.

Sin elecciones libres, sin sufragio universal y sin participación plena no hay elecciones competitivas y, consecuentemente, no hay representatividad ni legitimidad de origen. El fraude electoral, la

restricción del sufragio y la proscripción política niegan la representatividad y deslegitiman el origen del poder democrático.

Vale recordar que, como se vio en el Cuaderno de Trabajo N° 1, la legitimidad democrática descansa sobre dos componentes. Por una parte, el “origen” de los gobiernos, que hace al “régimen político”, y, por la otra, su “desempeño”, que hace al “sistema político”. Es decir, “la legitimidad de cargo” y “la legalidad de actuación y la sensibilidad política”, respectivamente, en términos de Aguilar Villanueva (2010). La “representatividad” se vincula con el origen de los gobiernos, mientras que la “productividad” (que veremos en el Cuaderno de Trabajo N° 3) se vincula con su desempeño (o, más precisamente, con los resultados de su desempeño).

Ahora bien, el mandato representativo implica una plataforma electoral que los candidatos y sus partidos o alianzas propusieron y que los electores votaron. Siguiendo a Gutemberg Martínez Ocamica (2007), sostenemos que “entender al ciudadano de este tiempo, conocer lo que la gente quiere, ordenar esas demandas en una plataforma seria y responsable; ofrecer ese programa, dialogarlo con las personas integrándolas al proceso democrático, siendo capaces de traducir todo esto en un mensaje que logre representar el contenido, junto con la adhesión del elector, constituye gran parte de la tarea que los políticos deben afrontar” (2007:9-10).

Las circunstancias pueden cambiar durante el mandato de un gobierno (nacional, subnacional o municipal), por supuesto. Una crisis económica a escala internacional, por ejemplo, puede modificar los planes de un gobierno nacional y, mucho más, de los gobiernos subnacionales o municipales. Sin embargo, entendemos que la inobservancia de la plataforma electoral, sin las explicaciones y justificaciones correspondientes, constituye una traición de los gobernantes al mandato representativo de los gobernados. No hablamos de las adaptaciones circunstanciales que supone la implementación de cualquier planeamiento, sino de los cambios estructurales que contradicen las propuestas electorales.

Actualmente, tanto los sistemas electorales como los partidos políticos están en discusión. Consecuentemente, está en discusión el mandato representativo. Respecto de las reformas electorales, Bernd Löhmann (2010) ha sostenido que en principio “no hay nada llamativo en este fenómeno porque la democracia, a diferencia de los regímenes despóticos, es altamente dinámica. (...) Sin ir más lejos, el mero progreso tecnológico y el avance de las telecomunicaciones promueven una modificación de las leyes electorales con el fin de agilizar el proceso electoral o bien de regular la función de los medios masivos en tiempos de campaña” (2010:10).

Pero, como también sostiene Löhmann (2010), no todas las reformas electorales fortalecen la representatividad de los gobiernos que toman decisiones. “En muchos casos [las reformas electorales] favorecen los personalismos y la perpetuación en el poder del partido gobernante; o bien inducen a una atomización tal del espectro político que impide los consensos necesarios para garantizar la gobernabilidad; o, por el contrario, conllevan la desaparición de grupos minoritarios del espectro político que se quedan sin posibilidad de representación ni identidad partidaria” (2010:11). Las tres situaciones que plantea Löhmann (2010) son negativas a los fines de la representatividad.

Más allá de la crisis de los partidos políticos (a la que nos referimos en el Cuaderno de Trabajo N° 1) y del debate con respecto al cumplimiento de las plataformas electorales y a las ventajas y desventajas

de los diversos sistemas electorales, a los fines del desarrollo integral a escala local y regional es imprescindible que los decisores de las políticas surjan de elecciones competitivas. Como se vio en el Cuaderno de Trabajo N° 2, la “participación política no electoral” es la base del diagnóstico participativo, mientras que la “participación política electoral” es la base de la decisión de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional.

TRABAJO PRÁCTICO – DECISIÓN:

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

De acuerdo con la política para el desarrollo local o regional seleccionada:

- 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:

- ¿Cuál es el objetivo general del plan en diseño?
- ¿Cuáles son los objetivos particulares del plan en diseño?
- ¿Cuáles son los objetivos del programa (o el proyecto) integrante del plan en diseño?
- ¿Cuáles son las principales actividades a ejecutar y comunicar?

BIBLIOGRAFÍA.....

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

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2011). "Las particularidades de la gestión pública", en *Escenarios públicos*. Córdoba. Cuadernos de Investigaciones del Instituto Provincial de Capacitación Municipal del Gobierno de la Provincia de Córdoba (Incam) (año I número 1).

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.

Informes de la Corporación Latinobarómetro (1995-2011). Pueden verse en 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 México.

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.

SCANDIZZO, Daniel (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).

_____ (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.

