

J. EMILIO GRAGLIA

# POLÍTICAS PÚBLICAS

PARA EL DESARROLLO  
LOCAL Y REGIONAL

---



# **POLÍTICAS PÚBLICAS**

PARA EL DESARROLLO  
LOCAL Y REGIONAL



# POLÍTICAS PÚBLICAS

PARA EL DESARROLLO  
LOCAL Y REGIONAL

J. EMILIO GRAGLIA

Graglia, J. Emilio

Políticas públicas para el desarrollo local y regional. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : ACEP Asociación Civil Estudios Populares, 2014.

160 p. ; 30x21 cm.

ISBN 978-987-21839-5-0

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Local. 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/argentiniien/es/](http://www.kas.de/argentiniien/es/)  
[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

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

Diseño: Ana Uranga B.  
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-21839-5-0

Impreso en Argentina

Diciembre 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.....

PRÓLOGO ..... 9

PRESENTACIÓN..... 11

**APARTADO N° 1:  
DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL..... 15**

**CAPÍTULO I:**

**DESARROLLO INTEGRAL ..... 17**

1. Los valores del desarrollo integral ..... 17

1.1. El valor de la verdad ..... 19

1.2. El valor de la libertad..... 19

1.3. El valor de la justicia ..... 20

1.4. El valor de la solidaridad ..... 21

2. Las condiciones del desarrollo integral..... 21

2.1. Representatividad ..... 23

2.2. Rendición de cuentas ..... 25

2.3. Receptividad política ..... 27

2.4. La legitimidad democrática, origen y desempeño de los gobiernos..... 29

**CAPÍTULO II:**

**NUEVO MUNICIPALISMO PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL..... 33**

1. Un nuevo municipalismo..... 33

1.1. De los servicios urbanos al desarrollo local ..... 33

1.2. La tercera ola del municipalismo ..... 35

2. Los componentes del desarrollo local y regional ..... 38

2.1. Capital físico ..... 39

2.2. Actividad económica..... 40

2.3. Capital humano ..... 41

2.4. Capital social ..... 43

2.5. Gestión de recursos financieros ..... 44

2.6. Capacidad institucional..... 45

2.7. Transparencia ..... 46

2.8. Participación política..... 47

<b>CAPÍTULO III:</b>	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b> .....	<b>49</b>
1. ¿Qué son las políticas para el desarrollo local y regional? .....	49
2. Un Estado como responsable principal .....	52
2.1. Planeamiento estratégico y políticas de Estado .....	52
2.2. Proyectos y actividades .....	53
2.3. Gobierno y administración pública .....	54
3. La sociedad local y regional como destinataria y partícipe.....	57
3.1. Necesidades locales y regionales, demandas y problemas .....	57
3.2. Sociedad local y regional, Estado y mercado .....	60
3.3. La persona humana en la sociedad local y regional.....	61

**APARTADO N° 2:**  
**ANÁLISIS Y DISEÑO DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL .....63**

<b>CAPÍTULO I:</b>	
<b>ANÁLISIS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b> .....	<b>65</b>
1. Introducción.....	65
2. Pasos del análisis.....	67
2.1. Necesidades a satisfacer y problemas a resolver .....	67
2.2. Planes, programas o proyectos existentes .....	69
2.3. Planes, programas o proyectos “sobrantes” y “faltantes” .....	71
2.4. Crítica y recomendaciones.....	73

<b>CAPÍTULO II:</b>	
<b>DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b> .....	<b>77</b>
1. Introducción .....	77
2. Fases del diagnóstico .....	79
2.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales .....	79
2.2. Enumerar y priorizar los problemas locales y regionales.....	81
2.3. Enumerar las alternativas .....	84
2.4. Seleccionar las posibles.....	86
3. La participación sectorial y ciudadana en el diagnóstico.....	89

<b>CAPÍTULO III:</b>	
<b>DECISIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL</b> .....	<b>93</b>
1. Introducción .....	93
2. Fases de la decisión .....	95
2.1. Valorar los criterios del diagnóstico.....	95
2.2. Determinar la agenda gubernamental.....	97
2.3. Planear los objetivos .....	100
2.4. Planear las actividades .....	102
3. La representatividad gubernamental en la decisión .....	104

**APARTADO N° 3:  
GESTIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....107**

**CAPÍTULO I:**

DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....	109
1. Introducción .....	109
2. Fases de la dirección .....	111
2.1. Implantar los planes, programas y proyectos decididos .....	111
2.2. Operar los planes, programas y proyectos decididos .....	113
2.3. Analizar lo ejecutado .....	115
2.4. Corregir la ejecución .....	118
3. La productividad en la dirección.....	120

**CAPÍTULO II:**

DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL .....	123
1. Introducción .....	123
2. Fases de la difusión.....	125
2.1. Informar las actividades planificadas o ejecutadas .....	125
2.2. Divulgar las actividades planificadas o ejecutadas.....	127
2.3. Analizar lo comunicado .....	130
2.4. Corregir la comunicación .....	132
3. La transparencia en la difusión .....	134

**CAPÍTULO III:**

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL .....	139
1. Introducción .....	139
2. Pasos de la evaluación.....	141
2.1. Medición del impacto deseado.....	141
2.2. Medición del impacto logrado .....	142
2.3. Comparación de los impactos (deseado y logrado) .....	144
2.4. Crítica y recomendaciones.....	146

BIBLIOGRAFÍA .....	149
--------------------	-----



# PRÓLOGO.....

Desde los inicios de este siglo, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) trabajan en conjunto con el objetivo de realizar los principios y valores del humanismo cristiano. Nuestras instituciones creen firmemente en el respeto a la dignidad humana y en la búsqueda del bien común, y es sobre la base de esos principios fundacionales que defienden la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad como valores éticos de la vida social, política y económica.

Por eso ambas instituciones han elaborado e implementado cientos de conferencias, congresos, diplomados, cursos y seminarios, en asociación con distintos gobiernos locales y provinciales de la Argentina y con diversas organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones empresariales, universidades y centros de investigación, siempre buscando el fortalecimiento de las instituciones republicanas y democráticas.

Uno de nuestros ejes temáticos más destacados ha sido la formación y capacitación en diseño y gestión de políticas públicas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional. A través de sus actividades, ACEP y KAS han facilitado el encuentro entre gobernantes y administradores públicos, dirigentes partidarios y sectoriales, acercando enfoques teóricos y metodologías prácticas a favor de la verdad dialogada, la libertad responsable, la justicia incluyente y la solidaridad activa.

En los encuentros que organizamos, los dirigentes políticos y sociales intercambian conocimientos y experiencias entre ellos y también con los expertos que forman parte de nuestros equipos de consultores, formadores y capacitadores. De esa manera, tratamos de acercar el “saber” propio de los ámbitos científicos y académicos con el “hacer” característico de la vida política y económica. Uno de ellos es el Dr. J. Emilio Graglia, autor del libro que prologamos en esta ocasión.

El profesor Graglia ha sido coordinador del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) desde 2003 hasta 2007, cuando fue elegido legislador de la provincia de Córdoba. Desde el PROFIM, en colaboración con ACEP y KAS, realizamos el Diplomado en Gestión Pública y también una serie de Cursos sobre Gestión Estratégica Local (GEL) y sobre Gestión Estratégica Regional (GER) en quince provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Actualmente es integrante el Comité Académico de ACEP y coordinador de la Red KAS para el municipalismo y la regionalización. En ese marco coordina el “Diplomado Konrad Adenauer para Gobiernos

Locales”, que se ha dictado en la ciudad de San Francisco (Córdoba) en 2012 y 2014 y en la ciudad de San Juan en 2013. También coordina el “Diplomado Políticas Municipales para el Bien Común” que se ofrece todos los años mediante el campus virtual de ACEP.

Además, en 2012 publicamos el libro de su autoría *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*, que se ha convertido en una referencia bibliográfica en diversas universidades iberoamericanas. El año pasado publicamos tres Cuadernos de Trabajo (CdT) sobre análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional que usamos en cursos y seminarios de formación y capacitación para autoridades y funcionarios municipales.

A partir de la amplia aceptación y la consiguiente demanda que tuvieron esos Cuadernos de Trabajo entre autoridades, funcionarios y dirigentes sociales, luego de reimprimirlos, decidimos publicar este libro que ahora presentamos. Esta publicación es, pues, una edición corregida y aumentada de aquellos cuadernos. Como todas las exposiciones y los escritos del profesor Graglia, en este libro hay un equilibrio entre la formación en valores y la capacitación en metodologías para su realización.

Desde ACEP y KAS sabemos que los valores sin metodologías terminan siendo retóricos y que las metodologías sin valores terminan siendo anárquicas. Por lo tanto, es preciso conciliar aquellos con éstas y compatibilizarlos. En esa línea de trabajo, auspiciamos la publicación de este nuevo libro del profesor Graglia. Nos proponemos distribuirlo a lo largo y a lo ancho de nuestro país y de América Latina a través de actividades presenciales y virtuales.

Esta publicación es una afinada aplicación al ámbito local y regional del reconocido “modelo relacional de políticas públicas” que el autor ha desarrollado y aplicado con el apoyo de nuestras instituciones tanto en el país como en el extranjero. Creemos que puede ayudar en la formación de alumnos de grado y de postgrado y, también, en el asesoramiento y la asistencia técnica a los gobiernos locales y subnacionales que quieran diseñar y gestionar el desarrollo de sus localidades y regiones mediante políticas públicas.

En este libro, los lectores encontrarán un modelo teórico y metodológico para analizar, diseñar, gestionar y evaluar políticas públicas que busquen el bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana a escala local y regional, basado en la participación en el diagnóstico, la representatividad en la decisión, la productividad en la dirección y la transparencia en la difusión de las políticas públicas para el desarrollo integral en las localidades y regiones.

Finalmente, destacamos que este trabajo propone y desarrolla una visión clara y explícitamente comprometida con el humanismo cristiano, sus principios y valores, junto con una delicada conjunción de los conocimientos de la investigación académica con la experiencia del ejercicio profesional que perfilan al autor. Sin dudas, una forma de ser y de entender la ciencia y la vida en relación con la política en general y las políticas públicas en particular. Esperamos que sirva en el camino que juntos, ustedes y nosotros, caminamos cada día.

# PRESENTACIÓN.....

Este manual se compone de tres apartados que han sido elaborados con el propósito de servir como soporte de actividades de formación y capacitación para autoridades, funcionarios y empleados de gobiernos y administraciones tanto municipales como subnacionales (o provinciales) y nacionales.

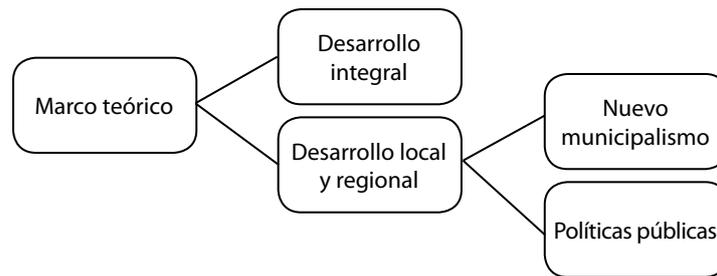
En el **Apartado Nº 1** se presenta el “marco teórico” del “modelo metodológico” que se propone con el fin de analizar y diseñar, por una parte, y de gestionar y evaluar las políticas públicas que busquen el desarrollo integral a escala local y regional, por la otra. Tanto el marco teórico como el esquema metodológico han sido adoptados y adaptados del “modelo relacional” de políticas públicas (Graglia, 2004).

En el Capítulo I del primer apartado se tratan los temas del desarrollo integral y, en particular, se presentan 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 analiza el paso de la prestación de los servicios urbanos a la promoción del desarrollo local y, también, “la tercera ola del municipalismo”. Asimismo, se presentan 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 conceptualiza qué son las políticas para el desarrollo local y regional. Se analiza al Estado como responsable principal y, a su vez, a la sociedad como primera finalidad y partícipe necesaria. Particularmente, se desarrollan 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.

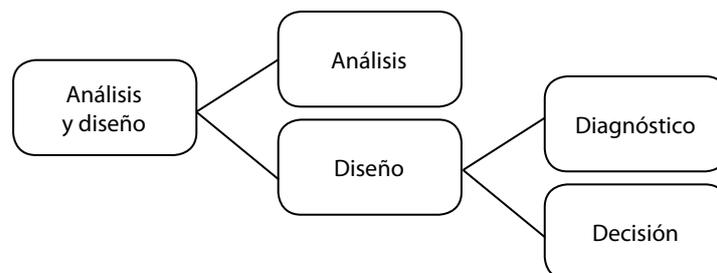
### Marco teórico



ELABORACIÓN PROPIA

En el **Apartado** N° 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.

### Análisis y diseño de políticas para el desarrollo local y regional



ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto al análisis, en el Capítulo I del segundo apartado se plantean los pasos a seguir por los analistas en consulta con los gobernantes y administradores públicos:

- 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 al 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 factibilidad política (social y legal)).

Asimismo, en cuanto a la decisión, en el Capítulo III se plantean las fases a seguir por los gobernantes en consulta con el equipo de planeamiento:

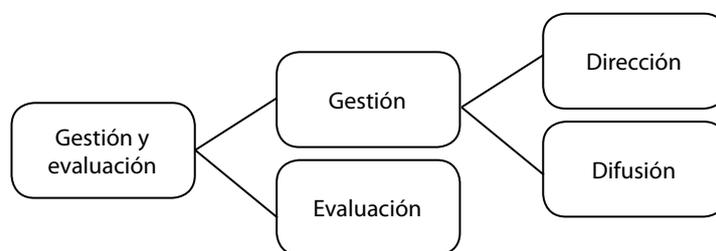
- 1) valorar los criterios del diagnóstico desde un punto de vista político, o sea, que busque el bien común;
- 2) determinar la agenda gubernamental;
- 3) planear los objetivos de los proyectos, programas y planes (a corto, mediano y largo plazo, respectivamente), los indicadores (tanto de gestión como 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 **Apartado** N° 3 se trata el “modelo relacional” de gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional. Según dicho modelo, la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: la dirección y la difusión.

### Gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional



ELABORACIÓN PROPIA

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

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

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

- 1) informar las actividades planificadas o ejecutadas (o sea, comunicarlas personalizadas);
- 2) divulgar las actividades planificadas 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).

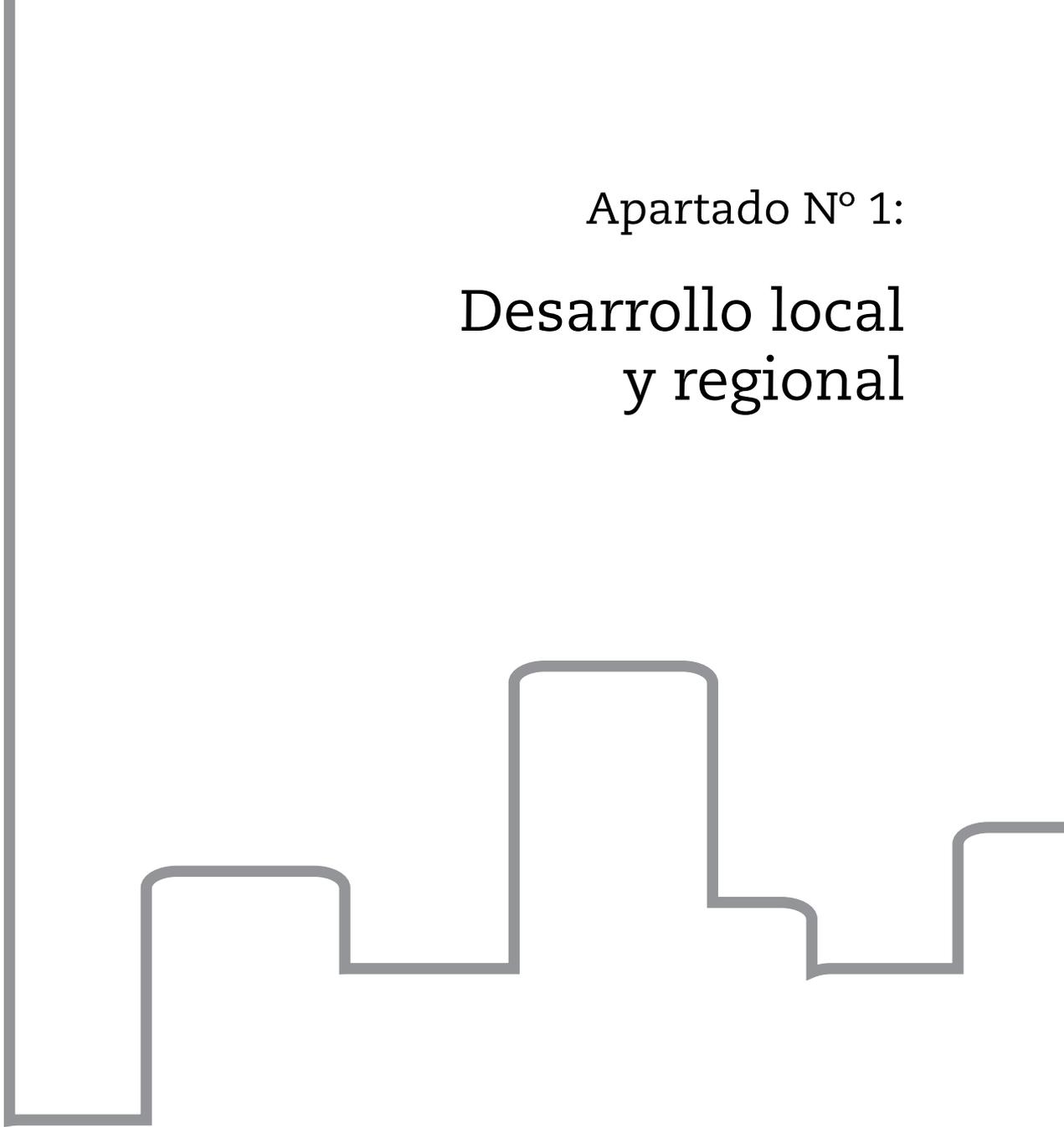
Respecto de la evaluación, en el Capítulo III se plantean los pasos a seguir por los evaluadores en consulta con los actores políticos y sociales:

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

Al final, en los capítulos II y III, se analizan los supuestos de la gestión democrática de políticas para el desarrollo local y regional. En particular se consideran dos:

- 1) la productividad en la dirección y
- 2) la transparencia en la difusión de los planes, programas y proyectos y de las actividades gubernamentales y administrativas.

Apartado N° 1:  
Desarrollo local  
y regional





# CAPÍTULO I: DESARROLLO INTEGRAL.....

## 1. Los valores del desarrollo integral

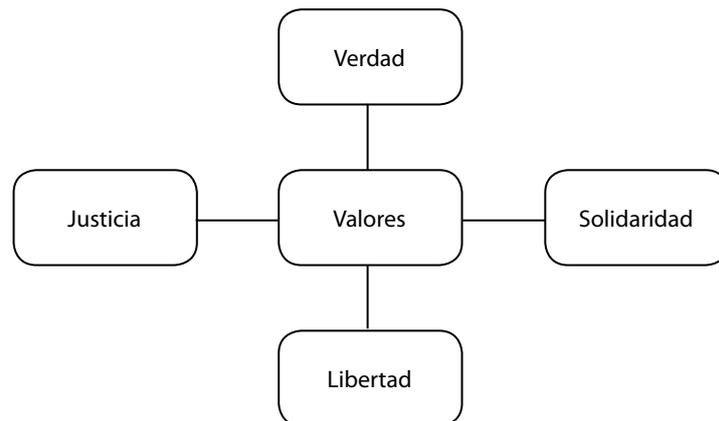
Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Si no lo hacen, los planes (programas y proyectos) y las actividades estatales (del gobierno y la administración pública) no merecen llamarse “políticas públicas” (Graglia, 2012). Según el humanismo cristiano, el bien común “no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada uno de los sujetos del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro” (CDSI, 2005:115).

Sobre esa base, siempre de acuerdo con el humanismo cristiano, una sociedad que quiere positivamente estar al servicio del ser humano “es aquella que se propone como meta prioritaria el bien común, en cuanto bien de todos los hombres y de todo el hombre” (CDSI, 2005:115). El bien común no es la simple suma de los bienes particulares. Desde un punto de vista teórico, no hay dudas con respecto al discurso. Nadie se atrevería a cuestionar dicha afirmación. Pero desde un punto de vista práctico, nos preguntamos: ¿cómo lo reconocemos en los hechos?

Según la Conferencia Episcopal Argentina (CEA), el bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. “El bien común es por ello el humus de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye” (CEA, 2005:Nº 7). El bien común de una nación “es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales” y su construcción “se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad” (CEA, 2005:Nº 7). De esa manera lo reconocemos.

Consecuentemente, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral (Bergoglio, 2011). De esa manera, diseñar y gestionar políticas a los fines del bien común supone la formulación e implementación de planes (programas o proyectos) y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad. ¿Cuáles son esos valores y esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad? La respuesta depende del marco teórico que se siga. De acuerdo con el nuestro, los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro: la verdad, la libertad, la justicia y la solidaridad (CEA, 2005).

### Valores del desarrollo integral



ELABORACIÓN PROPIA

Posiblemente llame la atención que hablemos de valores, de la verdad, la libertad, la justicia o la solidaridad en relación con el desarrollo. Sencillamente, en coincidencia con Kliksberg (2008), sostenemos que sin valores no hay desarrollo que sea integral. Necesariamente debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el desarrollo. Según Kliksberg (2008), “hay una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica” (2008:13).

Sobre esa base, Kliksberg (2008) concluye con una afirmación que hacemos nuestra: “El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo” (2008:13). El tema de los valores es esencial y, a la vez, existencial respecto del desarrollo del hombre y de los hombres. Como tan claramente dijo el Consejo Episcopal Latinoamericano (2007) en Aparecida (Brasil), sin valores no hay futuro “y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ella siempre subyace la fragilidad humana” (CELAM, 2007:177).

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano respecto de las políticas para el desarrollo, sabiendo que un mundo global requiere una ética global, común o mínima (llamada “ética civil”). Como enseña Joan Carrera i Carrera (2003), esta propuesta pretende encontrar unos mínimos éticos compartidos por todos los hombres y mujeres del mundo. El humanismo cristiano es, primero, un humanismo y, luego, un humanismo cristiano. Con diferencias pero también con semejanzas con respecto a otros humanismos no cristianos o no creyentes. Claramente se puede ser humanista sin ser cristiano, pero no se puede ser cristiano sin ser humanista.

De acuerdo con Carrera i Carrera (2003), la aceptación de la ética mínima no debe suponer la disolución de la ética cristiana (que es una ética de máximos). Primero, porque “los consensos conseguidos serán siempre provisionales” y, segundo, porque “para la ética civil son muy importantes los consensos pero también los disentimientos” (2003:255). Siempre según Carrera i Carrera (2003), esa tolerancia no debe significar la claudicación de los máximos de la ética cristiana, sino la posibilidad de proseguir el diálogo. La búsqueda del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, requiere un diálogo que encuentre esos mínimos éticos.

### 1.1. El valor de la verdad

Un desarrollo integral no puede basarse en la mentira ni en la falsedad. Debe fundamentarse en la verdad, es decir, en la realidad de los dichos y los hechos de los actores tanto políticos como sociales. El primer y principal requisito del respeto a este valor es “no mentir”, o sea, no ocultar la realidad ni falsearla. Los candidatos no deben mentir en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben mentir en el ejercicio de la función pública. Los dirigentes empresariales y sindicales no deben mentir ni mentirse. Los habitantes y ciudadanos tampoco deben mentir ni dejarse mentir.

La mentira es la negación de la verdad como valor. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más difícil es sostener la mentira. Se puede ganar una elección sin engañar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados. Sin dudas. La verdad “es un valor fundamental que desde siempre la humanidad busca ansiosa. Tiene una dimensión objetiva que fundamenta la actividad del hombre, posibilita el diálogo, fundamenta la sociedad e ilumina sobre la moralidad de los comportamientos de los ciudadanos y de los grupos sociales” (CEA, 2005:Nº 27).

Se trata de la verdad “de la naturaleza del hombre, de la vida, de la familia, de la sociedad. Verdad, también, de los hechos acaecidos” (CEA, 2005:Nº 27). Del respeto a este valor depende la probabilidad o la posibilidad del diálogo tanto político como intersectorial. El diálogo no es un fin, sino un medio en la búsqueda de la verdad. El diálogo entre los actores políticos (gobernantes y opositores) y entre estos y los actores sociales (dirigentes empresariales y civiles) implica decir la “verdad propia” y, sobre todo, escuchar las “verdades ajenas”, buscando, entre todos, la “verdad común”.

Dos grandes enemigos de la verdad son “el hablar imprudente” y “el silencio imprudente”. San Gregorio Magno decía al respecto: “Así como el hablar imprudente conduce al error, también el silencio imprudente deja en el error a los tendrían que ser instruidos” (Regla Pastoral, II, 4). No pocas veces la verdad (de los hechos o de los dichos) y el escándalo van juntos. Al respecto, San Gregorio Magno decía: “Debemos evitar el escándalo. Pero si el escándalo se produce por la verdad, antes que abandonar la verdad se debe permitir el escándalo” (Homilías sobre Ezequiel, VII, 5). No es fácil, pero es imprescindible.

### 1.2. El valor de la libertad

Según el humanismo cristiano, el valor de la libertad, “es respetado cuando a cada miembro de la sociedad le es permitido realizar su propia vocación personal, (...) dentro de los límites del bien común y del orden público y, en todos los casos, bajo el signo de la responsabilidad” (CDSI, 2005:138). Claramente, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. Se trata, pues, de una libertad responsable. Muchas veces se dice “mis derechos terminan donde empiezan los derechos de los otros”. No está mal, pero mejor sería decir “mis derechos empiezan donde terminan los derechos de los otros”.

Un desarrollo que sea integral debe asentarse en la libertad. No puede haber desarrollo sin ella. La libertad supone “estar libre de”, por una parte y, por la otra, “ser libre para”, o sea, no depender de otro u otros y, simultáneamente, poder realizarse en lo personal y en lo social. La libertad en “sentido negativo o restringido” es la libertad “formal”. Las constituciones de los Estados de derecho (tanto del Estado “liberal” de derecho como del Estado “social” de derecho) aseguran las libertades “formales”.

Un gobierno de facto niega las libertades “formales” porque prohíbe los derechos y las garantías constitucionales. Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 18 (primera parte) de la Constitución de la Nación Argentina, cada uno de sus habitantes está libre de ser “penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”, de ser juzgado “por comisiones especiales” y de ser “sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”. La libertad “en sentido amplio o positivo” es la libertad “real”, es decir, la posibilidad de realización personal en la sociedad. Una persona sin acceso a la salud o la educación, la vivienda o el empleo no es tan libre como otra persona con acceso a esos servicios o bienes públicos.

La pobreza impide u obstaculiza las “libertades reales”. “La gran coartada”, en términos de Kliksberg (2011), alega que los pobres son responsables de su situación. Pero la pobreza no es consecuencia de “malas decisiones individuales” sino de “desigualdades abismales y deficiencias fundamentales de organización social” (2011:54). La libertad “real” no va en contra de la libertad “en sentido negativo o restringido”. Al revés, la libertad en “sentido amplio o positivo” no puede darse sin la libertad “formal”. La posibilidad de realizarse personalmente en la sociedad presupone la vigencia de los derechos y las garantías del Estado de derecho, indudablemente.

### 1.3. El valor de la justicia

“La justicia social es una exigencia vinculada con la cuestión social, que hoy se manifiesta con una dimensión mundial; concierne a los aspectos sociales, políticos y económicos y, sobre todo, a la dimensión estructural de los problemas y las soluciones correspondientes” (CDSI, 2005:139). Un desarrollo que sea integral debe asentarse, también, en la justicia y, más precisamente, en la “justicia social”. Tampoco puede haber desarrollo sin ella. No hablamos de la “administración de justicia” como un poder del Estado sino de la justicia como un valor a conocer y reconocer en la convivencia social, política y económica.

La justicia social implica la disminución de la brecha de ingresos como indicador de desigualdad, concretamente. Decía al respecto San Gregorio Magno: “Dar lo necesario a los pobres es devolverles a ellos lo debido: no es beneficencia. Es el pago de una deuda de justicia y no la satisfacción de una obra de misericordia”. No puede haber justicia con un Estado injusto. Los Estados de derecho (a diferencia de los Estados autoritarios o totalitarios) son, por definición, legales. Pero no siempre son justos. Los Estados de derecho son justos cuando sus leyes respetan la dignidad humana y buscan el bien común.

Tampoco puede haber justicia con un mercado injusto. La economía “liberal” de mercado no es justa, por definición. Conforme a las leyes del mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos mientras que los pobres son cada vez más pobres. El aumento de la desigualdad no es una falla sino una consecuencia de la economía “liberal” de mercado. Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. Como recuerda Friedrun Quaas (2008), desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armack llamó a la economía social de mercado una “fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento”.

Al mismo tiempo, la economía social de mercado “es el intento de alcanzar los objetivos públicos orientados hacia el bienestar común con base en un orden estable y resolver los eventuales conflictos de la política económica por la vía pacífica” (Quaas, 2008:153). El trabajo a favor de la justicia implica “ser

creativos". En palabras del entonces cardenal Bergoglio (2005), es necesario "proyectar utopías" y, al mismo tiempo, "hacerse cargo de lo que hay". "Ser creativos no es tirar por la borda todo lo que constituye la realidad actual, por más limitada, corrupta y desgastada que esta se presente" (2005:78).

### 1.4. El valor de la solidaridad

Junto al valor de la justicia, el humanismo cristiano coloca el valor de la solidaridad "en cuanto vía privilegiada de la paz" (CDSI, 2005:140). No puede haber desarrollo sin la solidaridad entre las personas y los pueblos que nace de la caridad, presupone y trasciende la justicia. Como dijo Juan Pablo II en el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz del año 2004: "Por sí sola la justicia no basta. Más aún, puede llegar a negarse a sí misma, si no se abre a la fuerza más profunda que es el amor" (CDSI, 2005:139). A los fines del desarrollo integral, la justicia es necesaria pero insuficiente.

En contra del positivismo dominante en las ciencias jurídicas, debemos entender que ninguna legislación, ningún sistema de reglas o de estipulaciones "lograrán persuadir a hombres y pueblos a vivir en la unidad, en la fraternidad y en la paz; ningún argumento podrá superar el apelo de la caridad" (CDSI, 2005:141). En la XIII Jornada de Pastoral Social (organizada por la Comisión de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires el 16 de octubre de 2010), el entonces cardenal Bergoglio<sup>1</sup> sostuvo que existe una tendencia, cada vez más acentuada, a exaltar al individuo en contra del hombre como un ser en relación: "Es la primacía del individuo y sus derechos, sobre la dimensión que mira al hombre como un ser en relación. Es la individualización de la referencia (...). Es la primacía de la razón sobre la inteligencia, 'ratio' sobre 'intellectio'. Esto ha sido calificado como el nuevo individualismo contemporáneo" (Bergoglio, 2011:29). El gran enemigo de la solidaridad y del compromiso consiguiente es ese individualismo asocial y amoral "que muchas veces tiñe el comportamiento de sectores o fragmentos de nuestra sociedad, que no se reconocen en un marco mayor, en un todo" (Bergoglio, 2011:30).

Somos "ciudadanos en el seno de un pueblo". Ciudadanos es una categoría "lógica", mientras que pueblo es una categoría "histórica y mítica". El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en dos categorías de pertenencia. "Se vive en sociedad y se depende de un pueblo", en palabras de Bergoglio (2011:32). Somos ciudadanos "citados al bien común". Se trata de un proceso, de una integración, de un trabajo lento, arduo y muchas veces doloroso. Se trata de un "hacerse pueblo". Ese pasaje de la primacía del individuo a la primacía del hombre como un ser en relación implica el recate de la solidaridad como uno de los valores principales.

## 2. Las condiciones del desarrollo integral

A la luz de esos valores prevenientes del humanismo cristiano (verdad, libertad, justicia y solidaridad), nos preguntamos más precisamente: ¿cuáles son las condiciones para la realización del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral? Desde ya, a diferencia de los valores que son permanentes, las condiciones varían según las épocas y los lugares, dependiendo de las ideologías políticas y los contextos económicos y sociales (Graglia, 2012).

<sup>1</sup> El discurso del cardenal Jorge M. Bergoglio sj fue publicado por la Editorial Claretiana en el año 2011, bajo el título *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*.

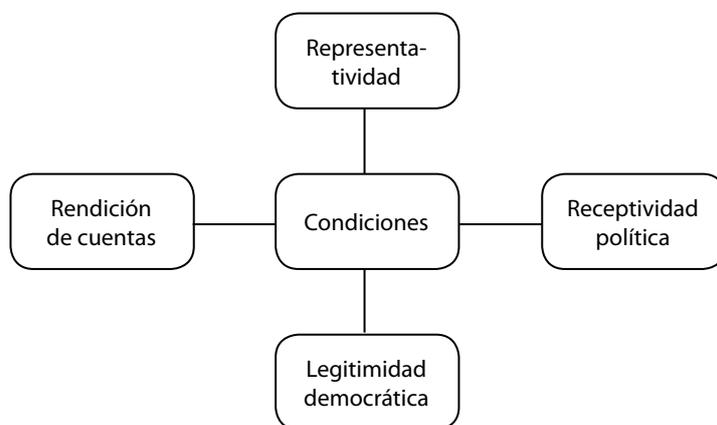
Según García Delgado (2006), el desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico tras treinta años de implementación de una verdadera revolución conservadora “que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de la maximización del interés individual” (2006:17). El mismo García Delgado junto con Chojo Ortiz (2006) han observado cuatro elementos o características centrales que debe tener el nuevo modelo de desarrollo: que sea sustentable, equitativo, productivo y competitivo y, finalmente, consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica.

Vale como antecedente el *Índice de Desarrollo Local para la Gestión* que publicamos en el año 2004 con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y que dos años después convertimos en el *Índice de Desarrollo Regional para la Gestión* (Graglia y Riorda, 2006). Según ambos Índices, las condiciones del desarrollo local y regional son ocho (sobre este punto volveremos más adelante, al considerar los componentes del desarrollo y de la gestión del desarrollo local y regional): capital físico, actividad económica, capital humano y capital social por una parte y, por la otra, gestión de los recursos financieros, capacidad institucional, transparencia y participación política.

Desde nuestro punto de vista, las condiciones del desarrollo democrático en general, y particularmente en América Latina, pueden resumirse en dos variables principales (al respecto pueden verse el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina: IDD-Lat y *Latinobarómetro*): la representación política, que como veremos se compone de la representatividad, la rendición de cuentas y la receptividad por una parte; y, por la otra, la legitimidad democrática.

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. Tal cual enseña Antonia Martínez (2004), los análisis se han centrado en gran medida en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Sin embargo, cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el concepto de representación política: la representación como autorización, la representación como responsabilidad, la representación descriptiva, la representación simbólica y la representación como actuación sustantiva (Martínez, 2004).

### Condiciones del desarrollo integral



ELABORACIÓN PROPIA

Sobre esa base se han distinguido tres dimensiones de la representación política: “la representación como “representatividad”, la representación como “rendición de cuentas” y la representación como “receptividad” (Martínez, 2004). De esa manera, una democracia es “representativa” si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad), si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (rendición de cuentas) y si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (receptividad).

Respecto de la legitimidad democrática, se la entiende como la convicción de que tanto el “régimen democrático” como el “sistema democrático” son los más convenientes y apropiados para la sociedad, reflejándose en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública. En relación con esta condición, las contribuciones de Ismael Crespo y Antonia Martínez (2005) por un lado y, por el otro, las de Mercedes Mateo Díaz, Marx Payne y Daniel Zovatto (2006), han sido muy importantes.

De acuerdo con el profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010), la cuestión acerca de “la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos” se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana. Es el gran tema a considerar. En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del “sujeto gobierno”. Sin embargo, en años recientes se han resuelto razonablemente sus dos problemas crónicos: “la legitimidad de su cargo y de su actuación” (Aguilar Villanueva, 2010:6-7).

Actualmente, el “sujeto gobierno” es elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente y rendidor de cuentas (Aguilar Villanueva, 2010). Por lo tanto, en cuestiones de gobierno “el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto/la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010:8). En nuestros términos, de la representatividad (“sujeto gobierno”) a la rendición de cuentas y a la receptividad (“proceso de gobernar”).<sup>2</sup>

### 2.1. Representatividad

Uno de los factores de la representación política es la “representatividad” (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, las plataformas y los sistemas electorales.<sup>3</sup>

2 La hipótesis según la cual “la legitimidad democrática depende de la receptividad política y no de la rendición de cuentas” ha sido investigada en la tesis “Receptividad política y legitimidad democrática: Argentina, Chile y Uruguay (2003-2010)” correspondiente al doctorado en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

3 En este punto de este primer apartado nos ocupamos de los partidos políticos y su crisis. Luego, en el Apartado Nº 2, al considerar a la “representatividad gubernamental” y la consiguiente legitimidad de origen como uno de los supuestos del diseño democrático, nos ocuparemos de las plataformas y sistemas electorales.

Según Antonia Martínez (2004), algunos de los factores que se han aducido para explicar el progresivo distanciamiento entre electores y partidos son la existencia de medios de comunicación de masas “que les permitía emitir mensajes directamente al electorado” por una parte y, por la otra, la existencia de mecanismos de financiación pública “que hacía que los afiliados fueran menos necesarios como fuentes de ingresos” (2004:681). De acuerdo con la profesora española, “los electores, por su parte, habían adquirido niveles de educación más elevados y desarrollado nuevos intereses que los hacían más exigentes respecto a la oferta de los partidos” (2004:681).

Según Hans Blomeier (2006), el descrédito y la pésima imagen de los partidos políticos en América Latina obedecen a “la falta de democracia interna, la falta de renovación de sus cuadros directivos, la corrupción y la ineficacia a la hora de gobernar”, afectan directamente a la democracia misma y redundan en abstencionismo electoral y político, desinterés de la ciudadanía por participar en la política y en sus organizaciones partidarias e imposibilidad de proyectar programas políticos de mediano y largo alcance. “Sus efectos son el cortoplacismo y el personalismo excesivo en política” (2006:10).

Blomeier (2006) concluye que los partidos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, es decir, “en estructuras sin contenido programático cuyo principal sostén es el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso al aparato del Estado” (2006:11). La visión de Hans Blomeier (2006) es tan realista como lamentable con respecto al fortalecimiento institucional de los países de América Latina. Sin dudas, los partidos políticos ya no son intermediarios entre las necesidades sociales y las posibilidades estatales.

De cara a la realidad latinoamericana, Daniel Zovatto (2006a) ha dicho que no es posible tener instituciones políticas de calidad si no se fortalecen, democratizan, profesionalizan e institucionalizan los partidos políticos. En su opinión, y siguiendo en este punto a Lipset, “nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la institucionalización de un sistema de partidos y, a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía” (2006a:35-36).

De acuerdo con el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, “la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida” (Zovatto, 2006a:36). Si la “sostenibilidad de la democracia” depende de la credibilidad de los ciudadanos en los partidos políticos, entonces, la democracia latinoamericana se encuentra real y efectivamente en peligro. ¿Es así?

Ahora bien, considerando los enfoques de Martínez (2004), Blomeier (2006) y Zovatto (2006a), nos planteamos la paradoja descrita por Juan J. Linz (2004). Según este autor, en todas las sociedades donde la gente es libre para expresar sus preferencias “existe un amplio consenso acerca de la legitimidad de la democracia como forma de gobierno” y “también hay un acuerdo considerable sobre los partidos políticos como esenciales para el funcionamiento de la democracia”. Sin embargo, “al mismo tiempo, en gran parte de los sistemas democráticos la opinión pública está caracterizada por una insatisfacción penetrante con, y desconfianza en, los partidos políticos” (2004:187).

Esa es la paradoja. De acuerdo con Linz (2004), “ya no encontramos que las ideas críticas sobre los funcionarios de turno y los partidos estén acompañadas por un cuestionamiento radical de las

instituciones democráticas básicas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia liberal. En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático". Afortunadamente, dice Linz (2004), "la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo" (2004:215-216).

Finalmente, coincidimos con Linz (2004) al afirmar que "algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, sino imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento" (2004:216). La paradoja de Linz (2004) se resuelve al observar que los partidos políticos son necesarios para que una democracia sea "representativa", pero no la legitiman si funcionan bien ni la deslegitiman si funcionan mal. Asimismo, los partidos políticos no influyen sobre el apoyo de la opinión pública a la democracia.

### 2.2. Rendición de cuentas

Otro de los factores de la representación política es la "rendición de cuentas" (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, pero también si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes. La "rendición de cuentas" se fundamenta en los poderes de los representados y se refleja en la accountability legal, política y social.

Según las definiciones conceptuales expresadas por Peruzzotti y Smulovitz (2002, citados en *IDD-Lat*, 2005:131), el propósito de la accountability es ejercer control sobre los gobernantes para que estos actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad. La accountability coadyuva a que las acciones gubernamentales se correspondan con las preferencias de la ciudadanía, base de un gobierno políticamente responsable.

Sobre la base del supuesto de que se premia el control entre los poderes y la rendición de cuentas de los gobiernos y las administraciones públicas ante la sociedad, siguiendo la clasificación del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (*IDD-Lat*), distinguiremos dos tipos de accountability, ambas integrantes de la "infraestructura ética" en términos de Villoria Mendieta (2000): la "accountability legal y política" por una parte, por la otra, la "accountability social".

La "accountability legal" está orientada a garantizar que las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. De acuerdo con el *IDD-Lat*, "un gobierno será legalmente responsable si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso".<sup>4</sup> La "accountability política" es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan a sus preferencias. Según el *IDD-Lat*, "un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado".<sup>5</sup>

4 Se trata de la "accountability horizontal" o "la institucionalización de la desconfianza", en términos de Guillermo O'Donnell (2004).

5 Daniel Zovatto (2006b) ha concluido que la aplicación y el impacto de las instituciones de democracia directa han sido limitados y que la principal preocupación es cómo y cuándo utilizarlos.

Junto con la accountability legal y política se incluye la accountability social como mecanismo de control. En relación con la "accountability social", siguiendo a Leonardo Avritzer (2002, citado en IDD-Lat, 2005:11), el IDD-Lat sostiene que son "las acciones de una numerosa serie de asociaciones y movimientos ciudadanos o de los medios, orientadas a exponer actos gubernamentales incorrectos, a aportar nuevos temas a la agenda pública o a activar las agencias horizontales". O'Donnell (2004) destaca la propuesta de Smulovitz y Peruzzotti respecto de esta accountability que siendo vertical no es electoral, llamándola "accountability societal vertical".

El IDD-Lat considera dos indicadores para medir la "accountability legal": la "elección de los jueces de la Corte Suprema" y la "actuación del Ombudsman (o del Defensor del Pueblo), un indicador para medir la "accountability política": los "mecanismos de democracia directa", y tres indicadores para medir la "accountability social": las "condiciones para el ejercicio de una prensa libre", el "acceso a la información pública" y el "habeas data" personal.

La "elección de los jueces de la Corte Suprema" como el primero de los indicadores de "accountability legal" guarda relación con los procedimientos seguidos e injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República. De acuerdo con el IDD-Lat, este indicador "mide el grado de independencia de los tres poderes".<sup>6</sup> A su vez, la "actuación del Ombudsman" (o del Defensor del Pueblo según se lo llama generalmente) como el segundo de los indicadores de "accountability legal" señala la posibilidad que tiene la ciudadanía de interponer denuncias o peticiones si se considera que sus derechos han sido violados.<sup>7</sup>

Los "mecanismos de democracia directa" son el único indicador de "accountability política" propuesto por el IDD-Lat. Estos mecanismos guardan relación con la existencia y aplicación de procedimientos que permitan a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas públicas (básicamente se trata de tres mecanismos: el plebiscito, el referéndum y la consulta popular).<sup>8</sup> El IDD-Lat entiende que la aplicación de estos institutos sirve para "para castigar a administraciones irresponsables o cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado".

En relación con los tres indicadores de "accountability social", las "condiciones para el ejercicio de una prensa libre" entienden la libertad de prensa como la posibilidad de uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias.<sup>9</sup> A su vez, el "acceso a la información pública" obliga a las burocracias estatales (gubernativas o administrativas) a rendir cuentas respecto de la información que usa o difunde.<sup>10</sup> Finalmente, el "habeas data" se refiere a una acción que garantiza el acceso de cualquier

---

6 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si intervienen los tres poderes, 5 puntos si intervienen dos poderes y 0 puntos si interviene un poder solamente.

7 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos por la existencia de la institución y 0 puntos por la inexistencia de la institución y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor cantidad de presentaciones realizadas por la ciudadanía durante el año en cuestión cada 100.000 habitantes y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

8 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si el país cuenta con mecanismos y los aplica, 5 puntos si el país cuenta con los mecanismos pero no los aplica y 0 puntos si el país no cuenta con los mecanismos.

9 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con menor puntaje en el "Índice de libertad de prensa" y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asigna 10 puntos para el país con menor "cantidad de violaciones a la libertad de prensa (periodistas víctimas de la violencia)" y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

10 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.

individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas referida a su persona o propiedad y, además, la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar la información.<sup>11</sup>

### Dimensiones e indicadores de “rendición de cuentas”



ELABORACIÓN PROPIA

### 2.3. Receptividad política

Otro de los factores de la representación política es la “receptividad” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa”, también, si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales. La “receptividad” se basa en la eficacia directiva de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y se refleja en la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica (Collier y Levitsky, 2000, citados en IDD-Lat, 2002:24-25).

Según Collier y Levitsky (2000), los seis factores a considerar para una clasificación de las democracias son los siguientes: elecciones libres, sufragio universal, participación plena, libertades civiles, poder efectivo para gobernar y, finalmente, igualdad socioeconómica y altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de política.

Los primeros tres atributos son considerados requisitos básicos de una democracia. Los primeros cuatro atributos son los que consideran las definiciones que reconocen a la democracia observando un “mínimo procedimental”. Las definiciones que consideran un “mínimo procedimental expandido” requieren de los primeros cinco atributos. Finalmente, las “definiciones o concepciones maximalistas o multidimensionales” de democracia requieren de los seis atributos.

En términos del IDD-Lat, la representación como “receptividad” se refleja en el poder efectivo para gobernar (Collier y Levitsky, 2000, en IDD-Lat, 2002:24), que a su vez se mide a través de la capacidad para generar políticas de bienestar y eficiencia económica. El IDD-Lat mide la “capacidad para

11 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.

generar políticas de bienestar” con cuatro indicadores: desempleo urbano, hogares bajo la línea de pobreza, desempeño en salud y desempeño en educación. Asimismo, mide la “capacidad para generar políticas de eficiencia económica” con cinco indicadores: libertad económica, PBI per cápita, brecha de ingresos, inversión sobre el PBI y endeudamiento sobre el PBI.

En cuanto al desempleo urbano, se considera la proporción de población desocupada y la económicamente activa.<sup>12</sup> Respecto de los hogares bajo la línea de pobreza, se considera la proporción de hogares cuyos ingresos totales no superan el valor de una Canasta Básica Total (CBT), estableciendo si los ingresos de los hogares tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.).<sup>13</sup>

Para el IDD-Lat, el desempeño en salud se cuantifica utilizando una variable de calidad y una variable de esfuerzo. La primera se mide a través de la tasa de mortalidad infantil, mientras que la segunda se mide mediante el gasto en salud. La tasa de mortalidad infantil es medida como la proporción de menores fallecidos antes de cumplir un año de edad por cada 1.000 nacidos vivos. A su vez, el gasto en salud es medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado.<sup>14</sup>

El desempeño en educación también se cuantifica utilizando una variable de calidad (la matriculación secundaria) y una variable de esfuerzo (el gasto en educación). La matriculación secundaria es medida como la relación entre jóvenes de todas las edades que asisten a escuelas de nivel medio y la población en edad escolar del país correspondiente. A su vez, el gasto en educación, a semejanza del gasto en salud, es medido como el porcentaje del PBI destinado en un año dado.<sup>15</sup>

El Producto Bruto Interno (PBI) mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país. A su vez, el Producto Bruto Interno per cápita mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país pero en relación con su distribución en la población.<sup>16</sup> La brecha de ingresos compara los ingresos del quintil más alto y del quintil más bajo de la población (considerando los ingresos totales del hogar). Es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas democráticos para promover la equidad, constituyendo una muy buena medida de la desigualdad social,<sup>17</sup>

12 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con el valor del desempleo más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

13 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con el valor de los hogares bajo la pobreza más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

14 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con menor tasa de mortalidad infantil y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor gasto en salud sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

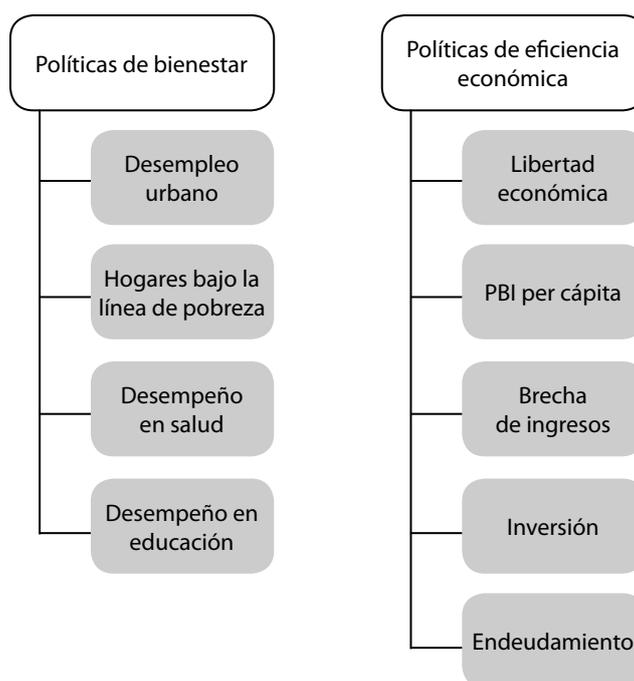
15 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con mayor tasa de matriculación secundaria y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor gasto en educación sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

16 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con el valor de PBI per cápita más alto y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

17 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con el valor de la brecha de ingresos más bajo y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

La libertad económica se mide a través del Puntaje en el Índice de Libertad Económica y considera 50 variables agrupadas en 10 factores generales.<sup>18</sup> La inversión es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía, lo que trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía.<sup>19</sup> Respecto del endeudamiento, se considera la deuda externa total.<sup>20</sup> El IDD-Lat entiende que el aumento en la inversión y la disminución en el endeudamiento de un país también indican “eficiencia económica”.

### Dimensiones e indicadores de receptividad política



ELABORACIÓN PROPIA

### 2.4. La legitimidad democrática, origen y desempeño de los gobiernos

En el año 1959, Seymour M. Lipset hizo un análisis del conjunto de condiciones que debían darse para el advenimiento de una democracia y su posterior estabilización. Ese conjunto de condiciones se circunscribía al “nivel de desarrollo económico” y al “grado de legitimidad del sistema político”. Más de medio siglo después de aquel análisis sociológico, la estabilidad de las democracias representativas sigue dependiendo, básicamente, de esas mismas condiciones.

La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad

18 Política comercial, carga impositiva del gobierno, intervención del gobierno en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, actividad bancaria y financiera, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y mercado negro. A los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con mayor Puntaje en el Índice de Libertad Económica y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

19 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con mayor inversión sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

20 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos para el país con menor endeudamiento sobre el PBI y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

(Lipset, 1959). En las democracias representativas, esa convicción se funda tanto en el origen como en el desempeño de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y se refleja en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública a la democracia (Crespo y Martínez, 2005; Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

Siguiendo a Linz (2004), entendemos que los gobernantes deben expresar y llevar a cabo la voluntad de los gobernados. Deberían ser “sensibles” a las demandas de la ciudadanía. Como bien observa este autor, algunos encuentran perturbadora y desagradable 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 votaron por ellos. Deberían ser *responsive*. ¡Eso es la democracia! El perseguir sus propias preferencias más que la de los votantes ha sido la base de la crítica a la democracia elitista” (Linz, 2004:212-213).

Liderar, dice Juan J. Linz (2004), no significa ignorar sino apelar a la gente y responsabilizarse por las decisiones y acciones que se toman e implementan. Luego, los ciudadanos pueden premiar o castigar a los líderes en la siguiente elección. Es una cuestión de creencias, no de referencias objetivas o contenidos morales. “A pesar de que los políticos son objeto de una crítica constante, acertada o incorrecta, incluyendo a los que la misma gente ha votado, la idea de que los pocos elegidos tienen el derecho a gobernar como resultado del proceso democrático está menos cuestionada que en el pasado” (Linz, 2004:216).

Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006), “no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo” (2006:297). Sabemos que la opinión ciudadana puede ser alterada por la comunicación política gubernamental y que, a veces, el apoyo o la satisfacción pueden estar infundados. Sin embargo, aceptamos esa amenaza a nuestro enfoque teórico y lo hacemos desde una noción de la comunicación política que la distingue muy claramente del marketing político.

Al respecto, Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011) han sostenido que la comunicación política “no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio público ensanchado de la democracia de masas y prácticamente sin fronteras” (2011:11). Desde ese punto de vista, que compartimos, la comunicación política gubernamental puede fortalecer las creencias sociales o ciudadanas sobre la democracia y contribuir a reflejar la “legitimidad democrática”.

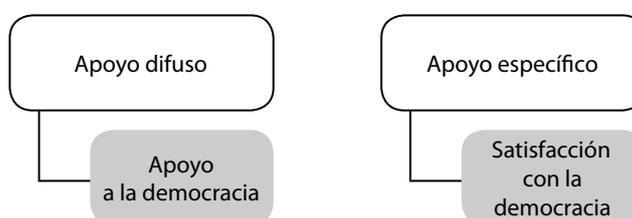
La convicción con respecto al origen y al desempeño de los gobiernos debe reflejarse en el apoyo de la opinión pública al “régimen democrático” y al “sistema democrático”. Es decir, el “apoyo difuso” y el “apoyo específico” que planteara Easton en 1965 y que Pipa Norris en 1999 desagregara en apoyo difuso a la comunidad política, desempeño del régimen, apoyo a los principios básicos del régimen, apoyo a las instituciones del régimen y apoyo a los actores políticos (Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

El “apoyo difuso” puede medirse a través del apoyo de la opinión pública a los principios de la democracia, mientras que el “apoyo específico” puede medirse mediante la satisfacción de la opinión pública con las realizaciones de la democracia. Tanto el “apoyo a la democracia” y la “satisfacción con

la democracia” son indicadores que han sido medidos por la Corporación Latinobarómetro a partir del año 1996, lo que permite hacer comparaciones.

El primero (apoyo) mide la población que prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno, es decir, la democracia como forma de gobierno en comparación con cualquier otra y, específicamente, con un régimen autoritario. El segundo (satisfacción) mide la población que está muy satisfecha o más bien satisfecha con el funcionamiento de la democracia en su país, es decir, no mide la democracia como forma de gobierno sino su funcionamiento. El apoyo difuso puede depender de la cultura política, mientras que el apoyo específico depende del proceso de diseño y gestión de políticas públicas y, sobre todo, de sus resultados.

### Dimensiones e indicadores de legitimidad democrática



ELABORACIÓN PROPIA



## CAPÍTULO II: NUEVO MUNICIPALISMO PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

### 1. Un nuevo municipalismo

#### 1.1. De los servicios urbanos al desarrollo local

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

Sin embargo, todavía hay municipios que no son autónomos legal y constitucionalmente. Es decir, todavía hay municipios que no gozan del reconocimiento legal y constitucional de sus autonomías. A su vez, todavía hay municipios que gozan de esas autonomías según las leyes y constituciones tanto nacionales como subnacionales pero no son realmente autónomos. Esta es, tal vez, la gran hipocresía del municipalismo latinoamericano. Los municipios no tienen las competencias necesarias según las leyes y constituciones o las tienen pero sin los recursos suficientes para atenderlas. Sobre todo, no tienen los recursos financieros y humanos.

Esa reivindicación no tiene que ver con la población ni con territorio. La base y el punto de partida de la reivindicación municipalista no dependen de la cantidad de habitantes ni de la superficie del ejido o radio. Tampoco dependen de las formas de organización de los Estados nacionales o subnacionales. La reivindicación municipalistaproviene del "principio de inmediatez". Los municipios deben ser autónomos porque las administraciones y los gobiernos locales están cerca de los problemas y, por lo tanto, pueden y deben estar más cerca de las soluciones. A su vez, la reivindicación municipalista es el fundamento de la descentralización política, económica, financiera y administrativa.

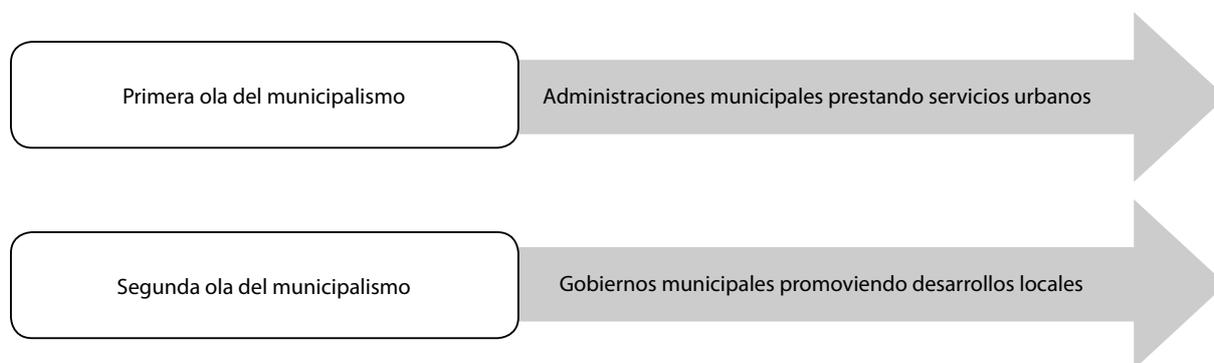
Con la lucha por las autonomías municipales como trasfondo, la evolución del municipalismo latinoamericano muestra dos grandes momentos (u oleadas) y un tercero, al que nos estamos introduciendo. Con diferencias según los diversos regímenes de cada país, en general se puede observar que en un primer momento las administraciones municipales se dedicaron solamente a la prestación de

los servicios urbanos. Por ejemplo, el alumbrado, el barrido y la limpieza. También se puede observar que esos servicios se hicieron cada vez más complejos y complicados, incluyendo el transporte urbano de pasajeros, el tratamiento de aguas residuales y la recolección y disposición final de residuos, entre otros.

En una segunda etapa, los gobiernos municipales se consagraron, además, a la promoción del desarrollo local. De esa manera, se hicieron cargo de diversas materias concurrentemente con los gobiernos subnacionales o nacionales. Por ejemplo, se hicieron cargo de satisfacer necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios (Pacharoni, 2004), empleo y crecimiento (Scandizzo, 2004), educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas (Cingolani, 2004), participación, confianza, acción colectiva y cooperación (Cáceres, 2004) de una localidad (Graglia y Riorda, 2006).

Vale la pena subrayar que el segundo momento no sustituye el primero. Es decir, la promoción del desarrollo local no sustituye la prestación de los servicios urbanos. Aquella se agrega a esta. Los municipios, sus administraciones y gobiernos siguen siendo responsables (primera y principalmente) de prestar eficiente y eficazmente los servicios en la localidad, pero también se hacen responsables de promover un desarrollo de la localidad. Las administraciones y los gobiernos municipales deben prestar los servicios de alumbrado, barrido y limpieza en su territorio, pero también promover el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social de su territorio.

### Primera y segunda olas del municipalismo



ELABORACIÓN PROPIA

El paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo se ha caracterizado por un proceso incremental de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales a los gobiernos municipales. Ese proceso no ha dependido de la forma de Estado, es decir, se ha dado tanto en Estados federales como en Estados unitarios sin mayores diferencias. Las transferencias de funciones de los niveles gubernamentales superiores (los gobiernos nacionales o subnacionales) a los niveles gubernamentales inferiores (los gobiernos municipales) se ha dado tanto explícita como implícitamente, por convenios o por abandonos.

Las "transferencias explícitas" se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización. En general se ha criticado (y se sigue criticando) la insuficiencia de los recursos económicos

y financieros enviados en comparación con el incremento de las competencias y funciones transferidas. Al respecto, debe aceptarse que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron en medio de procesos “reduccionistas y eficientistas” de reforma del Estado (en términos de Kliksberg), buscando ajustar los gastos de los gobiernos nacionales o subnacionales más que reconocer las autonomías municipales.

Las “transferencias implícitas” no se causaron mediante convenios intergubernamentales de descentralización sino por abandono de los gobiernos nacionales o subnacionales. Sobre todo a partir de crisis políticas, económicas y sociales, muchos gobiernos municipales se hicieron cargo de la atención de la emergencia social frente a la retirada de los gobiernos nacionales o subnacionales. No hubo convenios intergubernamentales de descentralización, sino abandono de funciones. Por supuesto, los gobiernos municipales se hicieron cargo de más competencias o funciones con iguales recursos económicos y financieros.

Explícita o implícitamente, por convenios o por abandonos, la consecuencia del paso de la primera a la segunda oleada del municipalismo ha sido la ampliación de responsabilidades a cargo de las administraciones y los gobiernos municipales, sin los recursos suficientes en muchos casos. Sobre todo, sin las transferencias ni los aportes de otras jurisdicciones. No pocas veces esto ha provocado situaciones de desfinanciamiento y, consecuentemente, de ingobernabilidad por acumulación creciente de demandas insatisfechas. Esa indeseable consecuencia debe tenerse muy en cuenta de cara a la tercera oleada del municipalismo.

Está claro que los gobiernos municipales no pueden prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales sin autonomías (legales y reales). Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales a los gobiernos municipales continuarán y se consolidarán los existentes, con los recursos suficientes en el mejor de los casos. Ahora bien, se vislumbra una “tercera ola del municipalismo”.

Tanto en la primera como en la segunda etapa, los gobiernos municipales se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos y, también, en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para realizar obras públicas de pavimentación, para iniciar o impulsar actividades conjuntas en la formación de los recursos humanos o en la gestión del turismo, etc.

Hasta ahora, hemos visto diversos gobiernos municipales que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de diversas funciones, pero siempre dentro de sus respectivos ejidos o radios. Sin embargo, junto con esa cooperación intermunicipal que conocemos y destacamos, el “nuevo municipalismo” se caracterizará por tres factores principales: el asociativismo intermunicipal, la coordinación intergubernamental y la concertación intersectorial a escala regional.

### 1.2. La tercera ola del municipalismo

En las primeras décadas de este nuevo siglo, como se ha dicho, se vislumbra una “tercera ola del municipalismo”, que se caracterizará por “asociaciones intermunicipales gobernando regiones

territoriales en coordinación con los gobiernos subnacionales y nacionales y en concertación con los sectores privados” (Graglia, 2008). Respecto de esta hipótesis de trabajo, se imponen tres aclaraciones a sendas cuestiones: qué entendemos por “asociaciones intermunicipales”, qué decimos al decir “gobernando” y qué entendemos por “regiones territoriales”.

Por “asociaciones intermunicipales” entendemos los entes, las mancomunidades, las agrupaciones o los consorcios (Giuliano, 2006) constituidos por gobiernos municipales. Sostenemos que los asociados deben ser gobiernos de municipios autónomos y reconocidos por los gobiernos nacionales o subnacionales. Esto independientemente del tamaño de sus poblaciones (pueden ser ciudades, municipalidades o comunas, etc.) y del alcance de sus regímenes legales, es decir, más allá de sus formas de organización y funcionamiento, de sus competencias (materiales y territoriales) y sus recursos financieros (propios o de otras jurisdicciones).

No las pensamos como simples asociaciones informales. Las pensamos como personas jurídicas de derecho público, con capacidad legal para elegir sus autoridades y sancionar sus normas de organización y funcionamiento, para contratar, realizar obras y prestar servicios públicos en virtud de delegaciones de los gobiernos nacionales o subnacionales o de los gobiernos municipales asociados. Las asociaciones intermunicipales de las que hablamos deben constituirse a partir de las autonomías municipales y, sobre esa base, los gobiernos nacionales o subnacionales deben reconocerlas.

Al decir “gobernando”, inicialmente, no pensamos en el gobierno como “estructura” sino en el gobierno como “gestión” (Aguilar Villanueva, 2010), es decir, no pensamos en la institución gubernamental sino en la función gubernativa. No nos parece recomendable la creación de nuevos niveles de gobierno entre los gobiernos nacionales o subnacionales y los gobiernos municipales, ni en los Estados federales ni en los Estados unitarios. Sin embargo, reivindicamos funciones gubernativas de las asociaciones intermunicipales a escala regional (Graglia, 2008), dentro de un Estado nacional o de un Estado subnacional, cuidando que no se incremente ni se empeore la burocracia generalmente existente.

Al decir “regiones territoriales” pensamos en espacios geográficos. Esos espacios pueden ser homogéneos o heterogéneos desde un punto de vista social o económico. Más allá de la homogeneidad o la heterogeneidad social o económica, lo importante es que esos espacios contengan los ejidos o radios de los municipios asociados por una parte y, por la otra, las zonas existentes “fuera” de dichos ejidos o radios pero “dentro” de la región a la que esos municipios pertenecen (si las hubiere). Hacemos esta distinción porque los regímenes legales (tanto nacionales como subnacionales) difieren en cuanto a las competencias territoriales de los municipios.

Básicamente hay dos sistemas: el de “municipios colindantes” y el de “municipios no colindantes”.<sup>21</sup> En el primero, los ejidos o radios de los municipios son limítrofes, es decir, “donde termina un municipio, empieza otro municipio”. En el segundo, los ejidos o radios de los municipios no son limítrofes y, por lo tanto, puede haber zonas entre ellos que no pertenecen a ningún municipio. Las regiones territoriales de las que hablamos incluirían los ejidos o radios de los municipios asociados (primer

21 En la República Argentina, un ejemplo del primer sistema es la provincia de Buenos Aires, mientras que un ejemplo del segundo sistema es la provincia de Córdoba.

sistema) más las zonas existentes “fuera” de dichos ejidos o radios, pero “dentro” de la región a la que esos municipios pertenecen (segundo sistema).

### Tercera ola del municipalismo



ELABORACIÓN PROPIA

Las “asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales”, características de la tercera ola del municipalismo, pueden ser una solución (o, por lo menos, parte de una solución) a la problemática de los conurbanos, donde la coordinación entre los gobiernos municipales integrantes de las áreas metropolitanas y de ellos con el gobierno nacional y el gobierno subnacional es imprescindible. Asimismo, son una solución a la problemática de las zonas que están fuera de los ejidos o radios municipales, donde dichos gobiernos no pueden ejercer sus funciones gubernativas con eficiencia y eficacia.

En la tercera ola del municipalismo, las administraciones y los gobiernos municipales seguirán prestando los respectivos servicios urbanos y promoviendo los respectivos desarrollos locales, pero además deberán encargarse del desarrollo de su región. Está claro que el desarrollo local es la base y el punto de partida del desarrollo regional, pero también debe estar claro que este es el soporte de aquel. Para que se desarrollen las localidades debe progresar la región que las contiene, necesariamente. Hoy por hoy, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional y viceversa.

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

Para los gobiernos municipales, y también para los gobiernos subnacionales y nacionales, será un cambio de fondo respecto de las relaciones preexistentes. Para los primeros, una cosa es prestar un servicio urbano o promover el desarrollo local con el apoyo subnacional o nacional y otra cosa es gobernar una región en asociación con otros gobiernos municipales y en coordinación con el gobierno subnacional y el gobierno nacional. Asimismo, para los segundos, una cosa es descentralizar una obra o un servicio a un gobierno municipal individualmente y otra cosa es descentralizar funciones y recursos a una asociación intermunicipal que gobierna una región.

Estos cambios deben suponer un gran acuerdo inicial entre los gobiernos municipales y los gobiernos subnacionales o nacionales. No se puede pensar este “nuevo municipalismo” en términos de

ganar-perder sino de ganar-ganar. Los primeros deberán asociarse con el propósito de gobernar las regiones que ellos componen, ampliando sus responsabilidades, mientras que los segundos deberán favorecer la constitución de asociaciones intermunicipales, reconocerles personería jurídica, competencias materiales y territoriales, transfiriéndoles recursos al efecto (a esos fines podrían crear nuevas regiones territoriales, subdividir o reorganizar las existentes si fuera necesario).

Finalmente, el “nuevo municipalismo” del que hablamos deberá caracterizarse por la concertación entre el sector gubernativo, por una parte, y los sectores privados, por la otra. Hoy por hoy, cualquier política pública eficiente y eficaz supone que las diversas jurisdicciones gubernamentales trabajen concertadamente con los privados. La ejecución de políticas para el desarrollo local y regional debe ser concertada si busca ser exitosa. Para ejecutar planes (programas o proyectos) exitosamente debe hacerse en concertación con los sectores empresariales y civiles. Esto supone, a su vez, diagnósticos participativos previamente elaborados.

## 2. Los componentes del desarrollo local y regional

La ley orgánica de regionalización de la provincia de Córdoba N°9.206 dispone que para evaluar el desarrollo regional se implementará un “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión (IDRG)”, integrado por un conjunto de ocho componentes interrelacionados: 1) capital físico, 2) actividad económica, 3) capital humano, 4) capital social, 5) gestión de recursos financieros, 6) capacidad institucional, 7) transparencia y 8) participación política. Asimismo, dispone que para operativizarlo, recoger y procesar la información y emitir informes anuales actualizados, se constituirá una Unidad de Trabajo que garantice objetividad, rigurosidad, idoneidad técnica y economía operativa.

La ley de regionalización provincial adopta los ocho componentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG), elaborado por un equipo de investigación de la Universidad Católica de Córdoba y publicado en junio de 2004.<sup>22</sup> Los valores del IDLG y del IDRG varían de 0 (mínimo desarrollo o gestión) a 1 (máximo desarrollo o gestión) para cada localidad o región<sup>23</sup> y para cada municipio o Comunidad Regional.<sup>24</sup> De esa manera, se puede analizar el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social y, también, la gestión financiera, la capacidad institucional, la transparencia y la participación política entre 0 y 1.

El cálculo agregado de los ocho componentes deriva en un valor único de desarrollo para cada localidad o región y para cada municipio o Comunidad Regional, a la manera de un índice. Asimismo, puede desagregarse el análisis a nivel de componentes, subcomponentes e indicadores, con el fin de detectar los aspectos menos desarrollados o peor gestionados. Cabe señalar que el propósito del IDLG y del IDRG no es comparar las diversas localidades o regiones ni los diversos municipios o Comunidades Regionales ni establecer especies de “ranking” entre ellos, sino convertirse en una herramienta que permita diseñar y gestionar políticas para el desarrollo local y regional.

22 Con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

23 La ley de regionalización de la provincia de Córdoba crea 26 “regiones” a razón de una por cada uno de los departamentos existentes.

24 Las comunidades regionales son asociaciones con personería jurídica integradas por las municipalidades y comunas integrantes de cada región o departamento que decida asociarse.

De acuerdo con el marco conceptual que explicita y justifica la pertinencia de cada uno de estos ocho componentes del desarrollo (local y regional), a continuación nos remitimos a presentar y definir muy brevemente los componentes, subcomponentes e indicadores de ambos índices. Al respecto, consideramos que hay cuatro componentes que sirven para medir el desarrollo: capital físico, actividad económica, capital humano y capital social por una parte y, por la otra, cuatro componentes que sirven para medir la gestión del desarrollo: capacidad institucional, gestión financiera, transparencia y participación política.

En general, podría decirse que desde el punto de vista del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG) y del Índice de Desarrollo Regional para la Gestión (IDRG), las necesidades del desarrollo local y regional son el desarrollo del capital físico, el desarrollo de la actividad económica, el desarrollo del capital humano y el desarrollo del capital social. Asimismo, podría decirse que los problemas públicos a resolver para que puedan satisfacerse aquellas necesidades locales y regionales son la ineficiencia financiera, la incapacidad institucional, la falta de transparencia y la falta de participación política, principalmente.

### 2.1. Capital físico

Según las propuestas que hiciera un equipo de investigación de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) a pedido del Gobierno de la Provincia de Córdoba y con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer,<sup>25</sup> y que actualizara otro equipo de investigación de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM),<sup>26</sup> los componentes para medir el **desarrollo del capital físico** a escala local y regional podrían ser tres (Pacharoni, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la "vivienda", 2) el "medioambiente" y 3) la "infraestructura de servicios".

A su vez, la "vivienda" se podría medir a través de: a) la calidad de materiales de la construcción, b) el agua de red, c) la electricidad, d) el gas natural y e) las cloacas. El "medioambiente" se podría medir mediante: a) el tratamiento de aguas residuales y b) la recolección y disposición de residuos. Finalmente, la "infraestructura de servicios" se podría medir por medio de: a) la movilidad y comunicación, b) la disponibilidad de servicios y c) la accesibilidad por distancia.

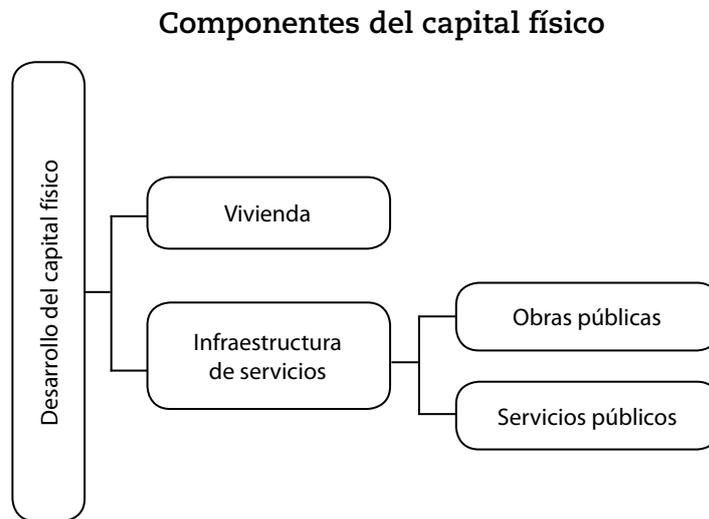
Desde ya, tanto la gestión del hábitat, en términos de Daniela Gargantini (2007), como la gestión del territorio, en términos de Delgadino y Alippi (2006), son clave a los fines del desarrollo del capital físico de una localidad o región. Sin gestión del hábitat y del territorio no hay desarrollo del capital físico. Como bien afirma Winfried Michels (2008), la vivienda no puede ser reemplazada por otros bienes. "Independientemente de que se trate de una cueva, una carpa, una casa propia o un rascacielos, la vivienda fue y es una de las necesidades básicas del ser humano, tan importante como comer, beber y dormir" (2008:302).

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición del **desarrollo del capital físico** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

25 En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipios (PROFIM) del Instituto de Ciencias de la Administración (ICDA).

26 En asociación con el Instituto Provincial de Capacitación Municipal (INCAM) del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

- 1) **vivienda e**
- 2) **infraestructura de servicios**, incluyendo tanto obras públicas como servicios públicos



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos el componente “vivienda” (hacinamiento y tipo de vivienda), quitamos el componente “medioambiente” y desdoblamos el componente “infraestructura de servicios” en dos: obras públicas (rutas pavimentadas, agua de red, electricidad y gas natural) por una parte y, por la otra, servicios públicos (movilidad y comunicación, transporte interurbano, teléfono e Internet por banda ancha).

## 2.2. Actividad económica

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir el **desarrollo de la actividad económica** a escala local y regional podrían ser dos (Scandizzo, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) el “empleo” y 2) la “oferta y demanda económica”. A su vez, el “empleo” se podría medir a través del complemento de desocupación, mientras que la “oferta y demanda económica” se podría medir mediante: a) el consumo de energía eléctrica comercial e industrial, b) el patentamiento de automotores nuevos, c) las edificaciones nuevas, d) las pernoctaciones hoteleras y e) las expectativas económicas.

En términos del IDD-Lat, el desempleo urbano (junto con los hogares bajo la línea de pobreza, el desempeño en salud y el desempeño en educación) sirve para medir la “capacidad para generar políticas de bienestar”, mientras que el PBI per cápita (junto con la libertad económica, la brecha de ingresos, la inversión sobre el PBI y el endeudamiento sobre el PBI) sirve para medir la “capacidad para generar políticas de eficiencia económica”.

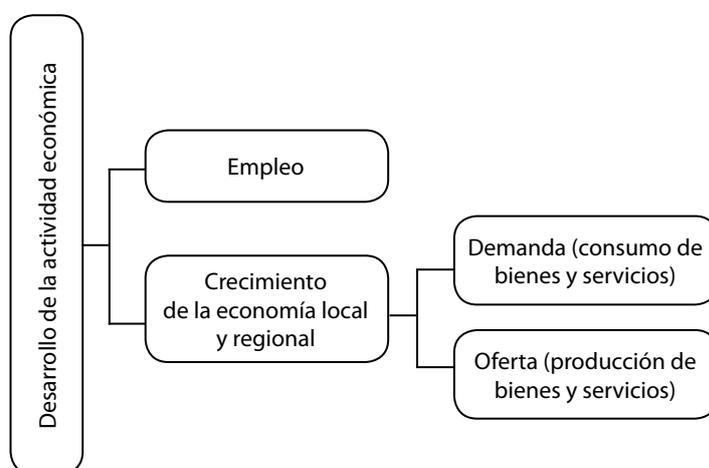
Según sostienen Ansgar Belke y Frank Baumgärtner (2008), el problema del desempleo trae consecuencias duraderas para el individuo, como el deterioro del nivel de vida y problemas psíquicos, entre otros. Tradicionalmente, “la oferta excedente en el mercado laboral se mide únicamente en función del índice de desempleo, sin considerar la oferta de mano de obra potencial que no está registrada como desempleada y que por ello no se refleja en las estadísticas” (2008:162). Siempre

según Belke y Baumgärtner (2008), la política económica persigue otros tres objetivos macroeconómicos: el crecimiento económico, la estabilidad del nivel de precios y el equilibrio externo.<sup>27</sup>

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición del **desarrollo de la actividad económica** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) **empleo,**
- 2) **crecimiento de la economía local o regional,** incluyendo tanto la demanda (medida por el consumo) como la oferta (medida por la producción) de bienes y servicios.

### Componentes de la actividad económica



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos ambos componentes y desagregamos el segundo en “demanda económica” y “oferta económica”. Claramente, el desarrollo de la actividad económica supone el aumento del empleo y, de esa manera, la disminución de la pobreza y la desigualdad por una parte y, por la otra, el crecimiento tanto del consumo como de la producción de bienes y servicios de la localidad o región.

### 2.3. Capital humano

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir el **desarrollo del capital humano** podrían ser tres (Cingolani, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la “educación”, 2) la “salud” y 3) el “complemento de necesidades básicas insatisfechas (NBI)”. A su vez, la “educación” se podría medir a través de: a) la alfabetización, b) la asistencia escolar y c) el nivel de instrucción. La “salud” se podría medir mediante la tasa de mortalidad infantil. Finalmente, el “complemento de NBI” se podría medir por medio de: a) tipo de vivienda, b) hacinamiento, c) acceso a servicios sanitarios, d) acceso a educación y e) capacidad económica o de subsistencia.

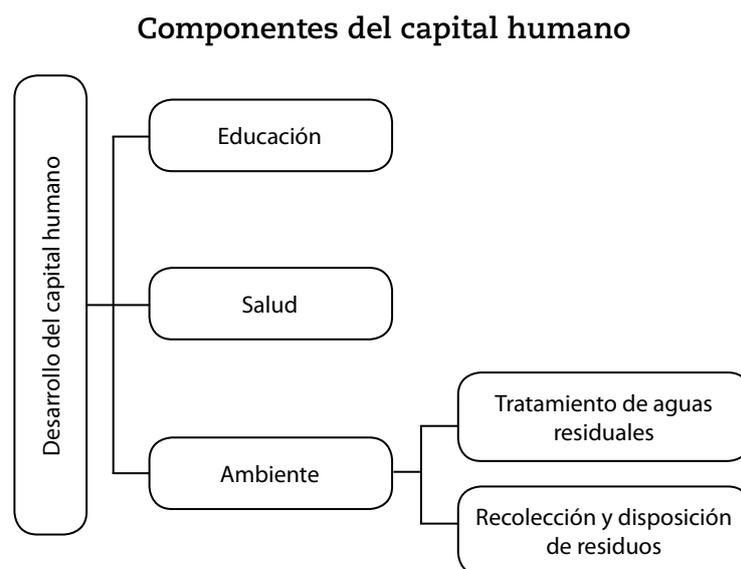
<sup>27</sup> En vista de que no es posible realizar los cuatro objetivos a la vez, se habla del “cuadrado mágico” de la política económica (Belke y Baumgärtner, 2008:164).

Como se ha visto, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) considera la educación y la salud como dos de los cuatro indicadores de capacidad para generar políticas de bienestar (los otros dos son el desempleo urbano y los hogares bajo la línea de pobreza). El desempeño en salud se cuantifica utilizando una variable de calidad (la tasa de mortalidad infantil) y una variable de esfuerzo (el gasto en salud), mientras que el desempeño en educación también se cuantifica utilizando una variable de calidad (la matriculación secundaria) y una variable de esfuerzo (el gasto en educación).

Mauricio Lisa (2007) sostiene que el medioambiente excede la problemática política, social y económica, constituyendo algo más amplio y abarcador: la dimensión ambiental, que comprende también el concepto de desarrollo humano sustentable, "lo cual se plasma en la idea de un modelo de economía social y ecológica de mercado" (2007:11). Para Delgado y Alippi (2006), el "desarrollo sostenible" se podrá alcanzar si la gestión de infraestructura y de servicios se realiza con principios que contribuyan a la conservación de espacios rurales y urbanos, minimizando las acciones que tengan impacto negativo sobre el ambiente y haciendo más lentos los impactos.

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición del **desarrollo del capital humano** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) **educación,**
- 2) **salud y**
- 3) **medioambiente,** incluyendo tanto el tratamiento de aguas residuales como la recolección y disposición de residuos: cobertura de la recolección, tratamiento y reciclado de residuos.



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos los componentes "educación" (disponibilidad de servicios y tasa de asistencia escolar) y

“salud” (disponibilidad de servicios y tasa de alfabetización), quitamos el componente “complemento de necesidades básicas insatisfechas” (tanto el hacinamiento como el tipo de vivienda son considerados como indicadores del componente “vivienda”) y agregamos el componente “medioambiente” (cloacas y residuos), que habíamos quitado al considerar el desarrollo del capital físico.

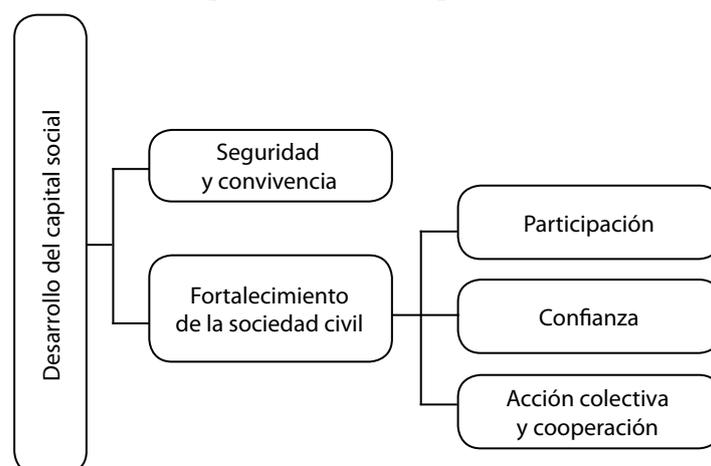
## 2.4. Capital social

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir el **desarrollo del capital social** podrían ser tres (Cáceres, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la “participación”, 2) la “confianza” y 3) la “acción colectiva y cooperación”. A su vez, la “participación” se podría medir a través de: a) la pertenencia a grupos y organizaciones y b) la participación activa en ellos. La “confianza” se podría medir mediante: a) la confianza interpersonal y b) la confianza institucional. Finalmente, la “acción colectiva y cooperación” se podría medir por medio de: a) la acción colectiva, b) la expectativa de acción colectiva y c) la expectativa de impacto.

De acuerdo con Bernardo Kliksberg (2011), la idea de capital social surge cuando se deja de considerar a los seres humanos como “unidades individuales que actúan en el mercado como oferentes y demandantes de bienes” y se atienden por lo menos cuatro dimensiones de relaciones entre ellos ajenas al mercado pero de gran peso en la vida concreta: el “clima de confianza al interior de una sociedad”, la “capacidad de asociatividad”, la “conciencia cívica” y los “valores éticos” (2011:264-268).

Ahora bien, tanto el “clima de confianza al interior de una sociedad” y la “capacidad de asociatividad” como la “conciencia cívica” y los “valores éticos” que plantea Kliksberg desaparecen cuando aparecen el delito y la violencia. Al hablar del delito y la violencia incluimos los delitos que son sancionados por los códigos penales y, también, las contravenciones que son sancionadas por los códigos de faltas. Las conductas delictivas y violentas son una muestra de descapitalización social.

### Componentes del capital social



ELABORACIÓN PROPIA

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición del **desarrollo del capital social** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) **seguridad y convivencia** y
- 2) **fortalecimiento de la sociedad civil**, incluyendo participación, confianza y acción colectiva y cooperación.

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, agregamos el componente "seguridad y convivencia" (disponibilidad de servicios y tasa de homicidios cada 100.000 habitantes) y mantenemos los componentes "participación en grupos y organizaciones", "confianza (tanto interpersonal como institucional)" y "acción colectiva y cooperación" como subcomponentes del componente "fortalecimiento de la sociedad civil".

## 2.5. Gestión de recursos financieros

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir la **gestión de recursos financieros** podrían ser tres (Scandizzo, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) el "funcionamiento fiscal", 2) la "eficiencia financiera" y 3) la "gestión del endeudamiento". A su vez, el "funcionamiento fiscal" se podría medir a través de: a) los ingresos propios, b) las transferencias y los aportes, y c) los gastos corrientes. La "eficiencia financiera", mediante: a) la inversión de capital y obra pública y b) la efectividad fiscal. Finalmente, la "gestión del endeudamiento" se podría medir por medio de: a) el endeudamiento, b) los servicios de la deuda y c) la cobertura de intereses.

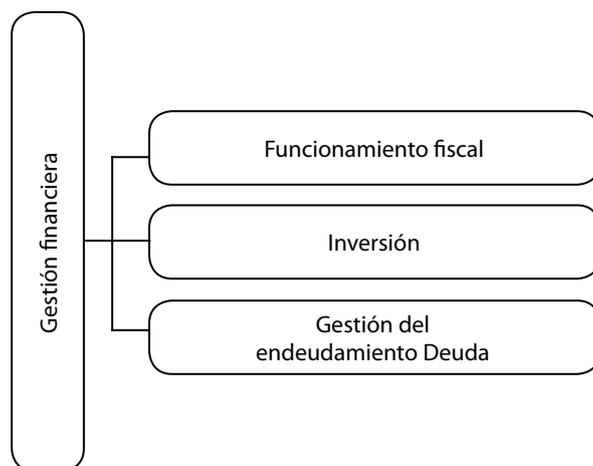
Como se ha visto, la "receptividad" de los gobiernos y las administraciones públicas es uno de los tres factores de la representación política que plantea la profesora Antonia Martínez (2004) junto con la representatividad y la rendición de cuentas. Dicha receptividad gubernamental y administrativa supone a su vez la "productividad" en la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional. Sobre este particular volveremos en el punto 3 del Capítulo I del Apartado N° 3.

Pues bien, la dirección productiva de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo de una o varias localidades o regiones, presupone equilibrio o superávit fiscal, aumento de la inversión y disminución de la deuda. La experiencia comparada demuestra que el déficit fiscal (derivado del aumento de los gastos corrientes y la disminución de los ingresos propios o las transferencias y aportes), la desinversión de capital y obra pública o el endeudamiento hacen insostenibles las políticas para el desarrollo local y regional.

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición de la **gestión financiera** deberían ser los siguientes:

- 1) **funcionamiento fiscal**,
- 2) **inversión de capital** y
- 3) **gestión del endeudamiento**.

### Componentes de la gestión financiera



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos los componentes primero (“funcionamiento fiscal”, incluyendo tanto ingresos propios, transferencia y aporte como gastos corrientes) y tercero (“gestión del endeudamiento”, incluyendo la deuda, los servicios de la deuda y la cobertura de intereses), mientras que especificamos el segundo componente en relación con la inversión de capital.

### 2.6. Capacidad institucional

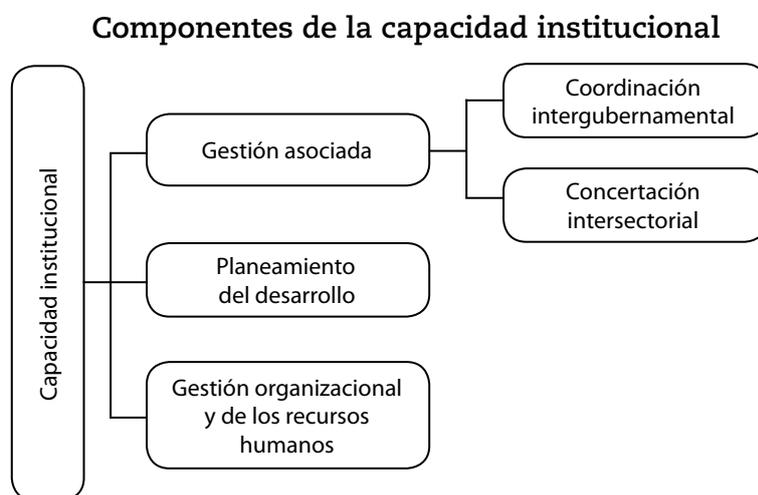
Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir la **capacidad institucional** a escala local y regional podrían ser dos (Graglia, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la “gestión asociada” y 2) la “capacidad de gestión”. A su vez, la “gestión asociada” se podría medir a través de: a) la coordinación con gobiernos locales, subnacionales o nacionales y b) la coordinación con sectores no gubernamentales, mientras que la “capacidad de gestión” se podría medir mediante: a) la organización política, b) los procedimientos administrativos, c) la planificación del desarrollo local y regional, y c) la gestión de los recursos humanos.

Como se ha visto, la dirección productiva de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo de una o varias localidades o regiones, presupone equilibrio o superávit fiscal, aumento de la inversión y disminución de la deuda. Pues bien, también presupone gestión asociada (tanto coordinación administrativa e intergubernamental como concertación intersectorial), planeamiento del desarrollo y gestión organizacional de los recursos humanos.

La experiencia comparada demuestra que la descoordinación entre las dependencias de una misma administración pública o entre los gobiernos, la falta concertación entre el sector estatal y los sectores privados y ciudadanos, la imprevisión y la consiguiente improvisación en la planificación del desarrollo integral a escala local y regional o la ineficiencia en la gestión organizacional de los recursos humanos hacen insostenibles las políticas para el desarrollo de una o varias localidades o regiones.

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, los componentes para la medición de la **capacidad institucional** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) la **gestión asociada**, incluyendo tanto la coordinación intergubernamental como la concertación intersectorial,
- 2) el **planeamiento del desarrollo local y regional** y
- 3) la **gestión organizacional y de los recursos humanos**.



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos el componente “gestión asociada” especificando la “coordinación intergubernamental” y la “concertación intersectorial”, y desdoblamos el componente “capacidad de gestión” en dos: el “planeamiento del desarrollo” y la “gestión organizacional (organización política y procedimientos administrativos) y de los recursos humanos”.

## 2.7. Transparencia

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación de la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Nacional de Villa María, los componentes para medir la **transparencia** de los gobiernos y las administraciones públicas a escala local y regional podrían ser cuatro (Riorda, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la “publicidad del presupuesto”, 2) la “publicidad de los actos de gobierno”, 3) la “presentación de las declaraciones juradas” y 4) la “percepción de transparencia”.

A su vez, la “publicidad del presupuesto” se podría medir a través de: a) la publicidad del presupuesto presentado, b) la publicidad del presupuesto aprobado y c) la publicidad del presupuesto ejecutado. La “publicidad de actos de gobierno”, mediante: a) retribuciones totales de planta política y asesores, b) resultados de licitaciones públicas y c) boletín oficial. La “presentación de declaraciones juradas”, por medio de: a) la presentación de declaraciones juradas del Ejecutivo y b) la presentación de declaraciones juradas del Legislativo. Finalmente, la “percepción de la transparencia” se podría medir a través de: a) la percepción de corrupción y b) la percepción de acción de gobierno.

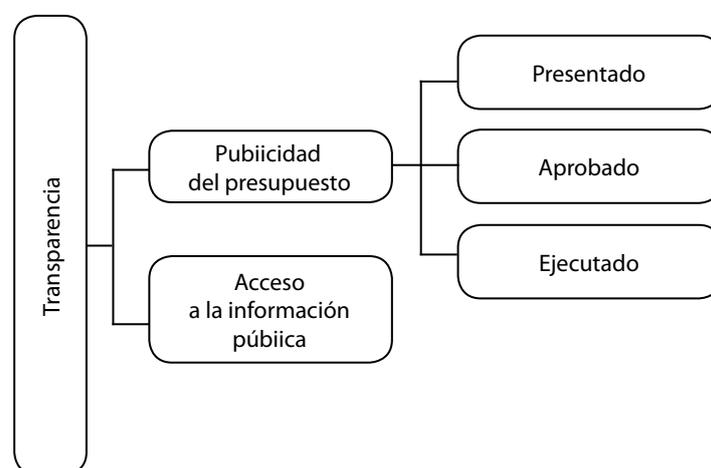
Como se ha visto, la “rendición de cuentas” de los gobiernos y las administraciones públicas es uno de los tres factores de la representación política que plantea la profesora Antonia Martínez (2004). Dicha rendición de cuentas gubernamental y administrativa supone a su vez la “transparencia” en

la difusión de las políticas para el desarrollo local y regional. Sobre este particular volveremos en el punto 3 del Capítulo II del Apartado N° 3. Pues bien, la difusión transparente presupone publicidad del presupuesto y acceso a la información pública. La experiencia comparada demuestra que las fallas de secretismo y demagogia hacen insostenibles las políticas para el desarrollo local y regional.

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición de la **transparencia** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) la **publicidad del presupuesto**, incluyendo tanto el presentado como el aprobado y el ejecutado, y
- 2) el **acceso a la información pública**.

### Componentes de la transparencia



ELABORACIÓN PROPIA

En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos la “publicidad del presupuesto” especificando la publicidad del presupuesto “presentado”, el “aprobado” y el “ejecutado”, sustituimos la “publicidad de los actos de gobierno” y la “presentación de las declaraciones juradas” por el “acceso a la información pública” en los términos del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) y quitamos la “percepción de transparencia” como componente.

## 2.8. Participación política

Según las propuestas que hicieran aquellos equipos de investigación, los componentes para medir la **participación política** a escala local y regional podrían ser dos (Nazareno, 2004; Graglia y Riorda, 2006): 1) la “apertura institucional y de gestión” y 2) el “activismo cívico”. A su vez, la “apertura institucional y de gestión” se podría medir a través de: a) la apertura institucional, b) la apertura de gestión y c) la percepción de apertura institucional y de gestión, mientras que el “activismo cívico” se podría medir mediante: a) el activismo efectivo (electoral, institucional y no institucional) y b) el activismo potencial (percepción de la participación y de la apertura del gobierno).

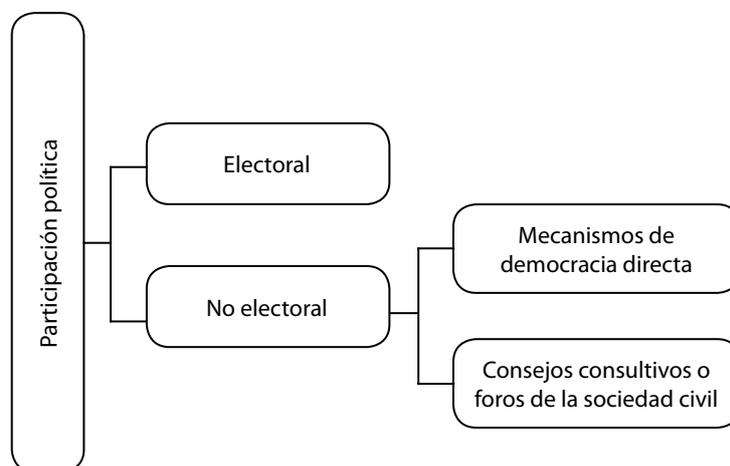
El IDD-Lat considera los “mecanismos de democracia directa” como uno de los tres indicadores para medir la “accountability legal y política”. Los otros dos son la “elección de los jueces de la Corte Suprema” y la “actuación del Ombudsman (o del Defensor del Pueblo)”. Asimismo, considera el “acceso a la información pública” como uno de los y tres indicadores para medir la “accountability social”. Los otros dos son las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” y el “habeas data” personal.

Como se ha visto, la comunicación transparente de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo de una o varias localidades o regiones, presupone publicidad de los presupuestos y acceso a la información pública. Pues bien, también presupone la participación política tanto a través de las elecciones competitivas (participación política electoral) como mediante los consejos consultivos o foros de la sociedad civil (participación política no electoral). La experiencia comparada demuestra que la disminución de la participación política (tanto electoral como no electoral) hace insostenibles las políticas para el desarrollo local y regional.

Reconsiderando aquellas propuestas de los equipos de investigación, desde nuestro punto de vista, los componentes para la medición de la **participación política** a escala local y regional deberían ser los siguientes:

- 1) **participación política electoral** y
- 2) **participación política no electoral**, incluyendo los mecanismos de democracia directa por una parte y, por la otra, los consejos consultivos o foros de la sociedad civil.

### Componentes de la participación política



ELABORACIÓN PROPIA

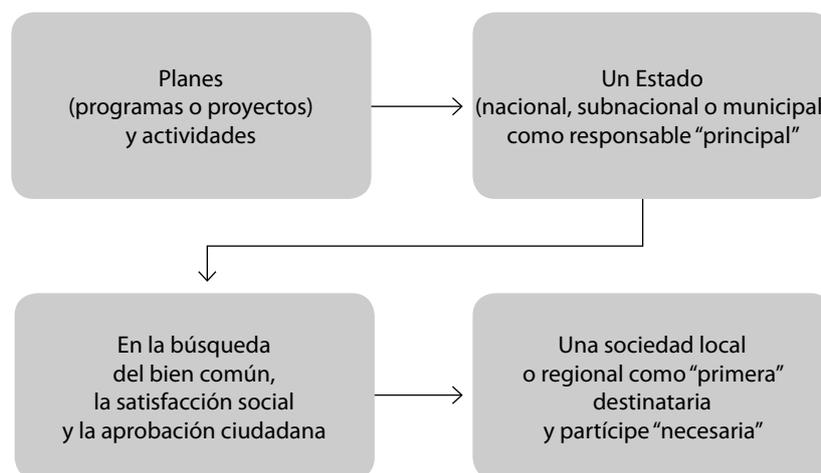
En comparación con las propuestas de aquellos equipos de investigación de la UCC y la UNVM, mantenemos la “apertura institucional y de gestión” especificando los “mecanismos de democracia directa” y los “Consejos consultivos y Foros de la sociedad civil”. También mantenemos el “activismo cívico” respecto al activismo efectivo electoral. En cambio, quitamos los indicadores de percepción de apertura institucional y de gestión y de percepción de la participación y de la apertura del gobierno.

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

## 1. ¿Qué son las políticas para el desarrollo local y regional?

*¿Cuál es la razón de ser y cuáles son los fines de las políticas para el desarrollo local y regional? ¿Por qué y para qué analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas? Desarrollar el marco teórico de un modelo de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional implica un conjunto de respuestas. Buscando ese marco teórico, en una primera definición, decimos que “las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades que un Estado (nacional, subnacional o municipal) diseña y gestiona en la búsqueda del bien común de una localidad o región, la satisfacción social y la aprobación ciudadana”.*

### Noción de políticas para el desarrollo local y regional



ELABORACIÓN PROPIA

No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser (CELAM, 2007) y que, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (Aguilar Villanueva, 2010). Asimismo, aseveramos que las políticas para el desarrollo local y regional son herramientas del Estado (municipal, subnacional o nacional). Esa definición entraña dos nociones que la explican y la

justifican desde el enfoque teórico que sostenemos: un Estado (nacional, subnacional o municipal) como responsable principal por una parte y, por la otra, una sociedad local y regional como primera finalidad y participe necesaria.

El Estado puede ser municipal, subnacional<sup>28</sup> o nacional. No pocas veces se identifican las políticas para el desarrollo local con las políticas municipales. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las políticas para el desarrollo de una localidad o región deben ser municipales, pero también pueden subnacionales o nacionales. Por lo tanto, la búsqueda del desarrollo integral a escala local y regional debe entenderse como una responsabilidad concurrente.

La "localidad" es un concepto amplio que se refiere a la población y el territorio de un municipio (independientemente de la cantidad de habitantes y la extensión de su ejido o radio). A su vez, la "región" puede incluir las poblaciones y los territorios de varios municipios,<sup>29</sup> de varios Estados subnacionales<sup>30</sup> o de varios Estados nacionales.<sup>31</sup> De esa manera, se pueden diferenciar las regiones "intermunicipales", las regiones "interprovinciales" y las regiones "internacionales".

El Estado decide y acciona a través de un gobierno y una administración (municipal, subnacional o nacional). A su vez, la sociedad local y regional se organiza por medio de sus sectores integrantes: el estatal, los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano. Las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes: primero, porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública (enfoque descriptivo) y, principalmente, porque su primera finalidad debe ser una sociedad local y regional por medio de sus sectores integrantes (enfoque prescriptivo) (Graglia, 2004).

Desde una noción simplemente descriptiva, se dice que las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades estatales. Pero desde una noción más prescriptiva, se agrega que deben buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana. La noción simplemente descriptiva define las políticas para el desarrollo local y regional "desde el sujeto" (el Estado). En cambio, la noción más prescriptiva las define "hacia el objeto" (la localidad o la región). De esa manera, puede haber planes (programas o proyectos) y también actividades pero sin políticas para el desarrollo local y regional.

Si se adopta una noción simplemente descriptiva, cualquier plan (programa o proyecto) o cualquier actividad estatal que privatizara o estatizara un servicio público (de recolección de residuos, por ejemplo) en una localidad o región sería una política para el desarrollo local y regional. Pero si se adopta una noción más prescriptiva, la estatización o la privatización de ese servicio sería una política para el desarrollo local y regional solamente si fuese capaz de subordinar los intereses de los gobernantes

28 De acuerdo con el régimen federal de la República Argentina, las provincias deben ser consideradas como Estados subnacionales, por ejemplo.

29 Las "regiones" de la provincia de Córdoba en la República Argentina son un ejemplo de región "intermunicipal" que incluye varios Estados municipales.

30 La "Región Centro" en la República Argentina es un ejemplo de región "interprovincial" que incluye varios Estados subnacionales: las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

31 El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un ejemplo de región "internacional" que incluye varios Estados nacionales: la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia.

o las demandas de los empresarios a las necesidades de la localidad o región (el medioambiente, por ejemplo).

Sin dudas, la opción entre ambas nociones (la descriptiva o la prescriptiva) depende de la filosofía política que se adopte como punto de partida. Inspirados por el humanismo cristiano, nos inclinamos a favor de la noción más prescriptiva por dos razones básicamente. La primera, porque orienta los planes (programas o proyectos) y las actividades estatales a la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana; y la segunda, porque de esa manera prestigia el concepto de política para el desarrollo local y regional como herramienta del Estado al servicio de la localidad o región.

Entonces, todas las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana; pero no todos ellos son políticas para el desarrollo local y regional, sino solamente aquellos que, además, "tienen al Estado como responsable principal". Asimismo, todas las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades que tienen al Estado como responsable principal; pero no todos ellos son políticas para el desarrollo local y regional, sino solamente aquellos que, además, "buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana".

A partir de esas nociones puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo "analizar y diseñar" y cómo "gestionar y evaluar" políticas para el desarrollo local y regional<sup>32</sup> que tengan al Estado como principal responsable y a la sociedad local o la región como primera finalidad. Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué. Es decir, lo metodológico se relaciona estrechamente con lo ideológico.

Un modelo de políticas públicas subordinado a esa razón de ser y esos fines debería reconocer dos características principalmente: la doble tendencia hacia la integración (Ensinck, 2008) y la descentralización (Gill, 2010) de competencias y recursos estatales junto con el protagonismo creciente de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano (Aguilar Villanueva, 2010) por una parte y, por la otra, la subordinación de los intereses político-gubernamentales del Estado y las demandas económico-empresariales del mercado al bien común de la localidad o región y, a su vez, la subordinación del bien común de la localidad o región a la dignidad de la persona humana (Casaretto, 2011).

Desde ya, adelantamos que el Estado es el responsable "principal", pero no exclusiva ni excluyentemente; y que la sociedad local y regional debe ser vista como primera finalidad, pero a la vez considerada como partícipe necesaria. Siguiendo el enfoque de "gobernanza" de Aguilar Villanueva (2010), el Estado es necesario pero insuficiente. Gobernanza "representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que destaca el hecho de que gobierno y sociedad sin perder su diferencia e independencia producen ahora en modo asociado ('coproducen') un buen número de políticas, inversiones, proyectos, y servicios públicos" (Aguilar Villanueva, 2010:35-36).

El mismo Aguilar Villanueva aclara que ese nuevo proceso de gobernar "no denota ni ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de mercados

32 Del análisis y el diseño (diagnóstico y decisión) nos ocupamos en el Apartado N°2, mientras que de la gestión (dirección y difusión) y la evaluación nos ocupamos en el Apartado N°3.

o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil" (2010:43). Nuestra noción de políticas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional "a modo de gobernanza", reivindica un Estado presente y, a la par, una localidad o región partícipes. Ese concepto de síntesis y sinergia entre lo estatal y lo social anima nuestro marco teórico.

## 2. Un Estado como responsable principal

### 2.1. Planeamiento estratégico y políticas de Estado

Sin planeamiento no hay políticas públicas y sin políticas públicas no hay políticas de Estado. A su vez, el planeamiento puede ser estratégico o no. Respecto de las etapas para la elaboración de un plan estratégico, García Pizarro (2007) distingue cinco: la organización de la estructura interna y externa del plan, el diagnóstico, los escenarios posibles y la determinación del modelo futuro, la determinación de la agenda del plan y, finalmente, la puesta en marcha del plan.

Según Alfredo Osorio (2003), las fases (grandes bloques) de actividades del planeamiento estratégico son las siguientes: la "apreciación de la situación", el "diseño normativo y prospectivo", el "análisis y formulación estratégica" y, finalmente, la acción táctica operacional. Asimismo, los momentos de la planificación estratégica situacional (PES) propuestos por Carlos Matus (citado por Osorio, 2003:66) son los siguientes: el "momento explicativo", el "momento normativo", el "momento estratégico" y el "momento operacional".

La **apreciación de la situación** es la primera fase o el primer gran bloque de actividades del planeamiento estratégico y consiste en la reunión y valoración de información, describiendo el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto. En términos de Matus, el **momento explicativo** supone indagación y construcción conceptual de la realidad "como fue, como es y como tiende a ser".

El segundo gran bloque de actividades del planeamiento estratégico es el **diseño normativo y prospectivo** y consiste en la determinación de la situación ideal a alcanzar (o situación objetiva), describiendo el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de la posibilidad de alcanzarlo. En términos de Matus, el **momento normativo** supone indagación y construcción conceptual de la realidad como "debe ser" una vez realizada la acción.

El **análisis y formulación estratégica** es el tercer gran bloque de actividades del planeamiento estratégico y consiste en la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo, estableciendo un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado. En términos de Matus, el **momento estratégico** supone la articulación del "deber ser" con el "puede ser".

Finalmente, después de apreciar la realidad "como fue, como es y como tiende a ser", de diseñar la realidad "como debe ser" y de analizar la realidad como "puede ser", la cuarta fase del planeamiento estratégico es la **acción táctica operacional** y consiste en la puesta en práctica de las operaciones y acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional. En términos de Matus, el

**momento operacional** supone acciones emprendidas para alcanzar los objetivos, es decir, hacer y recalcular.

La planificación estratégica, el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional son complementarias, pero no se suponen recíprocamente. La planificación estratégica puede ser un valioso punto de partida a los fines diseñar y gestionar políticas para el desarrollo local y regional, pero no es un requisito indispensable. Si al momento de diseñar una política para el desarrollo local y regional hubiera un plan estratégico, la recomendación es tomarlo como base. Pero si no lo hubiera, entonces, lo recomendable es iniciar el proceso de diseño y, paralelamente, considerar la posibilidad de formular un plan estratégico.

Suele decirse que la planificación a largo plazo o el consenso inicial son las notas distintivas entre las políticas para el desarrollo local y regional y las “políticas de Estado”. Obviamente, ambas son condiciones favorables, indudablemente, pero no la distinción fundamental. A veces, se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o a mediano plazo) o no se supera un conflicto inicial pero el gobierno siguiente continúa las actividades. La continuidad es, pues, la distinción fundamental.

### 2.2. Proyectos y actividades

Sin proyectos no hay políticas para el desarrollo local y regional. Se entienden los “proyectos” en sentido amplio, o sea, como integrantes de programas y planes. En sentido restringido, los planes se diferencian de los programas y estos de los proyectos por la amplitud de los objetivos y, también, por la extensión de los plazos. Los objetivos de los planes son más amplios con respecto a los programas y los objetivos de estos son más amplios con respecto a los proyectos. A su vez los planes son a largo plazo, mientras que los programas y los proyectos son a mediano plazo y a corto plazo, respectivamente. Técnicamente, un plan abarca varios programas y proyectos.

Los proyectos, programas y planes (sean estratégicos o no) son una condición necesaria pero insuficiente. Como se ha dicho, sin ellos no hay políticas públicas. Pero vale la pena subrayar que las políticas son, también, actividades. Sin actividades tampoco hay políticas para el desarrollo local y regional. Se definen las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de tareas (obras o servicios). Los proyectos, programas y planes deben ser accionados. La satisfacción social y la aprobación ciudadana son imposibles sin acciones. Por supuesto, lo ideal es que esas acciones hayan sido planificadas, programadas o proyectadas previamente.

Los proyectos, programas o planes sin actividades no son políticas para el desarrollo local y regional. Son simples proyectos, programas o planes que muestran voluntarismo gubernamental. Por ejemplo, un “plan de educación” vale poco y nada sin escuelas donde se dicten clases, un “plan de salud” vale poco y nada sin centros de atención primaria u hospitales donde se atiendan pacientes y un “plan de ambiente” vale poco y nada sin recolección y disposición de residuos.

Muchas veces se anuncian “políticas para el desarrollo local y regional” que no se han implementado. Según nuestro punto de vista, no cabe denominarlas ni considerarlas “políticas”. En el mejor de los supuestos, pueden ser “planes, programas o proyectos para el desarrollo local y regional”. Luego, si se

convierten en actividades, entonces pueden considerarse “políticas”. No se trata de un capricho en el uso de los términos sino de un rescate del significado de las palabras “políticas públicas”.

Asimismo, las actividades o acciones sin proyectos, programas y planes tampoco son políticas para el desarrollo local y regional. Son simples acciones o actividades que demuestran activismo administrativo. Por ejemplo, el dictado de clases en las escuelas no implica un “plan de educación”, la atención de pacientes en los centros de atención primaria u hospitales no implica un “plan de salud” y la recolección y disposición de residuos no implica un “plan de ambiente”.

Muchas veces se anuncian “políticas para el desarrollo local y regional” que no se han planeado. Según nuestro punto de vista, tampoco cabe denominarlas ni considerarlas “políticas”. En el mejor de los supuestos, pueden ser “actividades para el desarrollo local y regional”. Luego, si provienen de planes, programas y proyectos, entonces, pueden considerarse “políticas”. Se trata, insistimos, de un rescate del significado de las palabras “políticas públicas” y no de un capricho en el uso de los términos.

Solamente juntos, proyectos, programas y planes, por una parte, “y” actividades, por la otra, configuran una política para el desarrollo local y regional. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. No se trata del planeamiento o de la implementación como opciones exclusivas o excluyentes. Se trata, pues, de un planeamiento que se implemente “después” o de una implementación que se planee “antes”. Dicho en otros términos, de “proyectos, programas o planes accionados” o de “acciones planificadas, programas y proyectadas”, indistintamente. En la teoría es fácil decirlo, pero en la práctica es difícil hacerlo.

Muchas veces no se implementa lo que se ha planeado o no se ha planeado lo que se implementa. La experiencia de muchas localidades y regiones muestra que hay planes (programas o proyectos) para el desarrollo local y regional que nunca se pusieron en marcha y, a la vez, hay muchas actividades sin objetivos ni plazos definidos. Se supone que se debe planear primero e implementar después. Pero si la realidad local o regional demuestra que ese ideal no es real, entonces, se debe planear mientras se implementa, simultáneamente. Si no se ha planeado lo futuro, por lo menos se debe planear lo presente.

### 2.3. Gobierno y administración pública

En general y particularmente en relación con las políticas para el desarrollo local y regional, los planes (programas y proyectos) deben ser decididos por los gobiernos, mientras que las actividades deben ser accionadas por las administraciones (nacionales, subnacionales o municipales) (Aguilar Villanueva, 2010). Claramente, el gobierno no es la administración pública y la administración pública no es el gobierno. Al primero corresponde la decisión política de los planes (programas y proyectos). A la segunda corresponde la acción operativa de las actividades. Esas son sus naturalezas. Por eso es elegido el gobierno y para eso está organizada la administración.

Un gobierno que no toma decisiones no gobierna. Luego, tomar decisiones correctamente es “gobernar bien”. Una administración pública que no implementa acciones no administra. Luego, accionar correctamente es “administrar bien”. Pero el gobierno debe decidir (y hacerse cargo de sus decisiones) consultando a la administración pública. Cuando los gobernantes ignoran a los administradores

públicos, gobiernan mal. A su vez, la administración pública debe accionar (y hacerse cargo de sus acciones) consultando al gobierno. Cuando los administradores públicos ignoran a los gobernantes, administran mal. Gobierno y administración son anverso y reverso de la realidad estatal.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado. Si la administración pública no es productiva, el gobierno debe hacer reformas administrativas, debe reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero si el gobierno no es representativo, la administración pública no puede hacer reformas políticas, no puede modificar los sistemas electorales o de partidos políticos.

Para tener políticas para el desarrollo local y regional son imprescindibles tanto los planes (programas y proyectos) gubernamentales como las actividades administrativas. Las fallas del gobierno o de la administración pública son causas del subdesarrollo local y regional. Luego, los planes (programas o proyectos) y las actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente o a través de terceros. No se trata de un debate ideológico, sino de una opción metodológica. En cualquier caso se requiere "la profesionalidad del servicio civil" en términos de Villoria Mendieta (2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política para el desarrollo local y regional pueden encargarse a una organización civil. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada (la pavimentación de calles o avenidas, el barrido y la limpieza, por ejemplo). Ahora bien, lo que no se debe delegar es la responsabilidad tanto del gobierno como de la administración pública en relación con los resultados de las políticas diseñadas o gestionadas para el desarrollo local y regional. La responsabilidad de cara a la localidad o región es indelegable. Esa debe ser la característica fundamental de un Estado (nacional, subnacional o municipal) "responsable".

### 2.3.1. Integración y descentralización

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo a escala local y regional es posible si los Estados se integran y, al mismo tiempo, se descentralizan. La integración y la descentralización son procesos diferentes pero complementarios. Ambos suponen una respuesta de los Estados a la globalización de la economía y de la sociedad. Claramente, hay cuestiones para las cuales los Estados resultan "pequeños" y, a esos fines, se integran mediante asociaciones, mientras que hay cuestiones para las cuales los Estados resultan demasiado "grandes" y, a esos fines, se descentralizan. La integración y la descentralización suponen diálogo político, conflictos y resolución de conflictos.

La "integración" (Ensinck, 2008) es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales o supraestatales. Un ejemplo al respecto es la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Por ejemplo, de acuerdo con su *Tratado Constitutivo (Brasilia, 23 de mayo de 2008)*, la Unión de Naciones Suramericanas "tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos".

La “descentralización” (Gill, 2010) es un proceso de transferencias de competencias y recursos que puede darse en los Estados tanto federales como unitarios. En los federales, los Estados nacionales transfieren a los subnacionales y estos a los municipales. En los unitarios, los Estados nacionales transfieren a los subnacionales o municipales. La descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias de minimización del Estado neoliberal de derecho. Esa descentralización ha desfinanciado a los Estados subnacionales o municipales y, de esa manera, ha perjudicado el desarrollo local y regional.

A partir de este doble proceso de integración y descentralización aparecen nuevos actores políticos provenientes del sector estatal que se suman a los gobiernos y las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales). Se trata de las “asociaciones intergubernamentales”. Las políticas para el desarrollo local y regional deben ser diseñadas y gestionadas por un gobierno y una administración pública, por supuesto. Pero, inexorablemente, en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones públicas y, además, con asociaciones intergubernamentales.

Por ejemplo, si se trata de una política nacional para el desarrollo local y regional del capital físico o la actividad económica, el gobierno nacional no debería ignorar a los gobiernos subnacionales o municipales ni a otros gobiernos nacionales. Si se trata de una política subnacional para el desarrollo local y regional del capital humano, el gobierno subnacional no debería ignorar al gobierno nacional o a los gobiernos municipales ni a otros gobiernos subnacionales. Si se trata de una política municipal para el desarrollo local y regional del capital social, el gobierno municipal no debe ignorar al gobierno nacional o al gobierno subnacional ni a otros gobiernos municipales.

Asimismo, si se trata del diseño o la gestión de una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo local o regional del capital físico, de la actividad económica, del capital humano o del capital social, no se debería ignorar a las asociaciones intergubernamentales. Considerando que la integración no se limita a los Estados nacionales y que también los Estados subnacionales y municipales se unen en asociaciones intergubernamentales,<sup>33</sup> se recomienda consultar a las asociaciones constituidas entre Estados nacionales, entre Estados subnacionales y entre Estados municipales.

### 2.3.2. *Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos*

Mientras tanto, hacia el exterior de la organización estatal, se observa el protagonismo creciente de los actores sociales y, consecuentemente, la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal en el diseño y la gestión de las políticas para el desarrollo local y regional. San Salvador del Valle Doistua (2000) sostiene al respecto que no asistimos necesariamente a la disolución del Estado, sino a un nuevo equilibrio entre el protagonismo de otros sectores y la pérdida de liderazgo exclusivo del gobierno y la administración pública. El mismo Doistua (2000) aclara que esto no significa ni su desaparición ni el relevo en este liderazgo exclusivo por otros sectores.

Indudablemente, en el marco de la globalización y la “sociedad red”, el liderazgo estatal no es exclusivo ni excluyente, sino relacional o compartido con sectores privados y ciudadanos. En cuanto al

33 En la República Argentina, la “Región Centro” y las “Comunidades Regionales” de la provincia de Córdoba son sendos ejemplos al respecto.

“sector comercial o industrial”, queda mayoritariamente identificado como sector privado con ánimo de lucro. Respecto del “sector voluntario, asociativo o tercer sector”, quedan patentes los aspectos de acuerdo y discrepancia sobre “su carácter sin ánimo de lucro, su implícito rasgo de privacidad y la matizada diferencia entre lo voluntario y lo asociativo”. Finalmente, Doistua (2000) introduce un novedoso “sector ciudadano” (2000:29-30).

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

Luego, los mecanismos para consultarlos son muchos desde el punto de vista metodológico. Se pueden distinguir mecanismos formales (consejos económicos y sociales, consultas populares, etc.) y mecanismos informales (desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública). Pero desde el punto de vista teórico, la conclusión es una: deben ser consultados antes de decidir, negociando y concertando con ellos después. Sobre este punto volveremos al examinar la implantación social y la concertación intersectorial en la dirección de políticas para el desarrollo local y regional (Apartado N°3).

Si se diseña o gestiona una política (nacional, subnacional o municipal) para el desarrollo local y regional, no se debe ignorar a las empresas privadas ni a las organizaciones civiles de la localidad o región. Tampoco se puede ignorar a los ciudadanos sin sectores de pertenencia. Se impone, pues, un “modelo relacional” de políticas para el desarrollo local y regional, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos, con dirigentes privados (empresariales y civiles) y con ciudadanos, en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

### 3. La sociedad local y regional como destinataria y partícipe

#### 3.1. Necesidades locales y regionales, demandas y problemas

Las necesidades son carencias de uno o más sectores integrantes de la localidad o región, es decir, lo que se precisa o requiere para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad local o regional se puede definir por la negativa o por la afirmativa, vale decir, como necesidad “insatisfecha” o como necesidad “a satisfacer”. Se puede hablar, por ejemplo, del desempleo o de la inseguridad (por la negativa) o del empleo y la seguridad (por la positiva). Si bien la mayoría de los indicadores existentes miden la insatisfacción y no la satisfacción (desempleo urbano o tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, por ejemplo), nos parece recomendable la definición por la positiva.

La definición de las necesidades locales o regionales depende de diferentes factores. Entre ellos, destacamos dos que nos parecen muy importantes. Por una parte, el marco ideológico y, por la otra, el entorno social, político y económico de cada localidad o región. No se puede negar la influencia de las ideologías de los analistas, diseñadores, gestores y evaluadores de políticas públicas, mucho menos si se trata del desarrollo local y regional. Asimismo, una necesidad puede estar insatisfecha

en una localidad y satisfecha en otra, puede estar satisfecha hoy pero estuvo insatisfecha antes o lo estará después.

Las “necesidades locales o regionales” deben ser consideradas en particular (y no en general). Por lo tanto, se deben especificar el o los sectores destinatarios de la política pública junto con las materias de las que se ocupa y los territorios donde se aplica. Por ejemplo, en cuanto a los sectores destinatarios, se pueden distinguir las necesidades de niñas y niños, adolescentes, jóvenes, ancianas y ancianos. Respecto de las materias, las necesidades de capital físico (Pacharoni, 2004), actividad económica (Scandizzo, 2004), capital humano (Cingolani, 2004) o capital social (Cáceres, 2004). En cuanto a los territorios, se pueden distinguir las necesidades de una o más localidades o regiones.

Se recomienda a los diseñadores la identificación de necesidades locales y regionales por sector o sectores particulares y, también, por materias y por territorios también particulares (sobre este punto volveremos en el Apartado N°2, al considerar el diagnóstico de políticas para el desarrollo local y regional). En primer lugar, porque si se recortan las necesidades locales y regionales a satisfacer por sector, por materia y territorio, el diseño se pone en marcha más rápidamente y cuesta menos. En segundo lugar, porque de esa manera, la gestión puede enfocarse a los sectores más débiles, en las materias pendientes y los territorios subdesarrollados.

Desde nuestro punto de vista, a partir de una convicción ideológica previa al diseño y la gestión de las políticas públicas, el gobierno, en consulta con la administración pública y la sociedad civil, debe definir la o las estrategias para el desarrollo local y regional. Por supuesto, esa definición debería estar en la plataforma electoral. Las estrategias para el desarrollo local y regional implican saber, antes de iniciar el proceso de diseño y gestión de las políticas, cuáles serán los sectores sociales a privilegiar, cuáles serán las materias y cuáles serán los territorios a atender preferentemente.

### 3.3.1. *Necesidades y demandas*

Las necesidades en general, y específicamente las necesidades de una localidad o región, pueden ser “demandadas” o “no demandadas”. Las primeras son carencias cuya satisfacción es peticionada por uno o más sectores de la localidad o región. Las segundas también son carencias, pero cuya satisfacción no es peticionada. Se demanda vivienda e infraestructura de servicios (capital físico), empleo y crecimiento (actividad económica), educación y salud, seguridad, por ejemplo. Pero rara vez se demanda participación, confianza o acción colectiva y cooperación. El medioambiente puede ser un ejemplo de cómo una necesidad pasa de no demandada a demandada.

Muchos opinan que un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería ocuparse preferentemente de las primeras (necesidades demandadas) pero preocuparse de las segundas (necesidades no demandadas). La capacidad de anticipación distingue a un buen gobierno de un gobierno común y corriente. Si la necesidad está, la demanda aparecerá. Un gobierno común y corriente espera la demanda. Un buen gobierno la anticipa. ¿Cómo? Anticipar la demanda significa diagnosticar las necesidades, los problemas y las soluciones posibles, tomar las decisiones y formular los planes, programas y proyectos con el fines de satisfacerlas.

Junto con las necesidades demandadas o no demandadas hay que considerar las “demandas que no responden a necesidades”. No pocas veces, en una la localidad o región, los sectores sociales demandan lo que no necesitan. Las razones (o sinrazones) pueden ser diferentes. Entre ellas, las promesas

demagógicas de las campañas electorales. El dilema de los gobiernos es, entonces, la tentación demagógica del “sí” o los eventuales costos del “no”. Atender las demandas que no responden a necesidades puede causar crisis fiscales, pero no atenderlas puede causar crisis políticas y, en ambos casos, situaciones de ingobernabilidad (Aguilar Villanueva, 2010).

Finalmente, hay planes (programas y proyectos) o actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Insólita pero frecuentemente, diversas decisiones gubernamentales o acciones administrativas se ocupan de cuestiones que no responden a necesidades ni a demandas de los sectores sociales de una localidad o región. No se sabe por qué ni para qué se diseñaron o gestionaron. No hay carencias que los justifiquen ni peticiones que las expliquen... pero han sido elaborados e implementados. Obras públicas de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación en muchas localidades y regiones.

En síntesis, un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería ocuparse primero y principalmente de las necesidades que son demandadas, preocuparse de las necesidades que no son demandadas (elaborando los planes, programas y proyectos a los fines de satisfacerlas), desactivar las demandas que no respondan a necesidades reales (sin causar crisis políticas) y no elaborar planes, programas o proyectos ni poner en marcha actividades si no hay necesidades o demandas que lo justifiquen o lo explique.

En los enfoques teóricos predominantes, “necesidades sociales” y “problemas públicos” suelen utilizarse como términos equivalentes. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, las necesidades sociales y los problemas públicos no son iguales y, por lo tanto, deben diferenciarse a los fines del análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo de una o varias localidades o regiones.

### 3.3.2. *Necesidades y problemas*

Las necesidades (insatisfechas o a satisfacer) son carencias de uno o más sectores sociales (privados con y sin fines de lucro o ciudadanos) que pueden estar demandadas o no demandadas. En cambio, los problemas (irresueltos) son impedimentos que los Estados nacionales, subnacionales o municipales (a través sus gobiernos y administraciones públicas) deben resolver para que los sectores sociales integrantes de una localidad o región puedan satisfacer sus necesidades.

Los Estados nacionales, subnacionales o municipales, a través de los planes (programas y proyectos) de sus gobiernos y, sobre esa base, de las actividades de sus administraciones públicas, deben resolver los problemas públicos como medio para que los sectores de una localidad o región puedan satisfacer sus necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social. Los Estados deben resolverlos pero no como fin sino como un medio.

Por ejemplo, las necesidades sociales a satisfacer para el desarrollo del capital humano y del capital social de una o varias localidades o regiones podrían ser la educación, la salud y el ambiente por una parte y, por la otra, la seguridad, la convivencia y el fortalecimiento de la sociedad civil. Probablemente, la educación, la salud y la seguridad son necesidades “demandadas”, mientras que el ambiente, la convivencia y el fortalecimiento de la sociedad civil son “necesidades no demandadas”.

Luego, a los fines de satisfacer la necesidad de “educación”, hay que resolver los problemas de deterioro e insuficiencia de escuelas; para satisfacer la necesidad de “salud”, hay que resolver los problemas de deterioro e insuficiencia de centros de atención primaria de la salud (CAPS) y hospitales; y para satisfacer la necesidad de “ambiente”, hay que resolver los problemas de falta de cloacas. A su vez, a los fines de satisfacer la necesidad de “seguridad” hay que resolver los problemas de deterioro e insuficiencia de comisarías y para satisfacer la necesidad de “convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil” hace falta resolver los problemas de falta de formación y capacitación de líderes comunitarios.

Desde nuestro punto de vista, imprecisa pero gráficamente se podría decir que los problemas públicos deben ser resueltos por los gobiernos y las administraciones públicas, mientras que las necesidades sociales deben ser satisfechas por los sectores privados y ciudadanos de una localidad o región. Obviamente, los gobernantes y administradores públicos deben trabajar junto con los dirigentes empresariales y civiles y los ciudadanos. Pero, insistimos, la resolución de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades es una responsabilidad de los Estados. El cumplimiento de esa responsabilidad explica su esencia y justifica su existencia.

### 3.2. Sociedad local y regional, Estado y mercado

La localidad o región debe ser la primera destinataria del diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional. Pero, además, debe ser la partícipe necesaria en esos procesos (tanto en las fases de diagnóstico y decisión como en las fases de dirección y difusión), de acuerdo con nuestro marco teórico. Es la “primera destinataria” porque las políticas públicas buscan la satisfacción de las necesidades de la sociedad y, de esa manera, la aprobación de los ciudadanos o habitantes. Debe ser la “partícipe necesaria” porque el gobierno y la administración pública son tan necesarios como insuficientes a esos fines.

Muchas veces, sin querer o queriendo, se considera que los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) o los mercados (de bienes o servicios) son los destinatarios de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional. Desde nuestro punto de vista, esto supone desvirtuar sus respectivas naturalezas, constituyendo “idolatrías” que hemos sufrido y que debemos erradicar (Graglia y Riorda, 2005) de la cultura (o incultura) política y económica.

Los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) no deben ser los destinatarios de las políticas, porque tanto los gobiernos como las administraciones públicas son instrumentos de la localidad o región con el fin de asegurar un “orden político” de convivencia. Los mercados tampoco deben ser los destinatarios de las políticas, porque son otro instrumento de la localidad o región con el fin de asegurar un “orden económico” de convivencia. Desde ese punto de vista, vale destacar los principios y el modo de funcionamiento de la economía social de mercado (Dickertmann y Piel, 2008).

Las políticas para el desarrollo local y regional se deben orientar al bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, sabiendo que tanto los gobiernos y las administraciones públicas como las empresas privadas integran una misma localidad o región junto con las organizaciones civiles y los ciudadanos. Obviamente, hay planes (programas o proyecto) gubernamentales o actividades administrativas que se destinan a gobiernos y administraciones públicas o a empresas, predominantemente. Por ejemplo, las políticas de reforma política o administrativa del Estado a escala nacional, subnacional o municipal o de regulación o desregulación de los mercados.

Si los planes, programas o proyectos y las actividades estatales se orientan a la satisfacción de intereses gubernamentales o administrativos, la localidad o región se limita al quehacer de los Estados nacionales, subnacionales o municipales, sin tiempo ni espacio para la iniciativa de los sectores privados. Asimismo, si los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas se orientan a la satisfacción de demandas empresariales, la localidad o región se limita a los mercados, sin tiempo ni espacio para la responsabilidad del sector estatal.

Las relaciones entre la localidad o región como primera destinataria y partícipe necesaria en el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional por una parte y, por la otra, los Estados y mercados como sus instrumentos de convivencia política y económica, deben soportarse en el principio de subsidiariedad. Según el humanismo cristiano, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (*subsidium*) respecto de las menores y, por lo tanto, de apoyo y promoción. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen (CDSI, 2005:127).

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados no deben intervenir cuando los actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos pueden satisfacer *per se* las necesidades de desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social de la localidad o región. Pero deben intervenir cuando dichos actores no pueden hacerlo, subsidiariamente, resolviendo los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de vivienda, infraestructura de servicios, empleo, crecimiento, educación, salud, ambiente, seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil.

En particular, una de las aplicaciones de este principio de subsidiariedad en relación con la realidad estatal implica que los Estados nacionales no deben hacer lo que pueden hacer los subnacionales y, a su vez, que los Estados subnacionales no deben hacer lo que pueden hacer los municipales a los fines del desarrollo local y regional. Dicho en otros términos, los Estados subnacionales deben hacer lo que no pueden hacer los municipales y los Estados nacionales deben hacer lo que no pueden hacer los subnacionales.

### 3.3. La persona humana en la sociedad local y regional

Como claramente ha analizado la Conferencia Episcopal Argentina (2005), cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el estatismo y se abandona el principio de subsidiariedad "por exceso". Asimismo, cuando el Estado no protege al débil frente a los más fuertes o no brinda su ayuda económica, institucional o legislativa a las entidades sociales más pequeñas, caemos en el liberalismo a ultranza y se abandona el principio de subsidiariedad, no por exceso sino "por defecto" (CEA, 2005).

La localidad o región (no los Estados nacionales, subnacionales o municipales ni los mercados) debe ser la "primera" destinataria de las políticas para el desarrollo local y regional. Pero no la "última". Desde el punto de vista del humanismo cristiano, no caben dudas al respecto. La finalidad última de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, son las personas humanas, la gente, los vecinos de una localidad o región, las personas de carne y hueso que habitan o cohabitan en un tiempo y un espacio definidos, preferentemente las personas con menos recursos.

Como se ha dicho en el Documento Conclusivo de V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (Aparecida, Brasil), preocuparse y, sobre todo, ocuparse de la dignidad humana, requiere una opción preferencial por los pobres y excluidos. "Dentro de esta amplia preocupación por la dignidad humana, se sitúa nuestra angustia por los millones de latinoamericanos y latinoamericanas que no pueden llevar una vida que responda a esa dignidad" (CELAM, 2007:179). La opción preferencial por los pobres, sin embargo, no es exclusiva ni excluyente.

Las políticas para el desarrollo local y regional deben orientarse a la búsqueda del bien común de una localidad o región (esa es su razón de ser), la satisfacción social y la aprobación ciudadana (esos son sus fines). En esa búsqueda, que no es transitoria sino permanente, los intereses político-partidarios y de las demandas económico-sectoriales deben subordinarse al interés general de la sociedad local y regional. Ahora bien, el interés general debe ser visto y considerado, siempre, a favor de las personas singulares que integran dicha localidad o región.

Nunca la satisfacción de una necesidad local o regional ni la resolución de un problema público pueden explicar ni justificar la violación de los derechos humanos (Steiner, 2010). El respeto por la dignidad de la persona humana es la base y el punto de partida del desarrollo local y regional. El desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y del capital social se explica y justifica por y para las personas que viven y conviven en una sociedad y tienen necesidades insatisfechas.

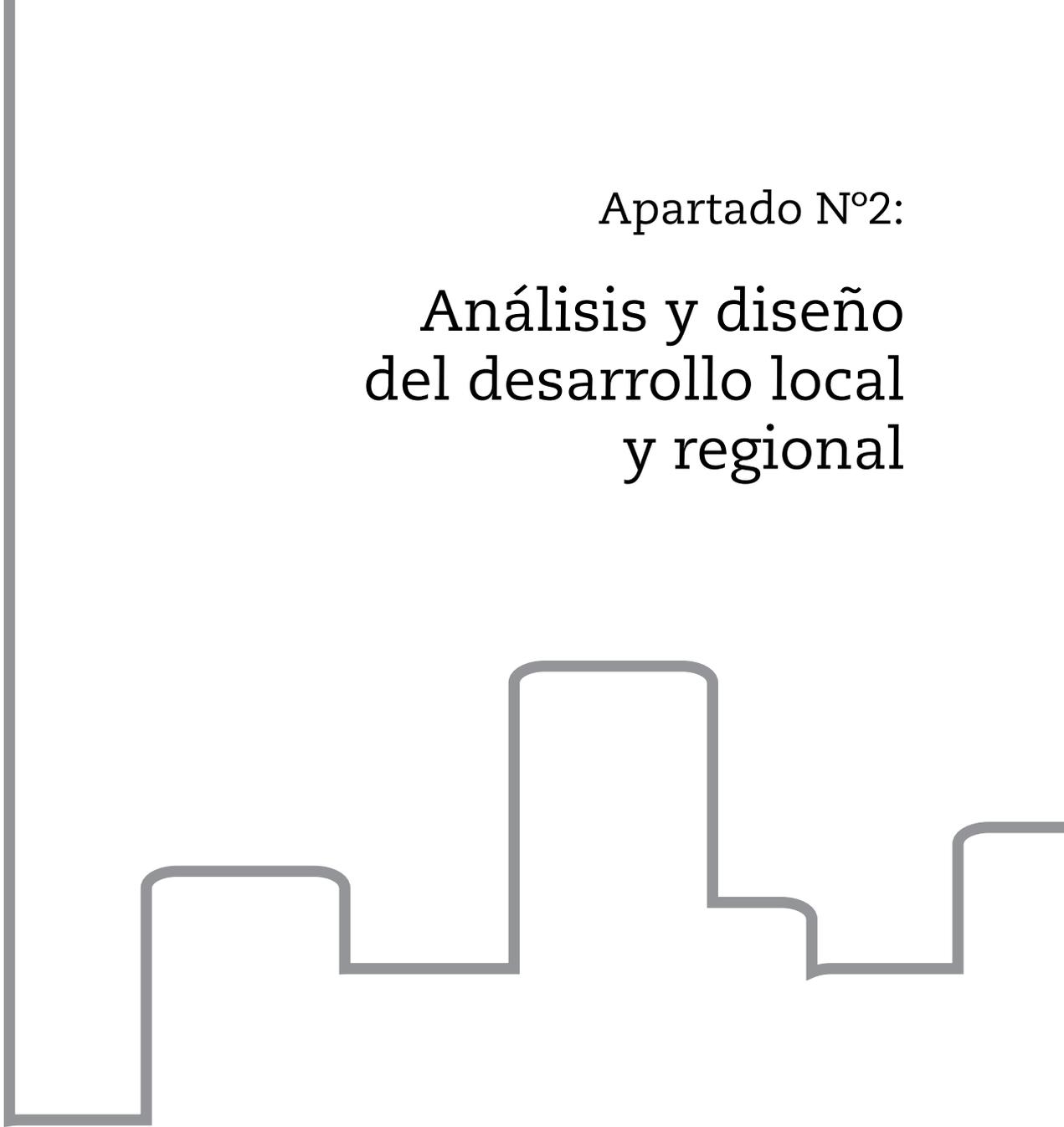
Conforme al Episcopado Argentino, de esa dignidad "brotan los derechos fundamentales e inalienables de todo ser humano, que no lo abandonan nunca, desde su concepción hasta su muerte natural. Y esto, no importa su condición: varón o mujer, rico o pobre, sabio o ignorante, inocente o reo, y cualquiera sea su color" (CEA, 2005:Nº2). Esta dignidad "es la clave y el centro del misterio del hombre y de todo lo que lo atañe. Desde ella todo problema humano puede ser iluminado y hallar solución. Esta dignidad nos ilumina también para apreciar la grandeza sublime de la vida terrena y de los esfuerzos con el hombre procura hacerla más plenamente humana" (CEA, 2005:Nº2).

Desde nuestro punto de vista, pues, las políticas públicas en general y, particularmente, las políticas para el desarrollo local y regional, se deben analizar, diseñar, gestionar y evaluar a partir de la subordinación de los intereses gubernamentales y empresariales a la dignidad de la persona humana y la búsqueda del bien común, a la luz del principio de subsidiariedad que oriente las relaciones entre la sociedad local y regional, los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) y los mercados (de bienes y servicios). Se impone un "modelo relacional" (Graglia, 2004) tanto de análisis y diseño como de gestión y evaluación de políticas.

De acuerdo con ese modelo, es recomendable que las nuevas políticas se diseñen a partir de las políticas existentes, que las decisiones de los gobernantes se tomen a partir de un diagnóstico con la participación de los actores privados y ciudadanos, que las actividades planificadas se implanten social y legalmente, se operen coordinada y concertadamente, que las actividades planificadas y ejecutadas se comuniquen personalizada y masivamente, que haya control de los procesos de gestión y que los resultados sean evaluados en términos de percepción sectorial y ciudadana.

Apartado N°2:

Análisis y diseño  
del desarrollo local  
y regional





# 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 se deben analizar las políticas existentes. 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**



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 gestionado “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 que se diseña o gestiona (en el presente) o una política para el desarrollo del capital humano y el capital social que ha sido diseñada o gestionada (en el pasado) por un gobierno municipal o una asociación intermunicipal en una localidad o región.

En el primer caso (estudio de una política presente), las conclusiones del análisis pueden servir para decidir la ratificación (o 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 región, se puede decidir la ratificación de los plazos de ejecución de los programas para la refacción 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 discontinuidad) de programas o proyectos integrantes de un plan que puso en marcha la pasada gestión. Por ejemplo, en relación con un “plan para el desarrollo del capital humano” de una localidad o región, se puede decidir la continuidad de los programas para la refacción 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 o 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. Vale destacar que el análisis 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 postgrado se plantean estos análisis comparativos sin la pretensión de servir como insumos para el diseño de nuevas políticas. 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 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 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 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 a nuestra patria (nosotros decimos 'a nuestra localidad o 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 región (el "polo realista").

## 2. Pasos del análisis

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

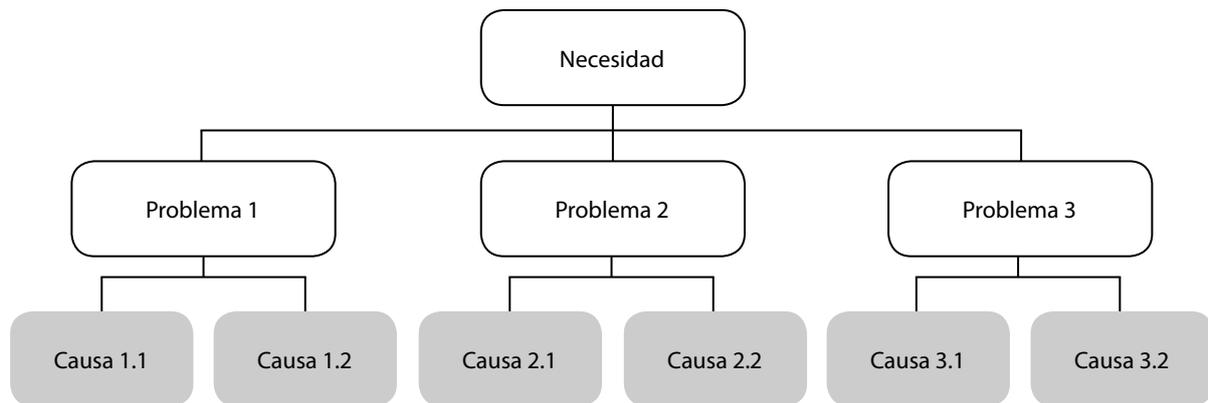
En el primer paso de la metodología que se propone, los analistas deben consultar a los gobernantes responsables de la decisión de las políticas para el desarrollo local y regional: 1) cuáles son las "necesidades sociales a satisfacer" mediante la política que se analiza y 2) cuáles son los "problemas 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.

El análisis debe describir el perfil de la política en análisis. Es decir: cuáles son los sectores sociales destinatarios, cuáles son las materias de las que se ocupa y cuáles son los territorios donde se aplica. Por ejemplo, el sector social destinatario puede ser el de los jóvenes, la materia de la que se ocupa puede ser el empleo y el territorio donde se aplica puede ser una ciudad. También debe describir si se trata de una política municipal, subnacional o nacional.

Es muy importante que el análisis describa cuál es la gravedad y cuál es la urgencia de cada una de las necesidades locales o regionales insatisfechas. Por ejemplo, si se analiza la educación en una región, los analistas deben describir si la alfabetización, la tasa de asistencia escolar y el nivel de instrucción alcanzado han aumentado o disminuido en comparación con los años anteriores y si son mayores o menores en comparación con otras regiones semejantes. También deben describir cuán urgente es la satisfacción de la necesidad "educación" para los gobernantes y administradores públicos responsables de la política en diseño, para los dirigentes no gubernamentales y para los ciudadanos.

Asimismo, el análisis debe diferenciar los motivos que explican o justifican la presencia de los problemas por una parte y, por la otra, las consecuencias de esos problemas. Los problemas no son sus consecuencias ni sus causas. La mala atención a los pacientes de un centro de atención primaria de la salud puede ser una consecuencia de un problema (por ejemplo, las fallas en la gestión organizacional de los recursos humanos), pero no es el problema ni mucho menos su causa (que puede provenir de la falta de personal de la calidad necesaria o en la cantidad suficiente).

### Necesidades, problemas y causas



ELABORACIÓN PROPIA

Para identificar las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y sus causas, los analistas pueden apelar a diversas metodologías según los casos. En general, se recomiendan las entrevistas a informantes clave y los grupos focales para los gobernantes provenientes de los poderes ejecutivos y legislativos (departamentos ejecutivos municipales o concejos deliberantes, por ejemplo) (García Pizarro, 2007). Es decir, se recomienda que los analistas entrevisten al titular del departamento ejecutivo y sus funcionarios políticos, y también a los concejales municipales integrantes del bloque oficialista.

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. Veamos algunos ejemplos.

Si analizásemos una política de un gobierno municipal o subnacional para el desarrollo del capital físico de una localidad o región, las necesidades sociales identificadas podrían ser, entre otras, la vivienda y la infraestructura de servicios (obras públicas y servicios públicos). A su vez, el problema prioritario identificado podría ser la "ineficiencia financiera" y sus causas principales, el déficit fiscal, la desinversión o el endeudamiento público.

Si analizásemos una política de un gobierno municipal o subnacional para el desarrollo de la actividad económica de una localidad o región, las necesidades sociales identificadas podrían ser, entre otras, el empleo y el crecimiento de la economía local y regional. A su vez, el problema prioritario identificado podría ser la "incapacidad institucional" y sus causas principales, las fallas en la gestión asociada, el planeamiento del desarrollo o la gestión organizacional de los recursos humanos.

Asimismo, si analizásemos una política de un gobierno subnacional o nacional para el desarrollo del capital humano de una o varias localidades o regiones, las necesidades sociales identificadas podrían ser, entre otras, la educación, la salud y el ambiente. A su vez, el problema prioritario identificado

podría ser la “falta de transparencia” y sus causas principales, las deficiencias en la publicidad del presupuesto o el acceso a la información pública.

Si analizásemos una política de un gobierno subnacional o nacional para el desarrollo del capital social de una o varias localidades o regiones, las necesidades sociales identificadas podrían ser, entre otras, la seguridad, la convivencia y el fortalecimiento de la sociedad civil. A su vez, el problema prioritario identificado podría la “falta de participación política” y sus causas principales, la baja de la participación en las elecciones competitivas y en los consejos consultivos y foros de la sociedad civil existentes.

### 2.2. Planes, programas o proyectos existentes

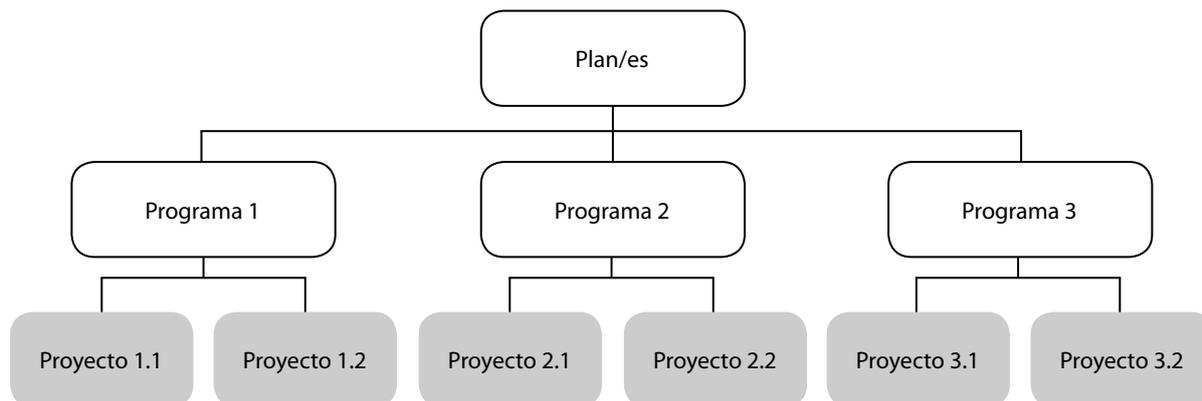
En el segundo paso, los analistas también deben consultar a los administradores públicos: cuáles son los planes, programas y proyectos existentes con el fin de satisfacer las necesidades, resolver los problemas o remover las causas establecidas en el primer paso. La fuente de información no son los gobernantes responsables de la decisión sino los “mandos medios” responsables de la implementación de las políticas para el desarrollo local y regional.

El análisis supone (o presupone) que hay planes y que esos planes incluyen programas y programas. A partir de ese supuesto (o presupuesto), los analistas hacen esta consulta a los funcionarios correspondientes. 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 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 en la descripción de los atributos del plan (2003:19): reflexión previa y concomitante con la acción, enfoque racional de decisiones, reducción del azar y la incertidumbre, anticipación de decisiones y acciones presentes orientadas a actividades y resultados futuros, selección de opciones y provisión y ordenamiento de medios, previsión y promoción de acciones, previsión de la sucesión temporal de objetivos y estructuración de la acción, establecimiento de hipótesis de las acciones, intención de modificar voluntariamente los acontecimientos, hacer que las cosas cambien intencionalmente y decisión de asumir riesgos para alcanzar los fines deseados.

Por lo tanto, el análisis debe describir las principales características de esos planes y de sus programas o proyectos integrantes. En particular: cuáles son los objetivos (generales y particulares), cuáles son los indicadores de esos objetivos (tanto de gestión como de resultados), los verificadores y factores externos, cuáles son los recursos asignados (tanto económicos y financieros como organizacionales y humanos), cuáles son los plazos previstos a los fines de la implementación (corto, mediano o largo) y quiénes son los responsables (de las decisiones, ejecuciones y comunicaciones, del control de gestión y la evaluación de resultados).

### Planes, programa y proyectos



ELABORACIÓN PROPIA

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 administradores públicos dependientes de ellos. Como veremos más adelante, los administradores públicos son los llamados “mandos medios”, es decir, los jefes de departamento, división y sección que integran la planta permanente de cualquier administración pública (municipal, subnacional o nacional) y, también, los directores y subdirectores concursados.

Por ejemplo, si se ha entrevistado al ministro o secretario de Medioambiente en el primer paso, ahora se debe suministrar el cuestionario a los jefes de departamento, división o sección de las direcciones o subdirecciones (concurados) 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 ponerlas en marcha.

Si el contacto con los administradores públicos responsables de la implementación 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 administradores públicos responsables de la implementación, narran cuáles son los planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades, resolver los problemas y remover sus causas, sin interpretaciones ni críticas. Veamos algunos ejemplos.

Si analizásemos una política de un gobierno municipal o subnacional para el desarrollo del capital físico de una localidad o región, el “plan para el desarrollo físico de la localidad o región de...” podría

incluir un “Programa de vivienda” (con proyectos de refacción o ampliación de viviendas existentes y de construcción de nuevas viviendas) y un “Programa de infraestructura de servicios” (con proyectos de infraestructura vial, agua de red, electricidad y gas natural y de movilidad y comunicación, transporte interurbano, teléfono e internet por banda ancha).

Asimismo, si analizásemos una política de un gobierno municipal o subnacional para el desarrollo de la actividad económica de una localidad o región, el “plan para el desarrollo económico de la localidad o región de...” podría incluir un “Programa de empleo” (con proyectos de identificación de la demanda laboral y de formación y capacitación de oferta laboral a escala local y regional) y un “Programa de crecimiento de la economía de la localidad o región” (con proyectos de identificación de fortalezas y oportunidades del comercio interno y externo y de concertación intersectorial para la producción).

### 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 a 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 a 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).

A partir de dichos atributos, los analistas deben buscar dos defectos probables de las políticas para el desarrollo local y regional que se analizan: **planes, programas o proyectos “sobrantes” o “faltantes”**. 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. 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. Veamos algunos ejemplos.

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



ELABORACIÓN PROPIA

Supongamos que se analiza una política de un gobierno subnacional o nacional para el desarrollo del capital humano y el capital social de varias localidades o regiones. Según los gobernantes entrevistados, las necesidades sociales identificadas son cinco: la educación, la salud y el ambiente (en cuanto al desarrollo del capital humano), la seguridad, la convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil (con respecto al desarrollo del capital social).

A su vez, los problemas prioritarios identificados son dos: la falta de transparencia y la falta de participación política. Respecto de sus causas, se identifican cuatro como principales: las deficiencias en la publicidad del presupuesto y en el acceso a la información pública (respecto de la transparencia), la baja en la participación electoral (elecciones competitivas) y en la participación no electoral (tanto en los consejos consultivos como en los foros de la sociedad civil existentes).

Según los administradores públicos entrevistados, el “plan para el desarrollo humano de la localidad o región de...” incluye un “Programa de educación” (con proyectos de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de escuelas y de revisión de contenidos educativos), un “Programa de salud” (con proyectos de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de centros de atención primaria de la salud –CAPS– y hospitales y de derivación de pacientes), y un “Programa de ambiente” (con proyectos de tratamiento de aguas residuales y de recolección y disposición de residuos).

A su vez, el “plan para el desarrollo del capital social de la localidad o región de...” incluye un primer “Programa de seguridad” (con proyectos de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de comisarías y de prevención de delitos y contravenciones) y un segundo “Programa de convivencia y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil” (con proyectos de formación y capacitación de líderes comunitarios y de proyecto de fomento de la acción colectiva y cooperación).

En este tercer paso, los analistas deben interpretar las relaciones entre los planes<sup>34</sup> y las necesidades identificadas (educación, salud, ambiente, seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil). También deben interpretar las relaciones entre los programas<sup>35</sup> y los problemas identificados (falta de transparencia y falta de participación política) y entre los proyectos<sup>36</sup> y las causas principales (deficiencias en la publicidad del presupuesto y en el acceso a la información pública, baja de la participación electoral en las elecciones competitivas, en los consejos consultivos foros de la sociedad civil existentes).

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 administradores públicos 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 gobernantes. 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, 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 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 del capital físico de una localidad o región debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de vivienda, obras y servicios. Una política para el desarrollo de la actividad económica debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de empleo y de crecimiento. Una política de desarrollo del capital humano debería incluir planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades de educación, salud y básicas. Una política de desarrollo del capital 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

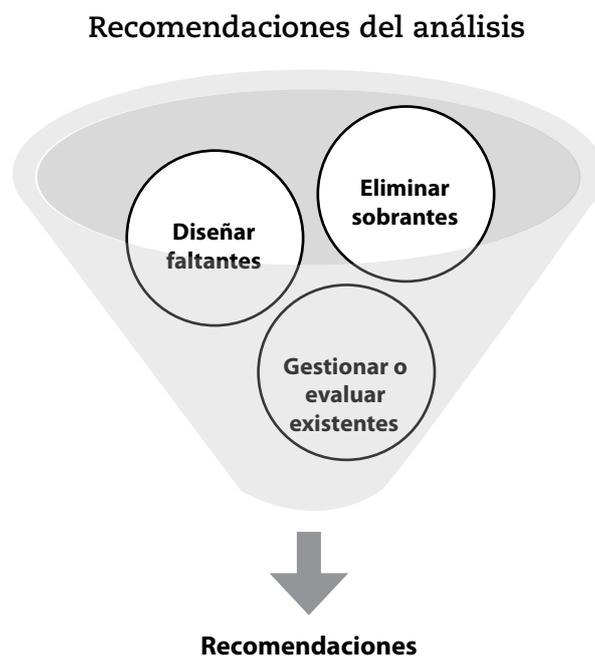
34 Para el desarrollo humano y para el desarrollo social.

35 De educación, salud, ambiente, seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil.

36 De mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de escuelas, de revisión de contenidos educativos, de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de centros de atención primaria de la salud y hospitales, de derivación de pacientes, de tratamiento de aguas residuales, de recolección y disposición de residuos, de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de comisarias, de prevención de delitos y contravenciones, de formación y capacitación de líderes comunitarios y de fomento de la acción colectiva y cooperación.

que hablamos no es la crítica “destructiva”, sino la que sirve a los fines de mejorar la formulación y la implementación 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 las recomendaciones que consideren a los fines del diseño de nuevas políticas.



ELABORACIÓN PROPIA

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 política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas” (Torgerson, 1986).

Sostenemos, pues, que los analistas deben recomendar la **eliminación de 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. Previamente, se aconseja que ratifiquen con los gobernantes cuáles son las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos y sus causas principales, para subsanar probables omisiones. Tal vez deban reunirse con ellos para revisar las entrevistas en función de los cuestionarios respondidos por los administradores públicos.

## 2. Análisis y diseño del desarrollo local y regional

A su vez, deben recomendar la **formulación de 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. Para subsanar probables omisiones, previamente, se aconseja que ratifiquen con los administradores públicos cuáles son los planes y los programas o proyectos integrantes. Tal vez deban reunirse con ellos para revisar los cuestionarios en función de las entrevistas realizadas a los gobernantes.

Finalmente, deben recomendar la **implementación o evaluación de 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 deben recomendar la implementación o la evaluación, respectivamente.

En síntesis, los analistas deben recomendar la eliminación de los “sobrantes”, el diseño de los “faltantes”, la gestión o evaluación de los planes, programas o proyectos “existentes”. 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 los administradores públicos responsables de la implementación 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*. Vale la pena resaltar que las fuentes consultadas en el análisis son los gobernantes y administradores públicos, no los actores sociales. Esa es una restricción que se supera en el diagnóstico que veremos a continuación.



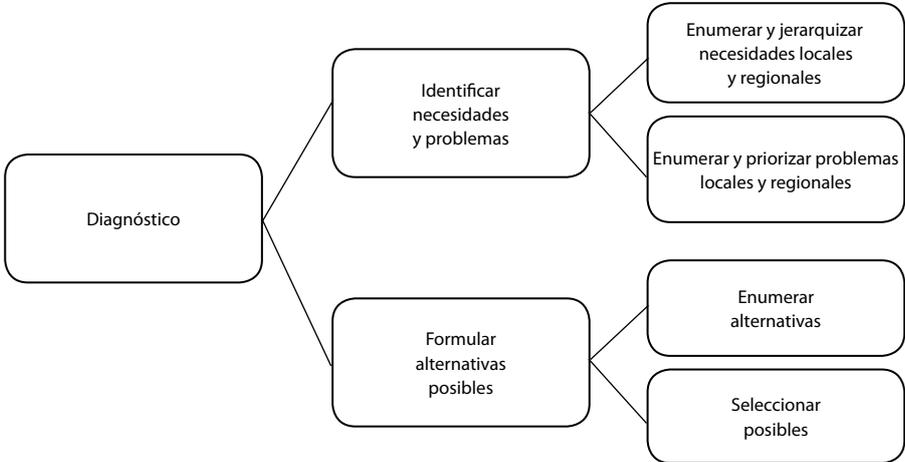
# CAPÍTULO II: DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

## 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 configura 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 esta fase 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 y factibilidad política).

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



ELABORACIÓN PROPIA

Desde nuestro punto de vista, 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). Las fuentes y los mecanismos de consulta de dicha investigación deben ser pluralistas e idóneos. Se distinguen, entre las fuentes, los actores políticos y sociales y, entre los mecanismos de consulta, la observación directa, las entrevistas a informantes clave, los grupos focales y las encuestas de opinión.

Los actores políticos son los gobiernos y sus administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales) y las asociaciones intergubernamentales que ellos integran. 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).<sup>37</sup>

Entre los mecanismos de consulta, se destaca la observación directa de los diseñadores durante el 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 el proceso de diagnóstico.

Sostenemos que se debe consultar a los ciudadanos, pero ellos no deben ser la única fuente de consulta. También se debe consultar a los gobernantes y administradores públicos responsables de la decisión e implementación de las políticas, junto con los dirigentes privados (tanto empresariales como 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 desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano o del capital social, de acuerdo con la política para el desarrollo local y regional que se diagnostica, pueden ser muy importantes para cotejar con las opiniones de los actores políticos y sociales consultados. También pueden ser muy importantes los análisis de experiencias de otras localidades o regiones que sean comparables.

En el análisis (o "estudios de determinación"), los gobernantes y administradores públicos han sido consultados sobre las necesidades a satisfacer, los problemas irresueltos 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 amplía la consulta a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos. Atentos a ellos, hablamos de un diagnóstico "participativo".

37 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.

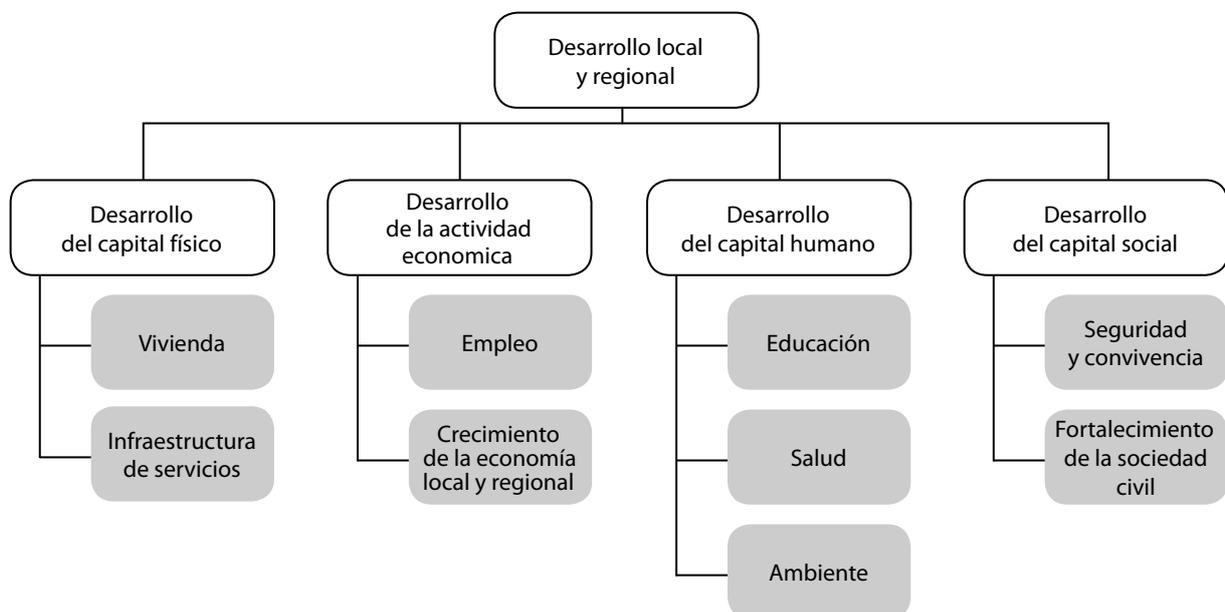
## 2. Fases del diagnóstico

### 2.1. Enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales

Inicialmente, los diseñadores deben definir cuatro cuestiones fundamentales a los fines del diagnóstico. La primera es el **sujeto**, es decir, cuál es el gobierno responsable de decidir la puesta en marcha de la política que se diseña. ¿Se trata de una política nacional, subnacional o municipal? La segunda es el **objeto**, es decir, cuál es la materia de la que se ocupa y cuál es el territorio en el que se aplica dicha política. ¿Se trata de una política para el desarrollo físico, económico, humano o social de una o más localidades o regiones? La tercera son las **fuentes**, o sea, los actores políticos y sociales a consultar. Y la cuarta son los **mecanismos de consulta**, o sea, las técnicas de investigación social a utilizar.

Definidas estas cuatro cuestiones, los diseñadores deben enumerar las necesidades locales y regionales, preguntando a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos:<sup>38</sup> ¿cuáles son las necesidades a satisfacer por el gobierno (nacional, subnacional o municipal) en relación con el desarrollo en una localidad o región determinada? 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.

#### Necesidades locales y regionales



ELABORACIÓN PROPIA

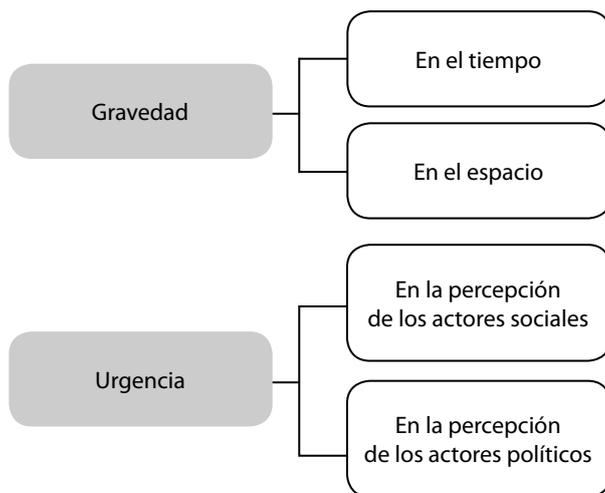
Por ejemplo, si diseñásemos una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo integral de una o más localidades o regiones, las necesidades sociales a identificar podrían ser, entre otras, el desarrollo del capital físico (incluyendo la vivienda y la infraestructura de servicios), el desarrollo de la actividad económica (incluyendo el empleo y el crecimiento de la economía local y regional), el

38 Se supone que los gobernantes y administradores públicos han sido consultados en el análisis (o "estudios de determinación") de las políticas existentes sobre las necesidades a satisfacer.

desarrollo del capital humano (incluyendo la educación, la salud y el ambiente) y el desarrollo del capital social (incluyendo tanto la seguridad y convivencia como el fortalecimiento de la sociedad civil).

Luego de enumerar las necesidades locales y regionales, los diseñadores deben jerarquizarlas. A los fines de la jerarquización, se propone que el equipo de diseño analice la “gravedad” (tanto en el tiempo como en el espacio) por una parte y, por la otra, la “urgencia” (tanto social como política) de cada una de las necesidades enumeradas. Ambos (gravedad y urgencia) son los criterios de jerarquización de necesidades propuestos según el “modelo relacional” (Graglia, 2004).

### Criterios para jerarquizar necesidades locales o regionales



ELABORACIÓN PROPIA

La **gravedad** se analiza a partir de indicadores provenientes de estadísticas (gubernamentales o no gubernamentales) y consultas a expertos temáticos. Por ejemplo, si se diseña una política para el desarrollo del capital físico, puede verse el déficit habitacional. Si se diseña una política para el desarrollo de la actividad económica puede considerarse el desempleo. Si se diseña una política para el desarrollo humano, pueden verse las tasas de matriculación secundaria y de mortalidad infantil. Si se diseña una política para el desarrollo del capital social, pueden considerarse las tasas de delitos y contravenciones.

A su vez, la **urgencia** se analiza a partir de consultas a los actores sociales (la percepción de los actores políticos se conoce a través del análisis o estudios de determinación” de las políticas existentes). Al respecto, la metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada una de las necesidades insatisfechas por separado y averigüen: ¿es grave en relación con otros períodos? ¿Es grave en relación con otros lugares? ¿Es percibida como urgente por los actores sociales? ¿Es percibida como urgente por los actores políticos?

Por ejemplo, si se analiza el empleo en una ciudad, los diseñadores deben investigar si la desocupación ha aumentado o disminuido en comparación con los años anteriores y si es mayor o menor en comparación con otras ciudades semejantes. También deben indagar cuán urgente es para los gobernantes y administradores públicos responsables de la política en diseño, cuán urgente es para los empresarios y gremialistas y cuán urgente es 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.

En cuanto a la **gravedad en el tiempo**, se considera: “de alta gravedad” si las necesidades locales o regionales a satisfacer aumentaron en comparación con otros períodos comparables, “de baja gravedad” si disminuyeron y “de gravedad media” si no aumentaron ni disminuyeron. 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 otros lugares comparables, “de baja gravedad” si son menores y “de gravedad media” si son iguales.

Respecto de 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. 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.

Como puede verse, para cada pregunta se admiten tres opciones y a cada una de ellas se le asigna una valoración relativa: alta, media o baja. 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 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 o dos entrevistas a informantes clave (con los mismos dirigentes empresariales o civiles, por ejemplo) o dos encuestas de opinión pública, consultando sobre las necesidades primero y sobre los problemas después.

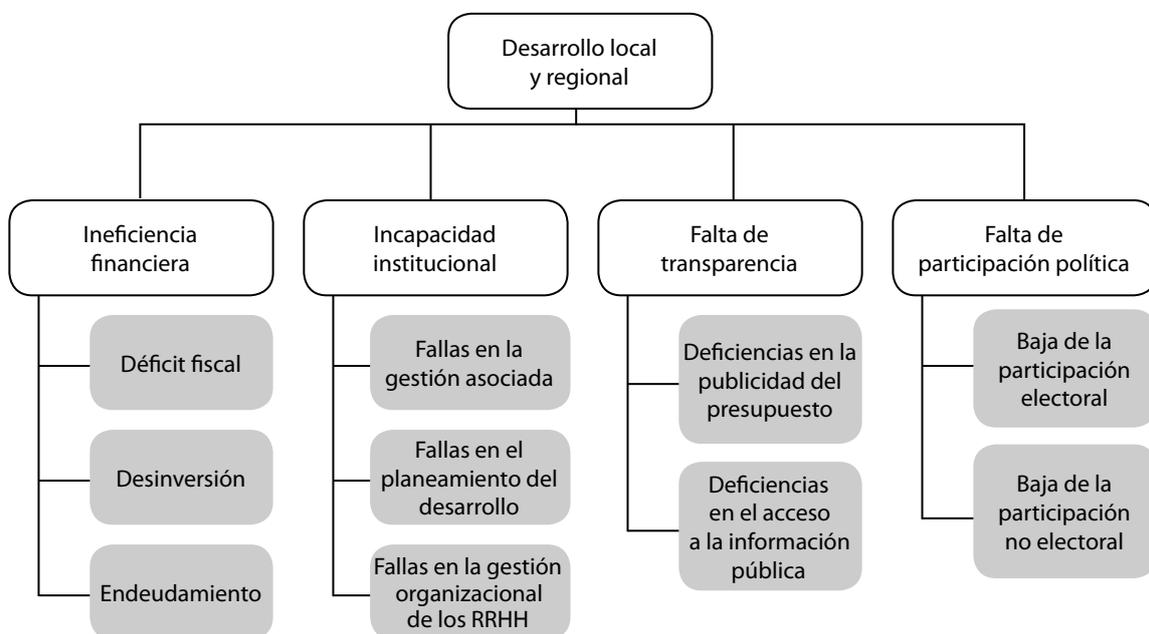
Los diseñadores deben preguntar a los dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos:<sup>39</sup> ¿cuáles son las dificultades que impiden u obstaculizan la satisfacción social de cada una de las necesidades locales y regionales identificadas? Por ejemplo: ¿cuáles son problemas que

<sup>39</sup> También se supone que los gobernantes y administradores públicos han sido consultados en el análisis (o “estudios de determinación”) de las políticas existentes sobre los problemas irresueltos.

impiden u obstaculizan el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano 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.

Por ejemplo, si diseñásemos una política para el desarrollo del capital físico, de la actividad económica, del capital humano o del capital social de una o más localidades o regiones, los problemas identificados podrían ser, entre otros, la ineficiencia financiera (causada por el déficit fiscal, la desinversión o el endeudamiento público), la incapacidad institucional (causada por fallas en la gestión asociada, el planeamiento del desarrollo o la gestión organizacional de los recursos humanos), la falta de transparencia (causada por deficiencias en la publicidad del presupuesto o el acceso a la información pública) o de participación política (causada por la baja en la participación electoral o no electoral).

### Problemas y causas locales y regionales

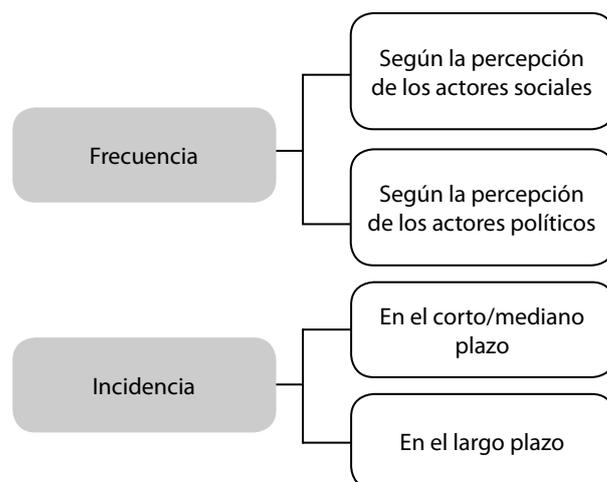


ELABORACIÓN PROPIA

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).

Luego de enumerar los problemas con sus causas, los diseñadores deben priorizarlos. A los fines de la priorización, se propone que los diseñadores analicen 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. Ambos (frecuencia e incidencia) son los criterios de priorización de problemas propuestos según el “modelo relacional” (Graglia, 2004).

### Criterios para priorizar problemas locales o regionales



ELABORACIÓN PROPIA

La **frecuencia** se analiza a partir de consultas a los actores sociales (la percepción de los actores políticos ya se conoce a través del análisis o “estudios de determinación” de las políticas existentes), mientras que la **incidencia** se analiza a partir de estadísticas (gubernamentales y no gubernamentales) y consultas a expertos temáticos. Es incorrecto consultar a los expertos temáticos sobre la frecuencia y a los actores sobre la incidencia. Aquellos no tienen por qué conocer la presencia de los problemas y estos no tienen por qué entender las influencias entre los mismos. La metodología propuesta supone que los diseñadores consideren cada uno de los problemas y averigüen ambos criterios.

Por ejemplo: ¿cuántas veces se menciona la “ineficiencia financiera” y cuánto incide su solución sobre la incapacidad institucional, la falta de transparencia y de participación política? ¿Cuántas veces se menciona la “incapacidad institucional” y cuánto incide su solución sobre la ineficiencia financiera, la falta de transparencia y de participación política? ¿Cuántas veces se menciona la “falta de transparencia” y cuánto incide su solución sobre la ineficiencia financiera, la incapacidad institucional y la falta de participación? ¿Cuántas veces se menciona la “falta de participación” y cuánto incide su solución sobre la ineficiencia financiera, la incapacidad institucional y la falta de transparencia?

Respecto de la **frecuencia según los actores sociales**, se considera: “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. En cuanto a la **frecuencia según los actores políticos**, se considera: “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.

Respecto de la **incidencia en el corto/mediano plazo**, se considera: “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. En cuanto a la **incidencia en el largo plazo**, se considera: “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.

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. 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.

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 a satisfacer, 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 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 las causas de 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 sin formular las soluciones alternativas. Sin embargo, la formulación de las soluciones alternativas debe retroalimentar la identificación de los problemas. Si tenemos el problema pero no la solución alternativa, debemos revisar el problema. Es un camino de ida y de vuelta. A la vez, no pocas veces, primero se identifican las soluciones y luego se formulan los problemas con sus causas.

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 la irresolución del 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. Por lo tanto, 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 posible.

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 capacitar al personal municipal a cargo de la prestación de los servicios, por la otra, 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 dirigentes privados (empresariales y civiles) y a los ciudadanos:<sup>40</sup> ¿cuáles son las alternativas para remover las causas 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 las causas 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 los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de desarrollo físico, económico, humano o social de una localidad o 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).

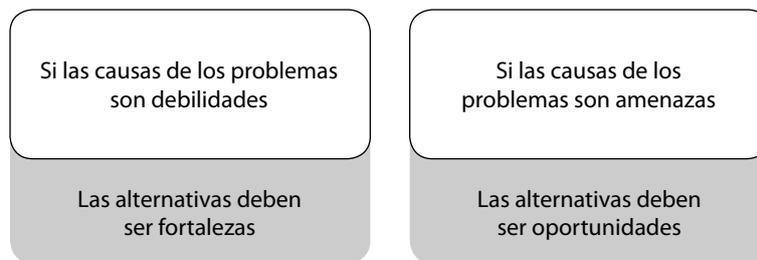
Desde nuestro punto de vista, si las causas son debilidades, las alternativas deben suponer fortalezas. En cambio, si las causas son amenazas, las alternativas deben suponer oportunidades. Tanto las fortalezas como las oportunidades influyen positivamente solucionando los problemas (parcial o completamente). 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.

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 de la gestión financiera de los recursos municipales. Si su principal causa fuese la disminución de los ingresos propios del gobierno municipal, es decir, una debilidad, la alternativa debería ser una fortaleza (el aumento

40 También se supone que los gobernantes y administradores públicos han sido consultados en el análisis (o “estudios de determinación”) de las políticas existentes sobre los planes, programas y proyectos existentes y que estos son sus alternativas.

de esos ingresos). Pero si su principal causa fuese la disminución de las transferencias o los aportes de otras jurisdicciones (subnacional o nacional), es decir, una amenaza, la alternativa debería ser una oportunidad (el aumento de esas transferencias).

### Enumeración de alternativas para remover causas de problemas locales o regionales



ELABORACIÓN PROPIA

Unas veces, una fortaleza organizacional maximiza una oportunidad del entorno. Por ejemplo, la eficiencia de la gestión organizacional de un gobierno municipal, puede mejorar el aumento de las transferencias del gobierno subnacional para la realización de obras de tratamiento de aguas residuales en la localidad. Otras veces, una debilidad organizacional maximiza una amenaza del entorno. Por ejemplo, la ineficiencia de la gestión de los recursos humanos puede empeorar la disminución de los aportes del gobierno nacional para la prestación de servicios de recolección y disposición de residuos.

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 entendimiento de la organización estatal y del entorno social. Conocer y entender el Estado y la sociedad posibilitan aumentar las fortalezas y disminuir las debilidades de la organización gubernamental y administrativa para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas provenientes del entorno privado y ciudadano.

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, respecto de 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.

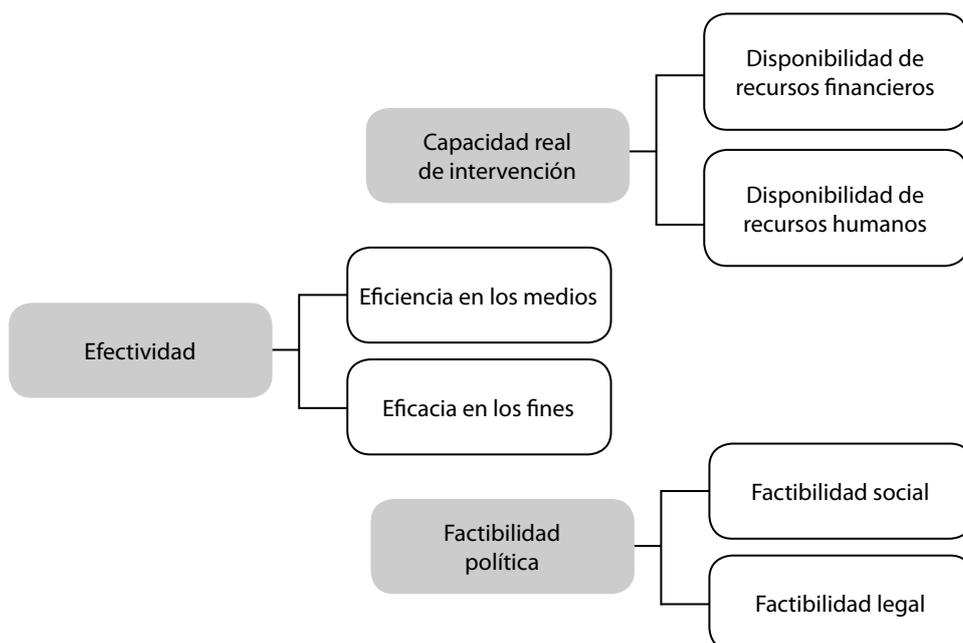
Hablar de alternativas “posibles” es hablar de alternativas “estratégicas”, porque lo estratégico es lo posible. A esos fines, metodológicamente, primero deben establecerse criterios de selección. Según el “modelo relacional”, los criterios de selección de alternativas posibles pueden ser tres.

El primero es la **capacidad real de intervención**. Este criterio depende de los recursos financieros (Scandizzo, 2006, 2007) y, también, de los recursos humanos (Martínez, 2006, 2007) tanto gubernamentales como administrativos. Más precisamente, dependen de la disponibilidad de dichos recursos. Dentro de los recursos financieros se incluyen tanto los propios como los provenientes de otras jurisdicciones. Dentro de los recursos humanos se incluyen las plantas de personal tanto político (funcionarios) como permanente (empleados).

El segundo criterio es la **efectividad**. Este 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).

El segundo es la **factibilidad política**. Este 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 Zavala, 2006).

### Criterios para seleccionar alternativas locales o regionales



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.<sup>41</sup> 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. ¿Es realizable con los recursos financieros y humanos disponibles? ¿Es eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos? ¿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 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.

Respecto de la **capacidad (financiera y humana) de intervención**, se consideran: “de alta capacidad de intervención”, las alternativas que tengan recursos financieros y humanos suficientes; “de capacidad media”, aquellas alternativas que tengan recursos financieros suficientes pero recursos humanos insuficientes o viceversa; y “de baja capacidad de intervención”, las alternativas que tengan recursos financieros y humanos insuficientes.

En cuanto a la **efectividad**, se consideran: “de alta efectividad”, las alternativas que sean eficientes en el uso de los recursos y eficaces en el cumplimiento de los objetivos; “de efectividad media”, aquellas alternativas 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; y “de baja efectividad”, las alternativas que sean ineficientes e ineficaces tanto en el uso de los recursos como en el cumplimiento de los objetivos.

Respecto de la **factibilidad política**, se consideran: “de alta factibilidad política”, las alternativas que sean aceptadas por la opinión pública y puedan aprobarse mediante decreto del Poder Ejecutivo; “de factibilidad política media”, aquellas alternativas sean aceptadas por la opinión pública pero deban aprobarse por ley u ordenanza o que puedan aprobarse por decreto pero sean rechazadas por la opinión pública; y “de baja factibilidad política”, las alternativas que sean rechazadas por 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,

41 También se supone que los gobernantes y administradores públicos han sido consultados en el análisis (o “estudios de determinación”) de las políticas existentes sobre la capacidad real de intervención, la eficiencia y la factibilidad legal de los planes, programas y proyectos existentes.

aceptada por la opinión pública y aprobable por decreto (nacional, subnacional o municipal). Contrariamente, una alternativa con mínimas posibilidades de realización sería aquella 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).

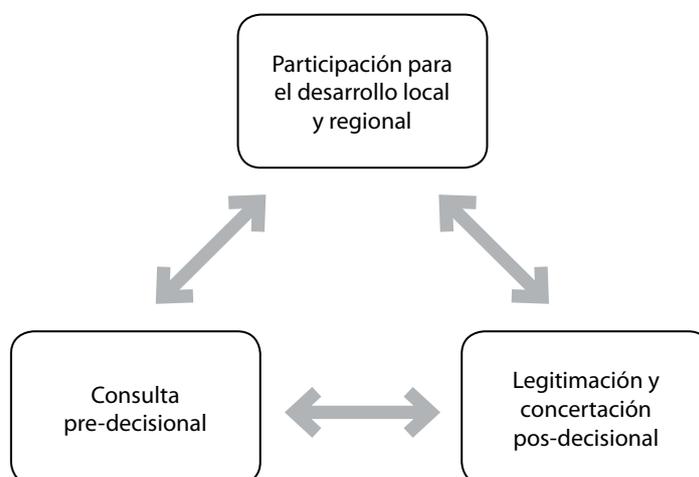
En medio se observa una ilimitada diversidad de combinaciones. Por ejemplo, una primera alternativa con “alta capacidad de intervención (financiera y humana)” pero con “media efectividad” y “baja factibilidad política”; una segunda alternativa con “alta efectividad (eficiencia y eficacia)” pero con “media efectividad” y “baja capacidad de intervención”; y una tercera alternativa con “alta factibilidad política (social y legal)” pero con media “capacidad de intervención” y “baja efectividad”.

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

Para que no fallen en la búsqueda del bien común y el desarrollo integral de la sociedad local y regional, las políticas deben ser democráticas, es decir, participativas. La “participación política” es un componente de la gestión del desarrollo local y regional que incluye la participación tanto electoral como no electoral (consejos consultivos y foros de la sociedad civil). A su vez, la “participación en grupos y organizaciones” es un indicador de desarrollo del capital social (más precisamente, del fortalecimiento de la sociedad civil), según se vio en el Apartado N°1.

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 eleccionario” (CEA, 2005:20).

#### La participación como supuesto del diseño democrático



ELABORACIÓN PROPIA

Independientemente de la vocación política (que no pocas veces brilla por su ausencia, lamentablemente), reivindicamos la participación electoral (Mateo Díaz y Payne, 2006), porque sin elecciones competitivas no hay legitimidad de origen de los gobiernos. Pero, al mismo tiempo, reivindicamos la participación no electoral, es decir, la intervención de los actores privados (empresariales y civiles) 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 dirigentes de las organizaciones no gubernamentales (tanto empresariales como civiles) y los ciudadanos deben intervenir, también, en la gestión de las políticas públicas y en la evaluación de sus resultados. Sostenemos el requerimiento de participación sectorial y ciudadana en la ejecución de los planes (programas o proyectos), en el control de lo ejecutado 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 hecho de esa manera.

Los dirigentes de empresas privadas u organizaciones civiles que fueron consultados y fueron atendidas sus respuestas 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).

Vale conocer y entender que los dirigentes privados (empresariales o civiles) sostienen intereses sectoriales, sean los intereses de sus empresas o 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 y 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 sostiene el Índice de Desarrollo Democrático 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).

La participación sectorial y ciudadana es la base para una “construcción de ciudadanía” que abarque tres frentes (IDD-Lat, 2009): la **ciudadanía civil**, “en la que el marco jurídico institucional es el que más ayuda para definir derechos y responsabilidades y los Estados, aun los más débiles, tienen a su cargo la tarea de ponerla en vigencia y extenderla a todo el territorio de cada nación”; 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; y la **ciudadanía social**, “que presenta los mayores problemas para su establecimiento en sociedades signadas por la desigualdad”.



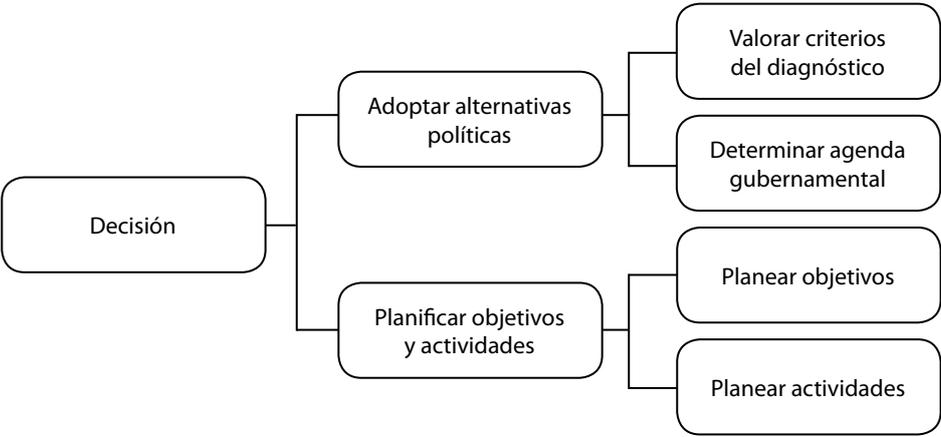
# CAPÍTULO III: DECISIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

## 1. Introducción

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 configura la gestión, como se dijo en la presentación. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión. Según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), en la búsqueda del desarrollo local y regional, en el diseño, lo segundo es la decisión.

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.

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



ELABORACIÓN PROPIA

En esta fase 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. 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.

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. En general, desde nuestro punto de vista, lo recomendable es que los gobiernos y las administraciones públicas tengan equipos de diagnóstico y planeamiento integrados por personal de planta permanente, sin perjuicio de la asistencia que pudieran requerir de técnicos y profesionales externos.

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). 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 de 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 ignorarlos, sino consultarlos. Cuando los gobernantes desconocen a los administradores públicos, gobiernan mal. En general y particularmente respecto de las políticas para el desarrollo local y regional, el gobierno debe ser "relacional" con respecto a 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 análisis de las políticas existentes y 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.

A partir del diagnóstico, el gobernante tiene varias alternativas más o menos posibles. Pero en el diagnóstico no se toman decisiones. Se analizan alternativas de solución a los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo de una localidad o región y, sobre esa base, se 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 su ideología 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 política.

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 política.

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: ¿cuánto vale la disponibilidad de recursos financieros? ¿Cuánto vale la disponibilidad de recursos humanos? ¿Cuánto vale la eficiencia? ¿Cuánto vale la eficacia? ¿Cuánto vale la factibilidad social? ¿Cuánto vale la factibilidad legal?

Como se ha dicho, la ideología de los gobernantes influye sobre las respuestas a esas preguntas. Un gobernante con una ideología cercana al Estado “neoliberal” de derecho puede valorar más la capacidad de intervención y la eficiencia, mientras que otro gobernante con una ideología cercana al Estado “social” de derecho 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.

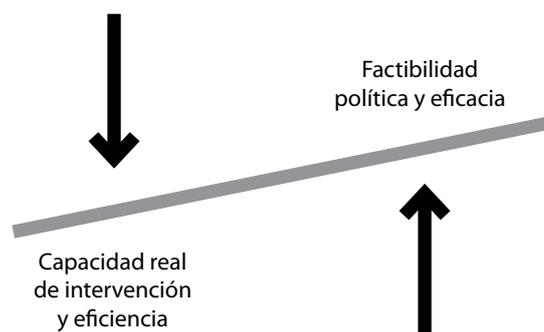
Por ejemplo, supongamos que se diseña una política subnacional o municipal para el desarrollo del capital físico y, más precisamente, para la prestación de servicios en una localidad o región. Supongamos que uno de los problemas es la ineficiencia en la gestión de los recursos financieros y que una de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

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”, supongamos que la primera es más eficiente y la segunda es más eficaz. Sin embargo, respecto de la “factibilidad política”, la segunda alternativa supera a la primera: la opinión pública se opone al aumento del precio del servicio y este supone una ley subnacional o una ordenanza municipal.

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

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 efectividad media pero con baja factibilidad política o una alternativa con baja capacidad de intervención y efectividad media 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.

### Valoración de los criterios del diagnóstico



ELABORACIÓN PROPIA

Más allá de esas especulaciones, en la teoría, la “oportunidad política” debería subordinarse a la búsqueda del bien común de la sociedad local y 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 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 o social de una localidad o 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, ellos 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 la ingobernabilidad pueden ser dos. La primera causa es "de origen social" y consiste en la disposición o indisposición de la sociedad a aceptar, obedecer y reconocer que un gobernante o un determinado equipo de gobierno posean el derecho a dirigir y a mandar, a exigir obediencia. En cambio, 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 respecto de 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 del 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 servicio" o "subsidiar el precio del servicio" y considerando que el gobierno no dispone de los recursos para subsidiar por una parte, que la opinión pública se opone al aumento y que este supone una ley o una ordenanza por la otra, la adopción de una o de otra no es inocua.

Por ejemplo, si la agenda gubernamental privilegia la capacidad real de intervención y la eficiencia por encima de la factibilidad política y la eficacia (primera alternativa), los gobernantes no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen del apoyo ciudadano o la sanción normativa necesarios o son ineficaces. En cambio, si la agenda gubernamental privilegia la factibilidad política y la eficacia por encima de la capacidad real de intervención y la eficiencia, los gobernantes

## 2. Análisis y diseño del desarrollo local y regional

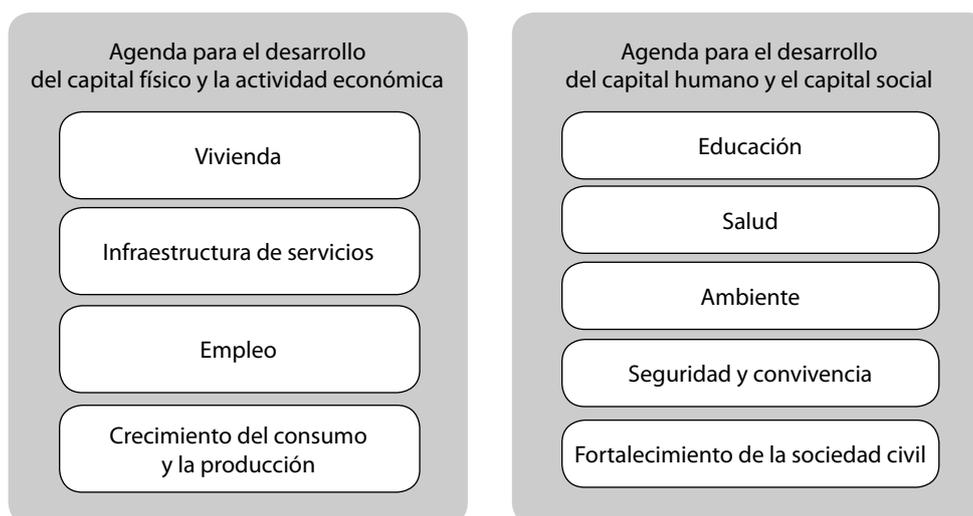
no pueden sorprenderse si el plan, el programa o el proyecto carecen de los recursos financieros y humanos suficientes para su realización o son ineficientes.

Es muy importante destacar que cualquier agenda gubernamental (municipal, subnacional o nacional) para el desarrollo de una o más localidades o regiones debe tratar de remover las principales causas de los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan tanto el desarrollo del capital físico y la actividad económica como el desarrollo del capital humano y el capital social. Se puede hablar, entonces, no de una sino de varias “agendas para el desarrollo local y regional”.

Una **agenda gubernamental para el desarrollo del capital físico y la actividad económica** debería incluir las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de vivienda e infraestructura de servicios (rutas pavimentadas, agua de red, electricidad y gas natural, movilidad y comunicación, transporte interurbano, teléfono e internet por banda ancha), de empleo y crecimiento tanto la demanda (consumo) como la oferta (producción) de bienes y servicios de la economía local y regional.

Asimismo, una **agenda gubernamental para el desarrollo del capital humano y el capital social** debería incluir las alternativas políticas para remover las principales causas de los problemas prioritarios que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades de educación, salud y ambiente (tratamiento de aguas residuales, recolección y disposición de residuos), de seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil (participación, confianza, acción colectiva y cooperación).

### Agendas gubernamentales para el desarrollo local o regional



ELABORACIÓN PROPIA

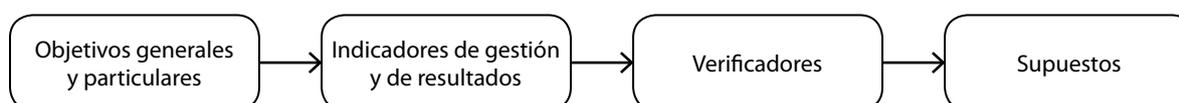
Cualquier agenda para el desarrollo local y regional debería incluir estas temáticas. Por supuesto, mucho depende de las competencias y los recursos de los gobiernos respectivos. No es lo mismo una agenda nacional o subnacional que una agenda municipal. Pero, insistimos, esta diversidad de temáticas debe incluirse sin limitaciones previas. Muchas de estas temáticas son concurrentes,

lo que obliga a la coordinación intergubernamental de las agendas y, también, a la concertación intersectorial.

### 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



ELABORACIÓN PROPIA

Los objetivos generales de cualquier plan para el desarrollo de una localidad o región deben ser “satisfacer las 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.

Los **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). En cambio, los **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 de la evaluación (o “estudios de impacto”).

## 2. Análisis y diseño del desarrollo local y regional

Asimismo, los diseñadores 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 gestión de la ejecución” y, a su vez, los reportes de las oficinas de información administrativa (OIAS) y de los medios de comunicación social (MECOS) pueden servir para verificar los “indicadores de gestión de la comunicación”. Las encuestas de opinión (y, también, los grupos focales y las entrevistas a informantes clave) 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 de una política (nacional, subnacional o municipal) para el desarrollo integral de una o más localidades o regiones, se deberían diseñar cuatro planes básicamente: un “plan para el desarrollo del capital físico”, un “plan para el desarrollo de la actividad económica”, un “plan para el desarrollo del capital humano” y un “plan para el desarrollo del capital social”. Obviamente, se trata de un esquema general que debe especificarse según las realidades de cada localidad o región.

A su vez, el “plan para el desarrollo del capital físico” podría incluir un primer “Programa de vivienda”, con un proyecto de refacción o ampliación de viviendas existentes y un proyecto de construcción de nuevas viviendas, y un segundo “Programa de infraestructura de servicios”, con proyectos de infraestructura vial, agua de red, electricidad y gas natural y proyectos de movilidad y comunicación, transporte interurbano, teléfono e Internet por banda ancha.

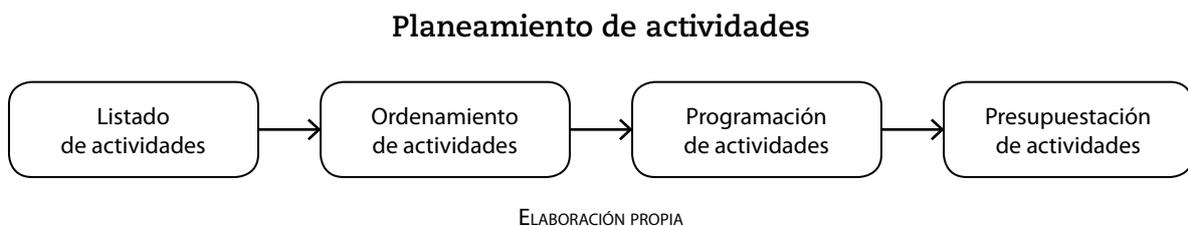
El “plan para el desarrollo de la actividad económica” podría incluir un primer “Programa de empleo”, con un proyecto de identificación de la demanda laboral y un proyecto de formación y capacitación de oferta laboral a escala local y regional, y un segundo “Programa de crecimiento de la economía de la localidad o región”, con un proyecto de identificación de fortalezas y oportunidades del comercio interno y externo y un proyecto de concertación intersectorial para la producción (agricultura y ganadería, industria y minería, turismo, etc.).

El “plan para el desarrollo del capital humano” podría incluir un primer “Programa de educación”, con un proyecto de mantenimiento, refacción o ampliación de escuelas y un proyecto de revisión de contenidos educativos; un segundo “Programa de salud”, con un proyecto de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de centros de atención primaria de la salud (CAPS) y hospitales y un proyecto de atención primaria de la salud y de derivación de pacientes de los centros de los CAPS a los hospitales; y un tercer “Programa de ambiente”, con un proyecto de tratamiento de aguas residuales y un proyecto de recolección y disposición de residuos.

Finalmente, el “plan para el desarrollo del capital social” podría incluir un primer “Programa de seguridad y convivencia”, con un proyecto de mantenimiento, refacción, ampliación o construcción de comisarías y un proyecto de prevención de delitos y contravenciones; un segundo “Programa de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil”, con un proyecto de formación y capacitación de líderes comunitarios y un proyecto de fomento de la acción colectiva y cooperación.

## 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, listarlas, ordenarlas, programarlas y presupuestarlas. 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), 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 decididos con sus respectivos programas y proyectos integrantes. También definen quiénes y cuándo lo harán, es decir, los responsables y plazos. Un planeamiento con actividades pero sin responsables ni plazos es un mal planeamiento. Es imprescindible definir 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 o de otras jurisdicciones) y humanos (tanto de la planta política como de la planta permanente).

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 ese fin, se requiere que diseñadores conozcan y entiendan tanto la organización como el funcionamiento de la gestión.

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. 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. También se debe planificar cómo y quiénes operarán las actividades proyectadas. Es decir, anticipar las formas y los responsables de los procesos de coordinación administrativa e intergubernamental y de concertación intersectorial.

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. Se debe planificar cómo y quiénes informarán las actividades proyectadas o ejecutadas, es decir, cómo y quiénes se encargarán de informar lo proyectado y ejecutado a través de las oficinas de información administrativa (OIAS). 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 ejecutado a través de los medios de comunicación social (MECOS).

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. 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. 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 a 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 existentes 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 esfuerzo consiguientes, se enfatiza la importancia del diagnóstico bien hecho.

En síntesis, para preparar 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.

### 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. La participación de los actores privados y ciudadanos en el diagnóstico alimenta (o debería alimentar) la decisión de los gobernantes, pero no la sustituye. Asimismo, la representatividad de los gobernantes en la decisión, retroalimenta (o debería retroalimentar) la participación de los actores privados y ciudadanos pero no la sustituye. Atentos a ello, se habla de un diseño participativo y representativo de las políticas para el desarrollo local y regional.

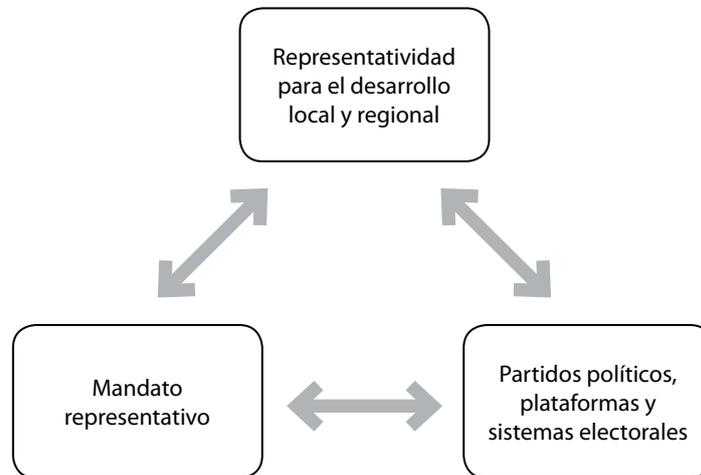
Como se vio en el Apartado N° 1, uno de los factores de la representación política es la “representatividad” (los otros dos son la rendición de cuentas y la receptividad), según la profesora Antonia Martínez (2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobernantes (de los poderes ejecutivos 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).

Conforme a los factores a considerar para una clasificación de las democracias propuestos por Collier y Levitsky (2000), el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat) considera tres “condiciones de base”. Las **elecciones libres** son la primera condición e implican la realización de elecciones “con una razonable competición política y con ausencia de fraude electoral”. El **sufragio universal** es la segunda y supone que todos los ciudadanos puedan elegir libremente sus representantes. La **participación plena** es la tercera condición y refiere a la libre competencia de las fuerzas políticas, con ausencia de proscripciones o prohibiciones de candidatos o partidos en los comicios.

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.

### La representatividad como supuesto del diseño democrático



ELABORACIÓN PROPIA

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 la 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 Apartado 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 Apartado 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 Gutenberg 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.

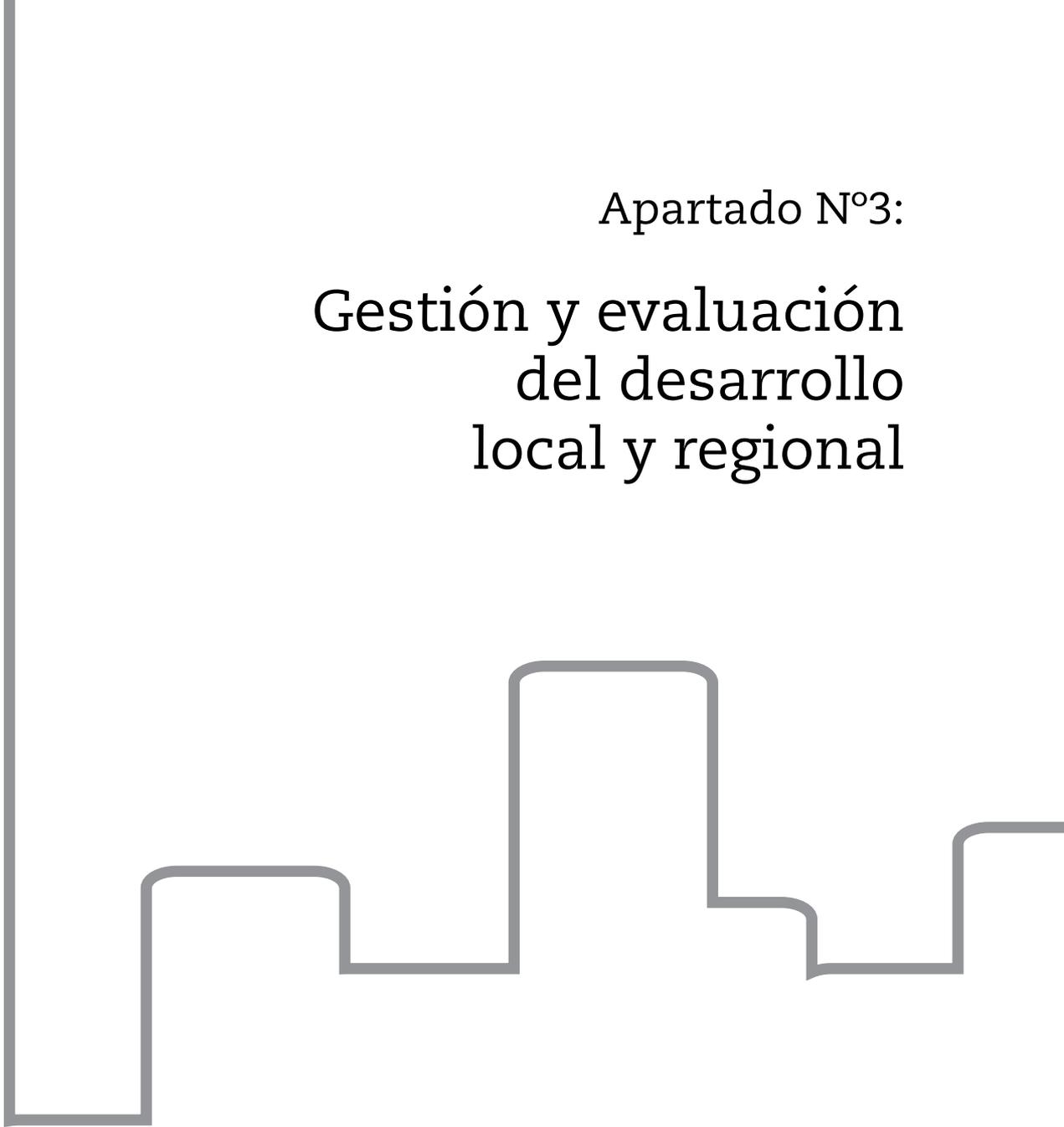
Actualmente, tanto los sistemas electorales como los partidos políticos están en discusión. Consecuentemente, está en discusión el mandato representativo. Respecto de las reformas electorales, Bernd Löhmann (2010) ha sostenido que en principio “no hay nada llamativo en este fenómeno porque la democracia, 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 eleccionario o bien de regular la función de los medios masivos en tiempos de campaña” (2010:10).

Pero, como también sostiene Löhmann (2010), no todas las reformas electorales fortalecen la representatividad de los gobiernos que toman decisiones. “En muchos casos (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 Apartado N°1) y del debate con respecto al cumplimiento de las plataformas 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 Apartado N°1, 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.

Apartado N°3:

# Gestión y evaluación del desarrollo local y regional





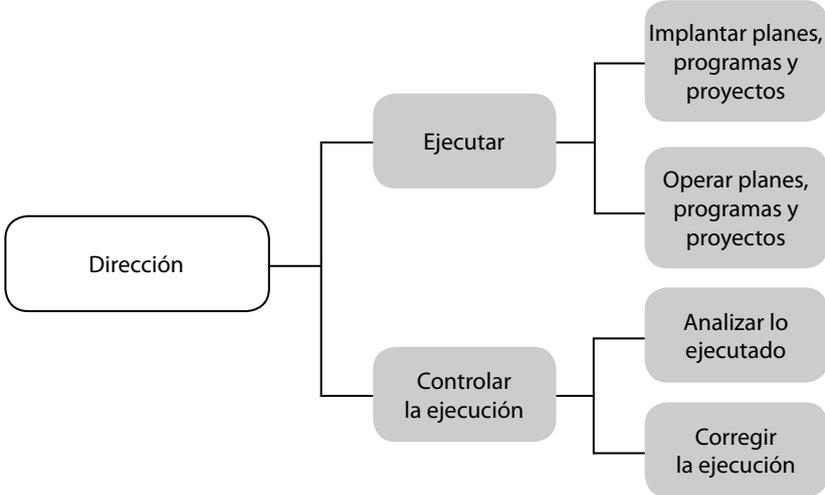
# CAPÍTULO I: DIRECCIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

## 1. Introducción

Como se dijo en la presentación, la gestión y la evaluación (o “estudios de impacto”) de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión. En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), en la gestión, lo primero es la dirección.

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

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



ELABORACIÓN PROPIA

Según Arnoletto (2005), la administración es un proceso que puede expresarse en forma generalizada como “funciones directivas” de planificación, organización, dirección y control. Al desarrollar la dirección de las actividades como una de las funciones directivas, Arnoletto (2005) sostiene que tanto el planeamiento como la organización son funciones secuenciales porque se realizan en forma periódica y en momentos significativos en la vida de la organización. “La función de dirección, en cambio, abarca lo secuencial y lo continuo; el largo, mediano y corto plazo con la gestión del día a día” (Arnoletto, 2005:49).

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

Como se ha dicho al analizar los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) como responsables principales del diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional, los planes, programas y proyectos gubernamentales valen poco o nada si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades. Esa conversión depende de la dirección. Esta es la fase donde los planes, programas y proyectos decididos se convierten en actividades ejecutadas y controladas.

En la dirección, el protagonismo corresponde a los administradores públicos y, también, a los gobernantes. Se plantea un trabajo en equipo entre los responsables del gobierno y los responsables de la administración pública, más allá del partido político o la alianza electoral de pertenencia. El gobierno alimenta a la administración pública a través de la toma de sus decisiones y esta retroalimenta a aquel mediante la implementación de sus acciones.

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

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

Se ha dicho que a la administración pública corresponde la “acción operativa” de las actividades. Más precisamente, a los administradores públicos compete la operación de las actividades planificadas

y el análisis de las actividades ejecutadas (Aguilar Villanueva, 2010). Si no lo hacen, no administran. Luego, si lo hacen correctamente, “administran bien” (García Pizarro, 2007). Pero ¿pueden los administradores públicos ignorar a los gobernantes? No deben ignorarlos, sino consultarlos. Cuando los administradores públicos desconocen a gobernantes, administran mal. La administración pública debe ser “relacional” respecto del gobierno (García Pizarro, 2007).

## 2. Fases de la dirección

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

Los gobernantes deben implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos. La implantación es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2005). Hablamos, pues, de implantación “gubernamental” de las actividades proyectadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno. Se llama implantación social a la “legitimación” e implantación legal a la “legalización” de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Al formular las alternativas posibles y al planificar los objetivos y las actividades, los equipos de diagnóstico y de planificación debieron prever y anticipar ambos procesos.



ELABORACIÓN PROPIA

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

Entre las alternativas posibles provenientes del diagnóstico participativo, los gobernantes adoptan unas y desechan otras. Sobre esa base, el equipo de planeamiento prepara los planes, programas y proyectos gubernamentales, dependiendo de la amplitud de los objetivos y la extensión de los plazos. Pero se trata de decisiones del gobierno que aún deben ganarse la aceptación de la opinión pública. ¿Cómo hacerlo? Mediante negociaciones con dirigentes empresariales y civiles, según los objetivos y las actividades de cada proyecto, programa o plan, es decir, negociando con los grupos de interés (lobbyismo).

Werner Lachmann (2008) sostiene que por grupos de interés o lobbies “se entienden las asociaciones voluntarias de personas o corporaciones fundadas con el fin de influenciar a los representantes políticos legítimos (especialmente el Legislativo y el Ejecutivo). Estas agrupaciones, también denominadas grupos de presión (*pressure groups*), quieren incidir en el proceso estatal de decisión, dando énfasis a sus intereses particulares. (...) El arco se tiende desde los sindicatos tradicionales, las asociaciones profesionales de empleadores, las federaciones campesinas, las asociaciones de contribuyentes, hasta grupos ideológicos, sociopolíticos y ambientalistas” (2008:215).

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

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

Ahora bien, los planes, programas y proyectos pueden ser legítimos o ilegítimos, es decir, pueden ser aceptados o rechazados por la opinión pública pero, siendo gubernamentales, en un Estado de derecho también deben ser legales, sin excusas ni pretextos. Se puede decir que los planes, programas o proyectos han sido legalizados si han sido aprobados por el poder correspondiente, sea el Ejecutivo o sea el Legislativo (Payne, 2006; Payne y Allamanda Zavala, 2006). Para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos, sobre todo si requieren aprobación legislativa.

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

Como se ha dicho, para legalizar las actividades planificadas, los gobernantes deben acordarlas con los actores políticos. En cuanto a los acuerdos institucionales, deben diferenciarse los procedimientos formales e informales. Es importante conocer los procedimientos formales, pero, también, entender los procedimientos informales. En cuanto a los “formales”, estos se diferencian según la forma de gobierno, por una parte y, por la otra, según la forma de Estado. A su vez, con respecto a los

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

“informales”, deben entenderse las modalidades del gobierno por partidos, sobre todo si los planes, programas o proyectos gubernamentales requieren aprobación legislativa.

En sentido restringido, el gobierno es el Ejecutivo, pero en sentido amplio es el Ejecutivo más los legisladores del partido o la alianza que gobierna. Desde la aparición de los partidos políticos, la teoría de la división de poderes Ejecutivo-Legislativo ha sido sustituida por la práctica del equilibrio gobierno-oposición. Así, la función política de los legisladores del partido o la alianza que gobierna no es controlar sino gobernar, independientemente de las formas presidencialistas o parlamentaristas. Atento a ello, a los fines de la legalización, el Ejecutivo debe acordar institucionalmente los proyectos “hacia adentro” y “hacia fuera”, o sea, con los legisladores del gobierno y de la oposición.

Se supone que la primera gestión política (es decir, el acuerdo con los legisladores que apoyan al gobierno) ha sido hecha con motivo de la determinación de la agenda gubernamental y que la segunda (o sea, el acuerdo con los legisladores que se oponen al gobierno) se hace aquí y ahora, si fuera necesaria. El propósito de estos acuerdos institucionales, a diferencia de las negociaciones con los grupos de interés, no es que el plan, programa o proyecto sea aceptado por la opinión pública, sino que sea aprobado por el Poder Legislativo. Se trata de la implantación legal o “legalización” y no de la implantación social o “legitimación”.

A los fines de negociar intersectorialmente (para legitimar) y de acordar institucionalmente (para legalizar) un plan, programa o proyecto gubernamental se recomienda el llamado “análisis de involucrados” en términos de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005). Desde nuestro punto de vista, es imprescindible que los gobernantes, antes de operar los planes, programas o proyectos gubernamentales, los negocien con los actores sociales y los acuerden con los actores políticos. Las negociaciones intersectoriales y los acuerdos institucionales son clave para la implantación previa a la operación.

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

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

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

### Operación asociada



ELABORACIÓN PROPIA

Delgadino y Alippi (2006) sostienen que los servicios públicos son acciones que se efectúan para alguien. "De la misma manera que cuando se desarrolla el proceso de fabricación de un bien decimos que estamos frente a un proceso de 'producción', cuando se produce un servicio lo llamamos 'servucción'. La 'servucción' tiene particularidades que la diferencian de la producción. (...) los servicios generalmente no se pueden almacenar, son intangibles, una vez prestado el servicio, si no es utilizado en ese momento, la oferta no se puede guardar" (2006:155). Por lo tanto, no es lo mismo operar o realizar una obra que operar o prestar un servicio.

A los fines de la operación de las actividades planificadas (sean obras o servicios), los administradores públicos deben adecuar los presupuestos financieros, las estructuras orgánicas y plantas burocráticas de acuerdo con los objetivos y las actividades de los planes y de sus programas o proyectos integrantes, suponiendo que son posibles. Muchas veces, erróneamente, se observa el proceso inverso. Los objetivos y las actividades se ajustan a los presupuestos, las estructuras o plantas preexistentes.

En ese marco, el juicio a favor o en contra del déficit o el superávit de los presupuestos, el tamaño de la organización estatal o de la cantidad de empleados públicos, por ejemplo, dependen de los objetivos y las actividades que se diseñen y gestionen. Sin embargo, debe reconocerse que déficit permanente, grandes organizaciones y plantas, por una parte, y políticas para el desarrollo local y regional mínimas, por la otra, es, claramente, una desproporción a reformar.

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

A partir de las adecuaciones financieras, orgánicas y burocráticas a los objetivos de los planes, programas y proyectos decididos, las claves de la operación son dos: la coordinación administrativa e intergubernamental por una parte y, por la otra, la concertación intersectorial. Sin coordinación administrativa e intergubernamental o sin concertación intersectorial, la operación de los planes y de sus programas o proyectos integrantes fracasa. A su vez, la coordinación tanto administrativa como intergubernamental puede ser "horizontal" o "vertical".

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

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

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

La coordinación tanto administrativa como intergubernamental supone, como hipótesis mínima, coherencia y, como hipótesis máxima, colaboración. Consultar antes e informar después son reglas de oro a los fines de operar coordinadamente, superando las barreras debidas a la estructura de la organización y la resistencia a cualquier cambio, entre otras. Muchos planes, programas o proyectos de desconcentración administrativa o de descentralización política han fracasado por falta de coordinación, consulta o información administrativa o intergubernamental, sobre todo en el marco de un Estado supuestamente “federal” como el argentino (Giuliano, 2010; Gill, 2010).

Junto con la coordinación administrativa e intergubernamental (horizontal y vertical), la otra clave de la operación administrativa es la concertación intersectorial. Para que la operación sea efectiva, la administración pública debe concertar sus actividades con los sectores privados (con y sin fines de lucro). Dicha concertación es relativamente sencilla si los antecedentes son el diagnóstico participativo de las alternativas posibles y la implantación social de los planes, programas o proyectos decididos, pero se complica enormemente si los gobernantes han actuado a solas, sin consultas anteriores ni negociaciones posteriores a la decisión.

La concertación intersectorial requiere la asociación entre el Estado (nacional, subnacional o municipal) y el mercado. Edmundo Jarquín y Koldo Echebarría (2005), analizando el papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina, sostienen que dos extremos en la historia de la región han tenido efectos negativos sobre su desarrollo. En un extremo se cree que ha habido mucho Estado y en otro extremo se piensa que ha habido mucho mercado, “cuando un examen objetivo revela que, en términos de desarrollo, en la región hace falta más y mejor Estado, y hace falta más y mejor mercado” (2005:11).

#### 2.3. Analizar lo ejecutado

Para controlar la ejecución de los planes, programas o proyectos decididos, los administradores públicos deben analizar lo ejecutado. El análisis de lo ejecutado es una función de la administración pública (Arnoletto, 2005) más que del gobierno. Hablamos, pues, de análisis “administrativo” de lo ejecutado, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. Desde nuestro punto

de vista, la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional no concluye con la ejecución. Además, es indispensable controlarla. Dirigir es más que ejecutar. Es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo.

La administración pública puede hacer este análisis de la ejecución directamente o por terceros. Es decir, con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados (provenientes de universidades o consultoras, por ejemplo). Por supuesto, ambas posibilidades tienen sus ventajas y desventajas, dependiendo de las características de cada administración pública. Nos parece preferible la primera opción, o sea, que el análisis de la ejecución esté a cargo de personal de la planta permanente, lo que requiere recursos humanos formados y capacitados a ese fin y, también, estructuras orgánicas con presupuestos adecuados (Martínez, 2006, 2007).

A diferencia de otros enfoques metodológicos, el “modelo relacional” incluye el análisis de la ejecución (tanto de la implantación como de la operación) como parte integrante de la dirección de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional y no como fase autónoma posterior. Este análisis de lo ejecutado no debe confundirse con la evaluación de los resultados de la gestión que veremos más adelante.

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

El análisis de la ejecución significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, “lo implantado y lo operado”, y por la otra, “lo planificado, programado y proyectado”. Sobre esa base, las preguntas a responder son: ¿el gobierno ha implantado social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos? **¿La administración pública ha operado coordinada y concertadamente los planes, programas y proyectos decididos?**

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la ejecución. ¿Cómo examinar hacerlo? Se recomiendan dos instrumentos: el monitoreo y la supervisión. Tanto el primero como la segunda sirven a los efectos de verificar los “indicadores de ejecución” (implantación y operación). Por lo tanto, estos deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como “actividades de control de la ejecución” al preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales.

El monitoreo y la supervisión son un conjunto de actividades diseñadas para seguir la ejecución de los planes, programas y proyectos gubernamentales. Ambos tratan de analizar y, sobre esa base, corregir tempranamente los desvíos de la ejecución, es decir, “chequear” si el gobierno implanta y la administración pública opera lo decidido. De esa manera, sirven para “retroalimentar” la ejecución. Claramente, los planteamos “durante” el proceso de la ejecución porque buscamos un análisis que sea el fundamento de los ajustes necesarios sobre la marcha. Monitorear o supervisar

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

“a posteriori” (concluida la ejecución) vale la pena solamente a los fines de no cometer los mismos errores en el futuro.

Si el análisis fuera hecho directamente por la administración pública, el personal administrativo a cargo del monitoreo podría ser el mismo que ha ejecutado o está ejecutando las actividades planificadas. Pero la supervisión debería estar a cargo de otro personal administrativo (superior en la estructura organizacional o de otra jurisdicción). Respecto de sus destinatarios, sostenemos que los informes del monitoreo y la supervisión de lo ejecutado deben ser puestos a consideración de los gobernantes que decidieron los respectivos planes, programas o proyectos, para que ellos puedan corregir la ejecución (sea implantación o sea operación) si fuera necesario.

#### Fallas en la ejecución



ELABORACIÓN PROPIA

Si el monitoreo o la supervisión demostrasen que no se ejecuta lo proyectado, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de ejecución. Esas fallas pueden ser, principalmente, dos: la inacción y la inercia. La “inacción” es una falla que se observa cuando el gobierno o la administración pública no implantan social y legalmente o cuando no operan coordinada y concertadamente las actividades planificadas. A su vez, la “inercia” es otra falla que se observa cuando el gobierno o la administración pública implantan u operan actividades sin planes, programas o proyectos decididos.

En la “inacción” hay planes, programas o proyectos decididos, pero no hay actividades de implantación u operación. Es decir, se toman las decisiones gubernamentales pero no se legitiman o no se legalizan, no se realizan las obras o no se prestan los servicios previstos en el planeamiento. En la “inercia”, en cambio, hay actividades de implantación u operación pero no hay planes, programas o proyectos decididos previamente. Es decir, hay negociaciones con los actores sociales o acuerdos con los actores políticos, obras o servicios pero no hay planeamiento previo. La “inacción” es la decisión sin acción posterior, mientras que la “inercia” es la acción sin decisión anterior.

Como se ha dicho, tanto la "inacción" como la "inercia" son fallas en el proceso de ejecución que se deben detectar y corregir. Siendo ambas negativas, la segunda es el "mal menor" en comparación con la primera. Es decir: entre "no hacer" y "hacer inercialmente", es preferible lo segundo. Vale la pena destacar que no pocas veces, la "inacción" o la "inercia" son las consecuencias de la "indecisión" o la "improvisación". No se deciden los planes, programas y proyectos o se deciden improvisadamente y, por lo tanto, nada se hace o se hace según los usos y costumbres de la administración pública (inercialmente).

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

#### 2.4. Corregir la ejecución

Después de analizar lo ejecutado, los gobernantes deben corregir la ejecución, si fuera necesario. La corrección de lo ejecutado es una función del gobierno más que de la administración pública (Arnoletto, 2005). Hablamos, pues, de corrección "gubernamental", subrayando la responsabilidad política del gobierno. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los planes y los programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la implantación o la operación pero no del diagnóstico ni la decisión (porque estos no están en consideración).

Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron (o debieron decidir) la puesta en marcha de los planes y los programas o proyectos integrantes cuya ejecución se controla en esta instancia. "Quien decide también corrige la ejecución". La corrección de los rumbos de la ejecución (sea de la implantación social o legal o sea de la operación coordinada y concertada) no puede corresponder a los administradores públicos, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes.

Los gobernantes deberían decidir la "corrección de la implantación" cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que las actividades planificadas no legitimaron, es decir, no se negociaron con los dirigentes del sector privado y, por lo tanto, fueron rechazadas o no fueron aceptadas por la opinión pública. Por ejemplo, un gobierno local ha decidido la puesta en marcha de un plan de reforma de la administración municipal pero no lo ha negociado con el o los gremios o sindicatos que agrupan a los empleados municipales y, a consecuencia de ello, se paralizan las actividades, con el inevitable malestar ciudadano.

Los gobernantes también deberían decidir la "corrección de la implantación" cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que las actividades planificadas no legalizaron, es decir, no se acordaron institucionalmente con los actores políticos y, por lo tanto, no fueron refrendadas por las autoridades competentes. Por ejemplo, un gobierno (nacional o subnacional) ha decidido la puesta en

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

marcha de un plan de descentralización que requiere una ley y sendos convenios con los gobiernos municipales pero no lo ha acordado con los legisladores ni con las autoridades municipales y, a consecuencia de ello, no se sanciona la ley ni se firman los convenios.

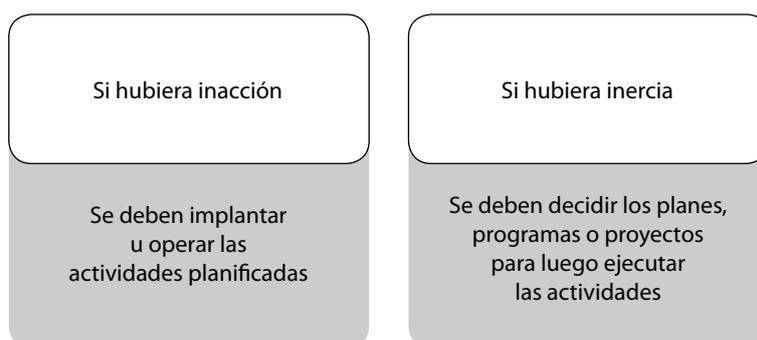
Asimismo, los gobernantes deberían decidir la “corrección de la operación, cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que las actividades se operaron sin la debida coordinación entre las dependencias de la misma administración pública (falta de coordinación administrativa, vertical u horizontal) o con otros gobiernos (falta de coordinación gubernamental, vertical u horizontal). Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo de una administración (nacional o subnacional) pone en marcha un plan de empleo juvenil sin consultar a la Secretaría de la Juventud de la misma administración o el gobierno (nacional o subnacional) pone en marcha un plan de desarrollo local sin consultar a los gobiernos municipales.

Los gobernantes también deberían decidir la “corrección de la operación” cuando el análisis de lo ejecutado hubiera descubierto que las actividades se operaron sin la debida concertación con los sectores privados (con o sin fines de lucro), es decir, no se negociaron con los dirigentes provenientes de las empresas privadas o de las organizaciones civiles en relación con la política en operación. Por ejemplo, un gobierno (nacional, subnacional o municipal) pone en marcha un plan de desarrollo económico sin consultar a las organizaciones empresariales o sindicales.

Las “fallas por inacción” deberían superarse implantando social y legalmente por una parte y, por la otra, operando coordinada y concertadamente. Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes. Claramente, la corrección de estas fallas implica costos sociales y políticos para el gobierno y la administración pública que se hubieran evitado o, por lo menos, minimizado, si se hubiera negociado y acordado en tiempo o si se hubiera coordinado y concertado en forma.

Pero las fallas en la ejecución pueden no ser “por inacción” sino “por inercia”. Como se dijo, hay “fallas por inercia” cuando se ejecutan las actividades pero sin planes, programas o proyectos decididos previamente. Por ejemplo, una administración municipal que atiende al público por la mañana porque según los usos y costumbres el horario de atención no es por la tarde. Las “fallas por inercia” deberían corregirse decidiendo los planes y los programas o proyectos integrantes primero, para que puedan ser ejecutados a continuación.

#### Corrección de fallas en la ejecución



ELABORACIÓN PROPIA

Ahora bien, del análisis de lo ejecutado pueden derivarse, básicamente, dos conclusiones. La primera, que hay fallas en la ejecución (“inacción” o “inercia”) y, por lo tanto, debe corregirse lo ejecutado, como se ha dicho. Se ajusta lo ejecutado a los planes, programas y proyectos decididos, presuponiendo que se ha decidido correctamente. La segunda, que se han implantado y se han operado los planes, programas o proyectos decididos y, por lo tanto, no hay fallas en la ejecución. En este segundo caso, se debería analizar, además, si hay satisfacción social y aprobación ciudadana respecto de las políticas mediante la evaluación (o “estudios de impacto”).

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

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

A los fines de detectar fallas en el diseño, recomendamos que los administradores públicos (de planta permanente) apelen a la asistencia técnica y profesional de analistas externos. Los administradores públicos pueden observar que se han ejecutado los planes, programas o proyectos decididos mediante el análisis de la ejecución. Pero los analistas externos deben ser los encargados de detectar las fallas en el diseño que lo expliquen. La intervención de externos contribuye a la imparcialidad en el análisis. A partir de las recomendaciones de los analistas, los gobernantes pueden decidir la corrección del diagnóstico o de la decisión.

### 3. La productividad en la dirección

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

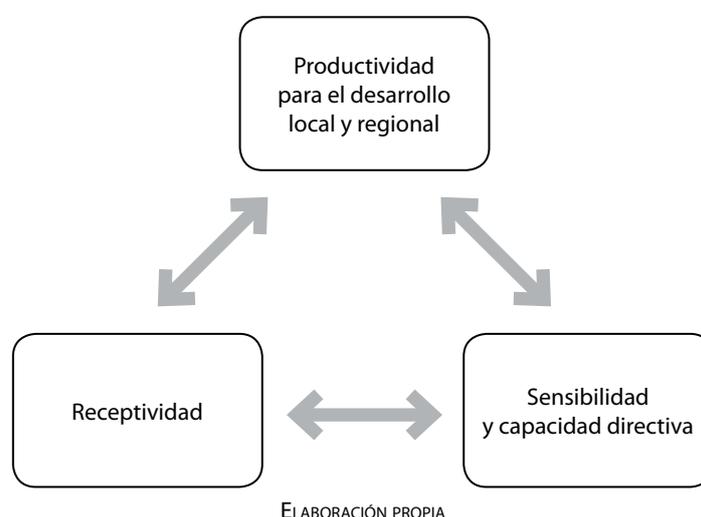
Al analizar la acción del representado, Antonia Martínez (2004) enseña que la representación se construye a partir de la relación entre ciudadanos y políticos y que uno de los escenarios se articula sobre las señales emitidas por los ciudadanos y las políticas instrumentadas, “correspondencia

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

denominada como receptividad” (2004:687). Desde nuestro punto de vista, esa “correspondencia” es, a su vez, el resultado de la sensibilidad para interpretar las señales de los ciudadanos (Linz, 2004) y de la capacidad directiva para gestionar políticas públicas que respondan a las demandas y necesidades sociales (Aguilar Villanueva, 2010).

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, la gestión de las políticas públicas en general, y particularmente la dirección, debe ser productiva. La productividad es el reverso de la receptividad, es decir, de la sensibilidad para interpretar las demandas y necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social de una localidad o región y, a su vez, de la capacidad directiva para satisfacerlas mediante políticas de vivienda, obras y servicios, de empleo y crecimiento económico, de educación, salud y ambiente, de seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil.

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



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

La productividad en la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional depende de la efectividad de los administradores públicos, principalmente en la operación de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional por una parte y, por la otra, en el análisis de lo ejecutado. Cualquier administración pública (sea municipal o sea subnacional o nacional) debe ser eficiente y eficaz en la coordinación administrativa e intergubernamental y en la concertación intersectorial de lo planificado, programado y proyectado. También en cuanto al análisis de la ejecución.

Ahora bien, dicha productividad también requiere la efectividad de los gobernantes, principalmente en la implantación de las actividades planificadas a los fines del desarrollo local y regional por una

parte y, por la otra, en la corrección de lo ejecutado. Cualquier gobierno (sea municipal o sea subnacional o nacional) debe ser eficiente y eficaz en la implantación social y legal de lo planificado, programado y proyectado. También con respecto a la corrección de la ejecución.

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

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

Pero la verdadera reforma administrativa del Estado (nacionales, subnacionales y municipales) debería orientarse a la adecuación tanto de las estructuras orgánicas como de los procedimientos administrativos a la satisfacción de necesidades locales y regionales y la resolución de problemas públicos más que al ajuste en el presupuesto del sector estatal. La reforma que propiciamos requiere una clara y firme decisión política y, sobre esa base, una gestión estratégica de los recursos humanos.

La formación y capacitación de los empleados públicos, jefes (de sección, división y departamento), subdirectores y directores de carrera o concursados debe ser priorizada por el gobierno. Esta ha sido y sigue siendo una asignatura pendiente. Mucho se discute sobre la cantidad de los empleados públicos de una administración (municipal, subnacional o nacional) y el costo que supone. Pero poco se discute sobre la calidad de esos empleados, su ingreso, su carrera y su egreso.

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

En la dirección de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social de una o más localidades o regiones, esa productividad del gobierno y de la administración pública en la implantación y operación de las actividades planificadas, debe complementarse con la transparencia en la difusión de las decisiones gubernamentales y las acciones administrativas.

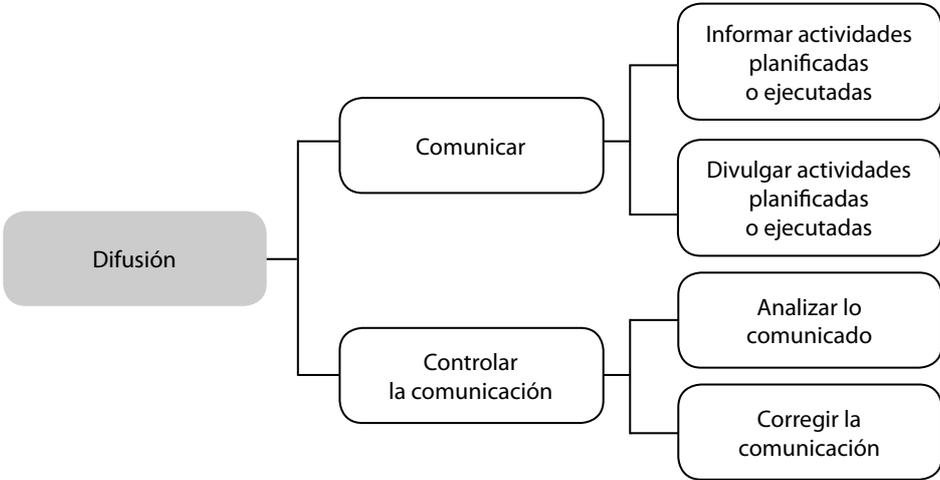
# CAPÍTULO II: DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL.....

## 1. Introducción

Como se dijo, la gestión y la evaluación (o “estudios de impacto”) de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión. En la búsqueda del desarrollo local y regional, según el “modelo relacional” (Graglia, 2004), a partir del diseño (diagnóstico y decisión) y la ejecución, en la difusión, se comunican las actividades planificadas o ejecutadas y, sobre esa base, se controla la comunicación.

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

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



ELABORACIÓN PROPIA

En el “modelo relacional”, a diferencia de los modelos predominantes en la bibliografía, se agrega la difusión como fase autónoma de las políticas para el desarrollo local y regional, junto con el diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas, la decisión de planes, programas o proyectos y la dirección de actividades. Como bien sostienen Fara y Sutelman (2008), gobernar no es comunicar: “gobernar es gobernar y comunicar es comunicar” (2008:19). Por supuesto, gobernar implica comunicar; pero no es lo mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero una buena comunicación no reemplaza una gestión.

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

Al planear las actividades, el equipo de planeamiento debe prever y anticipar cómo, quiénes y cuándo van a comunicarse (informarse y divulgarse) las actividades planificadas o ejecutadas por una parte y, por la otra, cómo, quiénes y cuándo va a controlarse (analizarse y corregirse) la comunicación. Se requiere, pues, un equipo de planificadores que conozcan y entiendan respecto de la comunicación gubernamental y administrativa y, de esa manera, puedan anticiparla y configurarla.

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

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

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

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

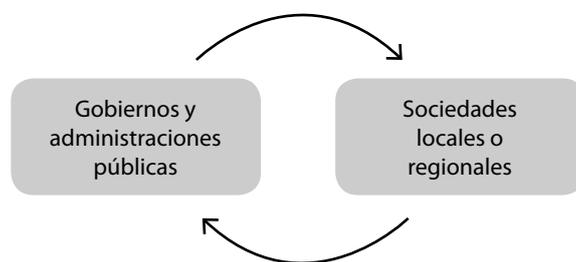
La comunicación supone, obviamente, diagnóstico, decisión y ejecución de políticas para el desarrollo local y regional, primera y principalmente. Pero, además, un liderazgo basado en principios democráticos y valores éticos, dispuesto a sortear obstáculos (Priess, 2002b). La comunicación no sustituye el liderazgo. Ni siquiera alcanza para disimular la falta de liderazgo. Las técnicas del marketing no sirven sin un liderazgo que las conduzcan hacia un fin.

## 2. Fases de la difusión

### 2.1. Informar las actividades planificadas o ejecutadas

Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, los administradores públicos deben informarlas administrativamente mediante la atención personalizada a los ciudadanos. La información de los planes (programas o proyectos) y las actividades es una función más de la administración pública que del gobierno. Hablamos, pues, de una información “administrativa” de las actividades planificadas o ejecutadas, resaltando la responsabilidad técnica de la administración pública. Llamamos “información” a la comunicación personalizada de la administración pública a los sectores privados y ciudadanos.<sup>42</sup>

#### Información o comunicación personalizada



ELABORACIÓN PROPIA

Las dos diferencias principales de la comunicación “personalizada” en comparación con la comunicación “masiva” son, por una parte, la individualización de los destinatarios y, por la otra, la especificación de los contenidos. Si los destinatarios no están individualizados y si los mensajes no están especificados, entonces, no hay información sino divulgación. En la “información administrativa”, los destinatarios son conocidos y nominados y, consecuentemente, los mensajes son de interés para ellos, por el asunto, porque pertenecen a un grupo o porque viven en una zona directa e inmediatamente en vinculación con la política pública que se les comunica.

Sin una información personalizada, es decir, directa e inmediata, no hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Riorda, 2004) y sin esta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. La administración pública debe informar los planes, programas o proyectos gubernamentales

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

y las actividades administrativas y, además, debe hacerlo acercándose a los ciudadanos. Ahora bien, siendo necesaria, la información es insuficiente a los fines de resolver los problemas locales o regionales. Se requieren obras públicas o servicios públicos, primero y principalmente.

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

Un medio a los fines de hacer realidad ese derecho sectorial y ciudadano es la organización y la puesta en marcha de las llamadas "Oficinas de Información Administrativa" (OIAS). En cuanto a las competencias, esas oficinas deben ocupar sede tres cuestiones, básicamente: la "información vertical ascendente", la "información horizontal" y la "información vertical descendente". Además de estas Oficinas de Información Administrativa (que podemos llamar "OIAS presenciales"), los administradores públicos pueden apelar a oficinas "virtuales" a través del soporte de internet (Von Wuthenau, 2011). Claramente, las redes sociales son una herramienta para personalizar la comunicación de las políticas públicas.

La primera cuestión es la **información vertical ascendente** e implica recoger las quejas y peticiones (también las iniciativas) que los sectores privados y ciudadanos destinen a la administración pública como consultas o demandas a los Estados nacionales, subnacionales o municipales. Este es el punto de partida de las Oficinas de Información Administrativa: querer, poder y saber "escuchar" a los actores de los sectores privados y ciudadanos.

La **información horizontal** es la segunda cuestión e implica notificar a las dependencias correspondientes (jefaturas, subdirecciones, direcciones, secretarías o ministerios responsables de solucionar los problemas públicos o satisfacer las necesidades locales o regionales) y requerirles respuestas en tiempo y forma. Este es un punto crítico de las OIAS (presenciales o virtuales). No pocas veces se ponen en marcha mecanismos para recoger tanto las críticas y quejas como las iniciativas de los sectores privados y ciudadanos, pero luego no se procesan.

La tercera cuestión es la **información vertical descendente**, e implica informar a los sectores privados y ciudadanos las respuestas correspondientes a las iniciativas (también a las quejas y peticiones), los trámites a seguir, los planes, programas o proyectos y las actividades existentes al respecto. Este es el punto de llegada de las Oficinas de Información Administrativa: querer, poder y saber "responder" a los actores de los sectores privados y ciudadanos.

Como ha observado Peter-Alberto Behrens (2011), "la presencia de Internet ya forma parte de la cotidianidad en América Latina. Nos resulta difícil imaginar que hace apenas 10 años, un acceso medianamente veloz a Internet fuera un lujo tanto desde el punto de vista tecnológico como económico para el común de los habitantes. No son pocos los cibernautas latinoamericanos que, igual que sus coetáneos europeos o norteamericanos, hoy simplemente son incapaces de concebir un mundo

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

sin páginas web ni correo electrónico. Facebook, Twitter o LinkedIn ya son imprescindibles para sus vidas como el teléfono celular para la gran mayoría de la población” (2011:9).

Sin embargo, esta realidad aún no se aplica a todos, como el mismo Behrens (2011) ha observado. “La penetración de Internet en las sociedades de la región, pese a su dinámica ascendente, no deja de ser modesta. Pero los datos no siempre reflejan el acceso a Internet vía cibercafés o terminales de uso comunitario, que especialmente en zonas rurales es cada vez más amplia. Y en una perspectiva no muy lejana, también será un hecho el acceso a Internet por medio de la telefonía celular. Es incuestionable, entonces, que la brecha digital, al menos en su acepción tecnológica, pronto será cancelada” (2011:9). De esa manera, se trata meramente de una cuestión de tiempo (Behrens, 2011).

Al respecto, vale subrayar que el “acceso a la información pública” es uno de los indicadores de “accountability social” que utiliza el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política” (IDD-Lat, 2013). A escala local y regional, la información o comunicación “personalizada” es un elemento clave para la calidad de gestión en las administraciones públicas (nacionales, subnacionales y, sobre todo, municipales), como bien lo han enseñado Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008).

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

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

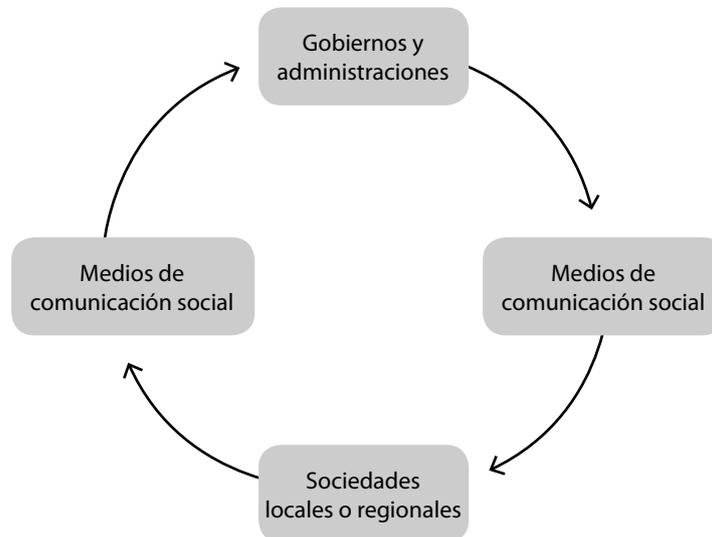
Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, los gobernantes deben divulgarlas masivamente a través de los medios de comunicación (tanto escritos como audiovisuales). A diferencia de la información (o comunicación personalizada), la divulgación de los planes (programas o proyectos) y las actividades es una función más del gobierno que de la administración pública. Hablamos, pues, de una divulgación “gubernamental” de las actividades planificadas o ejecutadas, subrayando la responsabilidad política del gobierno. Llamamos “divulgación” a la comunicación masiva del gobierno a los sectores privados y ciudadanos.<sup>43</sup>

En coincidencia con Martínez Ocamica (2007), creemos que el marketing político es una herramienta en las campañas y, también, en las gestiones. “Afortunadamente, tanto para la sociedad como para los expertos, es evidente que el marketing político puede realizar una importante contribución al desarrollo político de la comunidad, permitiendo una expresión democrática que responda a las demandas de la ciudadanía. (...) Creemos en una política de calidad, en un marketing que tiene

43 Va más allá de la propaganda o la publicidad oficial. A semejanza de la información, apunta a la aprobación ciudadana como uno de los fines de las políticas para el desarrollo local y regional, basándose en la transparencia de las decisiones gubernamentales y actividades administrativas (Priess, 2002b).

presente la ética y el bien común y que es lejana a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria” (2007:10-12).

### Divulgación o comunicación masiva



ELABORACIÓN PROPIA

Desde nuestro punto de vista, hace falta un marketing político que sirva para divulgar las actividades planificadas o ejecutadas y, de esa manera, transparentar la gestión gubernamental. Pero es inadmisibles un marketing político que sirva para ocultar los problemas irresueltos de una localidad o región o negarlos. El ocultamiento y la negación de los problemas imposibilitan su resolución y, además, son dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de corrupción política.

Sin una divulgación masiva, mediata e indirecta, tampoco hay comunicación, sin comunicación no hay transparencia (Riorda, 2004) y sin esta no hay satisfacción social ni aprobación ciudadana. El gobierno debe divulgar los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas y, además, debe hacerlo acercando a los ciudadanos. Ahora bien, como se dijo respecto de la información, siendo necesaria, la divulgación es insuficiente a los fines de satisfacer las necesidades locales o regionales. Se requieren obras públicas o servicios públicos, primero y principalmente.

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

En ese marco, el gobierno debe tratar de comunicar masivamente, transparentar las políticas para el desarrollo local y regional, ganándose ganarse la aprobación ciudadana. “Nada aporta rememorar los buenos viejos tiempos, quizás no tan buenos si recordamos que hasta los programas más

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

aburridos contaban con importantes audiencias, producto de la falta de cualquier otra alternativa y que periodistas con vocación misionera interpretaban su trabajo como continuación de la política por otros medios; y que los políticos nos abrumaban con monólogos interminables. Es un mundo que pertenece definitivamente al pasado” (Priess, 2002a:9).

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

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

¿Cómo reconvertir aquel dilema? Diseñando y gestionando políticas para el desarrollo local y regional. La divulgación masiva de políticas para el desarrollo local y regional a través de los medios de comunicación requiere planes (programas o proyectos) gubernamentales y actividades administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Más allá de los intereses empresariales o políticos, los medios de comunicación van a divulgar decisiones y acciones de interés social (sectorial o ciudadano) y no de interés gubernamental o administrativo. Esa es la salida de un esquema “reactivo” y la entrada a otro esquema “proactivo”.

La divulgación masiva no se limita a la propaganda oficial donde se garantiza fidelidad en la emisión pero a costa de credibilidad en la recepción. Muchas veces, una onerosa publicidad del gobierno es menos creíble que una simple opinión periodística. Hace falta comunicar masivamente a través de la prensa. “Toda política debe transformarse en un hecho comunicable. Siempre que haya política habrá –al menos potencialmente– comunicación. Este es el cambio más notorio y conceptual que creemos remarcable, que es la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011:11).

Vale subrayar que las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” es otro de los indicadores de “accountability social” que utiliza el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina en la dimensión “calidad institucional y eficiencia política”. A escala local y regional, la divulgación o comunicación “masiva” es un elemento clave para la calidad de gestión en los gobiernos (nacionales, subnacionales y, sobre todo, municipales), como bien lo han enseñado Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008).

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

### 2.3. Analizar lo comunicado

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

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

También a diferencia de otros enfoques metodológicos, el "modelo relacional" incluye el análisis de la comunicación (información y divulgación) como parte integrante de la difusión de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional y no como fase autónoma posterior. Este análisis de lo comunicado tampoco debe confundirse con la evaluación de los resultados de la gestión que veremos más adelante.

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

El análisis de la comunicación significa que los administradores públicos (directamente o a través de terceros) analicen comparativamente, por una parte, "lo informado y lo divulgado" y, por la otra, "lo conocido y entendido". Sobre esa base, las preguntas a responder son: ¿la sociedad conoce y entiende lo que la administración pública ha informado sobre las actividades planificadas o ejecutadas? **¿La sociedad conoce y entiende lo que el gobierno ha divulgado sobre las actividades planificadas o ejecutadas?**

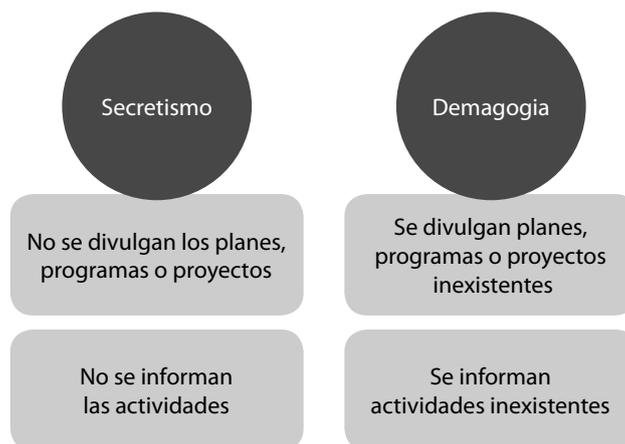
### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

Para saberlo, los administradores públicos deben examinar la comunicación. ¿Cómo pueden hacerlo? Se recomiendan dos instrumentos: por una parte, las encuestas de opinión y, por la otra, los reportes de las Oficinas de Información Administrativa (OIAS tanto presenciales como virtuales) y los medios de comunicación social (MECOS). Las encuestas y los reportes sirven a los efectos de verificar los “indicadores de comunicación” (información y divulgación). Por lo tanto, estos deben ser listados, ordenados, programados y presupuestados como “actividades de control de la comunicación” al preparar los planes, programas y proyectos gubernamentales.

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

Nos parece que el análisis de las encuestas de opinión y los reportes de las OIAS y los MECOS debe estar a cargo de empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil contratadas a ese fin. “La consigna es la profesionalización de la comunicación institucional, aun cuando en muchas partes los retrógrados sigan apostando al discurso unilateral y algunos políticos sigan convencidos de ser ellos mismos sus mejores relacionistas” (Priess, 2002a:10). Respecto de sus destinatarios, las conclusiones del análisis de lo comunicado deben ser puestas a consideración de los gobernantes, para que puedan corregir la comunicación si fuera necesario.

#### Fallas en la comunicación



ELABORACIÓN PROPIA

Si el análisis de lo comunicado demostrase que la sociedad no conoce o no entiende las decisiones del gobierno o las acciones de la administración pública, los analistas deben buscar las fallas en el proceso de comunicación. Esas fallas pueden ser, principalmente, dos: 1) el secretismo y 2) la demagogia. El “secretismo” es una falla que se observa cuando el gobierno o la administración pública no divulgan los planes, programas o proyectos que se han decidido o no informan las actividades

que se han ejecutado. A su vez, la “demagogia” es otra falla que se observa cuando el gobierno o la administración pública divulgan planes, programas o proyectos inexistentes o informan actividades inexistentes.

En el “secretismo” no se comunica, no se informa o no se divulga, mientras que en la “demagogia” se comunica, se informa o se divulga pero mintiendo. En el secretismo se oculta la verdad, mientras que en la demagogia la verdad se falsea. El gobierno y la administración pública tienen la obligación de comunicar, pero no lo hacen o lo hacen afirmando como verdadero lo que es falso. Por ejemplo, no comunican la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes o comunican una tasa más baja que la real. Como se ha dicho, la verdad es un valor y, por lo tanto, estas fallas desvalorizan la gestión pública.

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

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

#### 2.4. Corregir la comunicación

Después de analizar lo comunicado, los gobernantes deben corregir la comunicación si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función más del gobierno que de la administración pública. Hablamos, pues, de una corrección “gubernamental” de lo comunicado, subrayando la responsabilidad política del gobierno. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron (o debieron decidir) los planes y los programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la comunicación, pero no de la ejecución ni del diseño (porque estos no están en consideración).

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

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

Los gobernantes deberían decidir la “corrección de la información” cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que la administración pública no ha comunicado personalmente las actividades planificadas o ejecutadas a través de las Oficinas de Información Administrativa (OIAS presenciales o virtuales) o lo hizo incorrectamente y, por lo tanto, dichas actividades son desconocidas o son conocidas pero han sido mal entendidas por la sociedad local y regional.

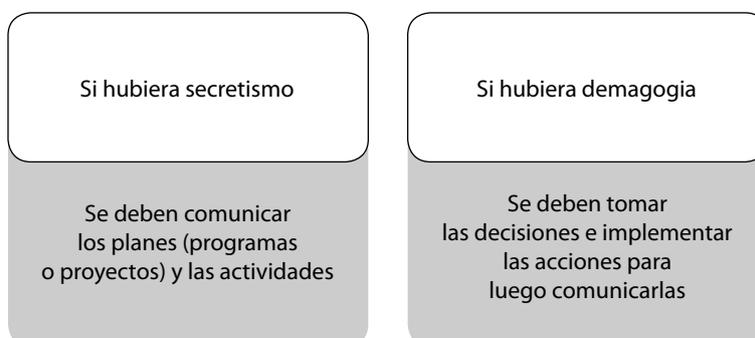
Por ejemplo, supongamos que el titular del departamento ejecutivo de un gobierno municipal pone en marcha un proyecto de higiene urbana que incluye nuevos recorridos y horarios con respecto a los servicios de transporte urbano de pasajeros en la zona del centro y en los barrios de la periferia. Sin embargo, la administración pública no lo ha informado a los vecinos de la ciudad o lo ha hecho con contradicciones. Por lo tanto, los usuarios desconocen el proyecto o no lo entienden.

Asimismo, los gobernantes deberían decidir la “corrección de la divulgación” cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que el gobierno no ha comunicado masivamente las actividades planificadas o ejecutadas a través de los medios de comunicación social (MECOS) o lo hizo incorrectamente y, por lo tanto, dichas actividades no son conocidas o son conocidas pero no han sido bien entendidas por la sociedad local y regional.

Por ejemplo, supongamos que el cuerpo deliberante de un gobierno municipal sanciona el presupuesto anual de ingresos y egresos con subas en las tasas de los servicios de alumbrado público, barrido y limpieza. Sin embargo, la Secretaría de Servicios Públicos dependiente del Departamento Ejecutivo Municipal no lo ha divulgado a los vecinos de la ciudad o lo ha hecho con contradicciones. Por lo tanto, los contribuyentes desconocen la suba o no la entienden.

Las “fallas por secretismo” deberían superarse comunicando personalmente (informando) y comunicando masivamente (divulgando). Es decir, hacer ahora lo que no se hizo antes. A semejanza de lo dicho con respecto a la corrección de las “fallas por inacción”, la corrección de las “fallas por secretismo” también implica costos sociales y políticos para el gobierno y la administración pública que se hubieran evitado o, por lo menos, minimizado, si se hubiera informado y divulgado en tiempo y forma.

#### Corrección de fallas en la comunicación



ELABORACIÓN PROPIA

Pero las fallas en la comunicación pueden no ser “por secretismo” sino “por demagogia”. Hay “fallas por demagogia” cuando se comunica una decisión que no se ha tomado como si se hubiera tomado

o una acción que no se ha implementado como si se hubiera implementado. Por ejemplo, un gobierno local comunica la construcción de cloacas, pero apenas ha iniciado los trámites para un financiamiento internacional a esos fines. También hay “fallas por demagogia” cuando se comunica. Las “fallas por demagogia” deberían corregirse tomando las decisiones e implementando las acciones, primero, para que puedan ser comunicadas a continuación.

Ahora bien, del análisis de lo comunicado pueden derivarse, básicamente, dos conclusiones. La primera, que hay fallas en la comunicación (de “secretismo” o de “demagogia”) y, por lo tanto, debe corregirse lo comunicado, como se ha dicho. Se ajusta lo informado o lo comunicado para que se conozca y entienda, presuponiendo que se ha decidido y ejecutado correctamente. La segunda, que tanto los planes, programas o proyectos decididos como las actividades ejecutadas se conocen y entienden y, por lo tanto, no hay fallas en la comunicación. En este segundo caso, se debería analizar, además, si hay satisfacción social y aprobación ciudadana respecto de las políticas (evaluación o “estudios de impacto”).

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

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

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

### 3. La transparencia en la difusión

Como se dijo en el Apartado N°1, la “rendición de cuentas” es una de las condiciones del desarrollo integral en general y, particularmente, a escala local y regional. La “rendición de cuentas” es uno de los factores de la representación política junto con la “representatividad” y la “receptividad”, de

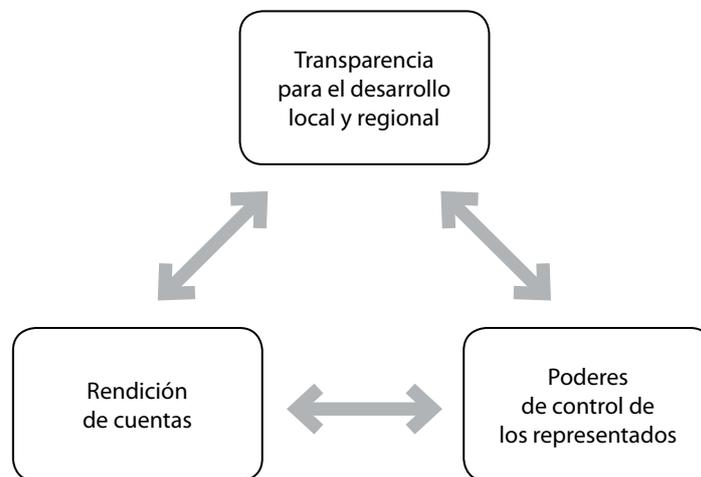
### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

acuerdo con el enfoque teórico de Antonia Martínez (2004). Una democracia es “representativa” si es “responsable”, y lo es si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de las administraciones públicas y los gobiernos (nacionales, subnacionales y municipales) a los fines de resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades locales y regionales.

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

Para que no fallen en la búsqueda del desarrollo local y regional, la gestión de las políticas públicas en general y, particularmente, la difusión, deben ser transparentes. La transparencia es el reverso de la rendición de cuentas, es decir, de los poderes de control de los representados con respecto a las políticas de vivienda, obras y servicios, de empleo y crecimiento económico, de educación, salud y ambiente, de seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil que se decidan y accionen a los fines de satisfacer las demandas y necesidades de desarrollo físico, económico, humano y social de una localidad o región.

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



ELABORACIÓN PROPIA

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

Al respecto, dice Maurizio Cotta (1994) que del modelo del fiduciario “se extrae la indicación de la necesidad de un cierto margen de autonomía para los representantes que les permita una acción de respiro más amplio de lo que permitía la presencia del mandato imperativo”. A su vez, el modelo del delegado “nos da en cambio el elemento del vínculo, al que en alguna medida debe estar también sometido el representante: sin tal elemento resultaría desnaturalizada la misma función de la representación que es justamente la de garantizar un cierto grado de control de los ciudadanos sobre el poder político” (1994:1386-1387).

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

En relación con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados, Adam Przeworski (1998) incorpora una distinción entre el “modelo de mandato” y el “modelo de responsabilidad”. En un “modelo puro de responsabilidad”, los votantes utilizan el voto solamente con el propósito de sancionar al gobernante, “y toda la información disponible para los electores está dada por el desempeño del gobernante”. En un “modelo puro de mandato”, en cambio, los electores comparan las promesas que hacen los candidatos para el futuro, “y utilizan el voto sólo para escoger el mejor candidato” (1998:18).

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

Manuel Villoria Mendieta (2000) ha planteado la necesidad de una infraestructura ética como un “conjunto de esclusas o muros formales e informales de contención contra la corrupción o el fraude” que consta de sistemas de controles (jurídicos y no jurídicos) y de actitudes y comportamientos sociales y políticos. Villoria Mendieta (2000:152-171) enumera cinco: el apoyo político, un marco legal eficaz, una sociedad civil activa y vigilante, sistemas diversos y coordinados de control y un organismo coordinador. Desde nuestro punto de vista, la lucha en contra de la corrupción y a favor de la transparencia es imposible sin apoyo político y sin una sociedad tan activa como vigilante.

Esos controles que plantea Villoria Mendieta (2000) pueden ser, por una parte, “controles internos” (como inspectores internos e interventores, controles burocráticos, representatividad de la burocracia, actuación responsable de los sindicatos, procedimientos de alerta en caso de corrupción, fraude, abuso o despilfarro y adecuado sistema de gestión de personal) y, por la otra, “controles externos”, como control parlamentario (ombudsman o defensor del pueblo y tribunal de cuentas) y control

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

judicial. Sin esos controles no hay “infraestructura ética”, los poderes de control de los representados y el deber de rendición de cuentas de los gobernantes se vuelven ficcionales.

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

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



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

## 1. Introducción

Según el “modelo relacional” de políticas públicas (Graglia, 2004) y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional, el análisis y el diseño anticipan y configuran la gestión, mientras que la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño. Como se vio en el Apartado N°2, antes de diseñar nuevas políticas se deben analizar las existentes. Este análisis de las políticas existentes debe ser considerado como un insumo para el diseño de nuevos planes, programas y proyectos para el desarrollo local y regional.

En el diseño, lo primero es el diagnóstico, que, como se ha dicho, debe ser participativo. En esta fase se enumeran, jerarquizan y priorizan las necesidades y los problemas que impiden u obstaculizan el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social de una o más localidades o regiones. Sobre esa base, se enumeran y seleccionan las alternativas posibles a los fines de remover las principales causas de los problemas prioritarios.

A partir del diagnóstico de necesidades, problemas y alternativas, en la decisión, se valoran los criterios del diagnóstico, se determina la agenda del gobierno (municipal, subnacional o nacional) y se planean los objetivos con sus indicadores (de gestión y de resultados), verificadores y supuestos y las actividades a ejecutar, comunicar y controlar durante la gestión. La decisión de la agenda gubernamental y de los planes, programas y proyectos debe ser representativa.

Como se ha visto en este apartado, en la gestión, lo primero es la dirección, que, como se ha dicho, debe ser productiva. En esta fase se implantan social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos (es decir, se legitiman y legalizan) y se operan en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones y en concertación con los sectores privados. Sobre esa base, se analiza lo ejecutado y se corrigen las fallas de inacción o inercia, si las hubiera.

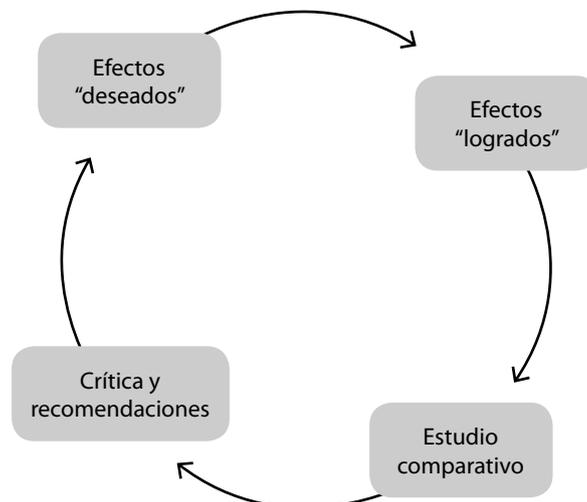
A partir del diseño (es decir, del diagnóstico y la decisión) y la dirección de las políticas para el desarrollo local y regional, en la difusión, las actividades planificadas o ejecutadas se informan a través de las Oficinas de Información Administrativa (OIAS presenciales o virtuales) y se divulgan mediante los medios de comunicación social (MECOS). Sobre esa base, se analiza lo comunicado y se corrigen las fallas de “secretismo” o “demagogia” si las hubiera.

Gobernar y administrar por políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996a) en general y, particularmente, por políticas para el desarrollo local y regional (Graglia, 2008), requiere un diseño participativo y representativo de planes, programas y proyectos de vivienda, infraestructura de servicios, empleo, crecimiento, educación, salud, ambiente, seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil. Sobre esa base, una ejecución productiva (Scandizzo, 2004) y sin inercias de las actividades planificadas y, finalmente, una comunicación transparente (Riorda, 2004) y sin demagogias.

Ahora bien, es posible que el gobierno y la administración pública ejecuten lo planificado y que la sociedad local y regional lo conozca y hasta lo entienda correctamente pero no se logren los resultados esperados en términos de percepción ciudadana. A veces se planifica, se ejecuta lo que se planifica y se comunica correctamente tanto lo planificado como lo ejecutado, pero la sociedad no acepta o rechaza las políticas gestionadas. Para saberlo, hace falta la evaluación de los resultados (o "estudios de impacto").

Para evaluar los resultados o el impacto de las políticas para el desarrollo de una o más localidades o regiones, se propone que los evaluadores sigan los pasos siguientes: 1) medición de efectos "deseados" según los planificadores y gobernantes; 2) medición de efectos "logrados" según los destinatarios de las políticas en evaluación; 3) estudio comparativo entre "resultados deseados" según los primeros y "resultados logrados" según los segundos; y 4) evaluación crítica y formulación de recomendaciones a los fines de mejorar el proceso de diseño y gestión de las políticas para el desarrollo local y regional.

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



ELABORACIÓN PROPIA

La evaluación contrasta efectos "deseados" según lo planificado y decidido por los planificadores y gobernantes "antes de la gestión" por una parte y, por la otra, los efectos "logrados" según lo percibido por los destinatarios "después de la gestión" de las políticas correspondientes. A diferencia de los controles de gestión, la evaluación analiza los resultados. El control de la ejecución analiza si se han ejecutado los planes, programas y proyectos decididos. A su vez, el control de la comunicación

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

analiza si se conoce y entiende lo que se ha comunicado sobre los planes, programas o proyectos y las actividades. Ambos son controles de procesos y no de resultados.

## 2. Pasos de la evaluación

### 2.1. Medición del impacto deseado

Según el “modelo relacional”, en el primer paso de la metodología de evaluación de las políticas para el desarrollo local y regional los evaluadores deben examinar el “impacto deseado”. Es decir, los “resultados esperados” de las políticas en evaluación según los planes, programas y proyectos preparados por los planificadores y decididos por los gobernantes. Es decir: ¿cuáles fueron la satisfacción social y la aprobación ciudadana “esperadas” respecto de las políticas en evaluación, en términos de percepción sectorial y ciudadana? A ese fin, los evaluadores deben apelar a los “indicadores de resultados”.

Durante las fases de dirección y de difusión, los “indicadores de gestión” han servido para controlar los procesos de ejecución (implantación y operación) y de comunicación (información y divulgación). En general, a través del monitoreo y la supervisión se ha controlado la ejecución, mientras que mediante los reportes de las Oficinas de Información Administrativa (OIAS presenciales y virtuales) y de los medios de comunicación social (MECOS) se ha controlado la comunicación.

Ahora, se debe apelar a los “indicadores de resultados” para medir la satisfacción social y la consiguiente aprobación ciudadana en relación con las políticas diseñadas y gestionadas, en términos de percepción sectorial y ciudadana. Vale destacar que esos son los fines de las políticas públicas según el marco teórico del “modelo relacional” (Graglia, 2004). Pues bien, estos indicadores son imprescindibles para evaluar si la sociedad local y regional acepta o rechaza dichas políticas.

Se presupone que el equipo de planeamiento, en consulta con los gobernantes y administradores públicos responsables de la decisión e implementación de las políticas para el desarrollo local y regional, ha previsto los “indicadores de gestión” y, también, los “indicadores de resultados”. No hay posibilidades de controlar lo ejecutado ni lo comunicado sin indicadores de gestión y tampoco hay posibilidades de evaluar sin indicadores de resultados. Sin planificación, no hay control de gestión ni evaluación de resultados.

Por ejemplo, supongamos que se ha diseñado una política de vivienda en el marco de una política para el desarrollo local y regional del capital físico. Se supone que el equipo de planeamiento ha previsto cuánto disminuirá el déficit habitacional en la localidad o región en el corto, mediano y largo plazo (indicador de gestión) y, además, qué porcentaje de la población en general o de los beneficiarios de la política en particular estará satisfecho o muy satisfecho<sup>44</sup> en esos mismos plazos (indicador de resultados).

44 A los fines de medir la satisfacción con la democracia, Latinobarómetro considera cuatro categorías: “muy satisfecho”, “más bien satisfecho”, “no muy satisfecho” o “nada satisfecho”. Al mostrar los resultados, Latinobarómetro suma los porcentajes de ciudadanos “más bien satisfechos” y “muy satisfechos” con la democracia.

## Efectos deseados



ELABORACIÓN PROPIA

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

## 2.2. Medición del impacto logrado

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

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

Por ejemplo, al evaluar una política (municipal, subnacional o nacional) para el desarrollo del capital humano de una o más localidades o regiones, de educación, salud o ambiente, se puede consultar a la ciudadanía en general (a través de una encuesta de opinión) o particularmente a los destinatarios de la refacción o ampliación de escuelas u hospitales existentes o a los habitantes de los barrios donde se realizaron nuevas obras de tratamiento de aguas residuales o se prestaron nuevos servicios de recolección y disposición de residuos (mediante grupos focales).

Carlos Germano (2008) afirma que a través de las encuestas cuantitativas “el gobernante puede cuantificar la aprobación de su gestión en general, pero también medir su desempeño en áreas particulares: estándares de calidad de los servicios públicos (alumbrado, limpieza, deportes, cultura, turismo, entre otros), obras públicas realizadas, medidas gubernamentales, etcétera” (2008:47). Respecto de las encuestas cualitativas (grupos focales), Germano (2008) sostiene que son herramientas ideales para localidades (o regiones) “tendientes a recibir fuertes oleadas migratorias, con importantes cambios económicos recientes o con crecimientos poblacionales desmedidos” (2008:49).

### 3. Gestión y evaluación del desarrollo local y regional

#### Efectos logrados



ELABORACIÓN PROPIA

Como se dijo en el Apartado N°1, la razón de ser de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social de una o más localidades o regiones, es “la búsqueda del bien común de la sociedad local y regional” y sus fines son la “satisfacción social” y la “aprobación ciudadana”. Este es el núcleo del marco teórico del “modelo relacional” de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

Las políticas públicas deben orientarse al bien común, es decir, al desarrollo integral del hombre en la sociedad y, consecuentemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Las políticas para el desarrollo local y regional deben hacerlo a escala territorial, o sea, en relación con una o más localidades o regiones, mediante planes, programas y proyectos de vivienda e infraestructura de servicios, de empleo y crecimiento, de educación, salud y ambiente, de seguridad y fortalecimiento de la sociedad civil.

Pues bien, en este segundo paso de la metodología de evaluación se debe medir esa satisfacción social y esa aprobación ciudadana, que es consecuencia de la “receptividad política” y causa de la “legitimidad democrática”. Es clave evaluar la satisfacción de la sociedad local y regional y la consiguiente aprobación de los sectores privados y ciudadanos que la integran porque este es un punto de llegada que alimenta y retroalimenta otro punto de partida en el proceso de políticas públicas.

A esos fines, se debe consultar a los destinatarios (sean los ciudadanos en general o los usuarios o beneficiarios en particular) su opinión sobre las diversas políticas en evaluación. Siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda preguntar: “¿En general, diría Ud. que está ‘muy satisfecho’, ‘más bien satisfecho’, ‘no muy satisfecho’ o ‘nada satisfecho’ con el funcionamiento de la política de (...) en la localidad de (...) o en la región de (...)?”. También siguiendo la metodología de Latinobarómetro, se recomienda mostrar los resultados de los ciudadanos o destinatarios “muy satisfechos” y “más bien satisfechos” sumados, siempre dependiendo de los indicadores de resultados previstos en la planificación.

Por ejemplo, si se trata de evaluar la satisfacción social y la consiguiente aprobación ciudadana con respecto a los resultados de un programa de seguridad y convivencia en el marco de una plan de desarrollo del capital social de una o más localidades o regiones, se puede consultar a los ciudadanos en general o particularmente a los destinatarios: “¿En general, diría Ud. que está ‘muy satisfecho’, ‘más bien satisfecho’, ‘no muy satisfecho’ o ‘nada satisfecho’ con el funcionamiento de los proyectos

de prevención del delito y la violencia que se pusieron en marcha en esta localidad o región durante este año?”.

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

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

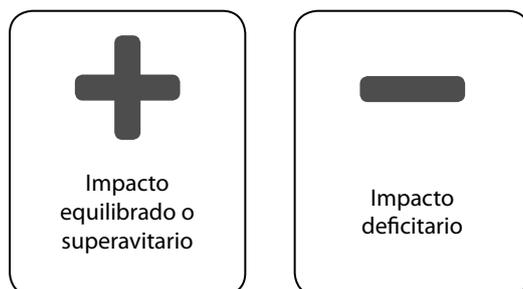
Como se ha dicho, en el primer paso de la metodología propuesta, los evaluadores consideraron los objetivos y, especialmente, los “indicadores de resultados” previstos por el equipo de planeamiento y decididos por los gobernantes en el diseño. Es decir, la satisfacción social y la aprobación ciudadana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

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

Para relacionar el “impacto deseado” según los planificadores y gobernantes con el “impacto logrado” según los destinatarios, se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinarios a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006). No hay encuestas de opinión ni grupos focales como en los pasos anteriores, pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los evaluadores trabajan “a puertas cerradas”.

Se recomienda la consulta a expertos temáticos, considerando las políticas en evaluación. Por ejemplo, si se evalúan políticas de desarrollo del capital físico, expertos en vivienda e infraestructura de servicios, si se evalúan políticas de desarrollo de la actividad económica, expertos en empleo y crecimiento, si se evalúan políticas de desarrollo del capital humano, expertos en educación, salud o ambiente y si se evalúan políticas de desarrollo del capital social, expertos en seguridad, convivencia y fortalecimiento de la sociedad civil. Obviamente, se recomienda la consulta a expertos en comunicación política.

#### Impacto deseado versus impacto logrado



ELABORACIÓN PROPIA

Se habla de **impacto “equilibrado”** cuando el impacto “deseado” es igual que el impacto “logrado”. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital humano de una localidad o región, los planificadores y gobernantes esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 50% de los destinatarios estuvieran “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con respecto al programa de educación y, en particular, al proyecto de “mantenimiento de edificios existentes”. Según las encuestas, entre el 45% el 55% está “muy satisfecho” o “más bien satisfecho”.

A su vez, se habla de **impacto “superavitario”** cuando el impacto “deseado” es mayor que el impacto “logrado”. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital humano de una localidad o región, los planificadores y gobernantes esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 30% de los destinatarios estuvieran “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con respecto al programa de educación y, en particular, al proyecto de “construcción de nuevos edificios”. Según las encuestas, el 50% está “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con el primero y el 50% con el segundo.

Finalmente, se habla de **impacto “deficitario” o no equilibrado** cuando el impacto “deseado” es menor que el impacto “logrado”. Por ejemplo, en el marco de un plan de desarrollo del capital humano de una localidad o región, los planificadores y gobernantes esperaban que a los dos años de la puesta en marcha, más del 50% de los destinatarios estuvieran “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con respecto al programa de medioambiente y, en particular, al proyecto de “recolección y disposición de residuos”. Según las encuestas, apenas el 30% está “muy satisfecho” o “satisfecho”.

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

De esa manera, los evaluadores captan los alcances de las políticas para el desarrollo local y regional que se evalúan. Es decir, la lejanía o cercanía entre las perspectivas del equipo de planeamiento y de los gobernantes respecto a lo “deseado” y la perspectiva de los destinatarios, usuarios o beneficiarios respecto a lo “logrado”. De esa manera, la brecha que se observa puede obedecer tanto a una sobreestimación de lo deseado como a una subestimación de lo logrado.

Puede suceder que los planificadores y los gobernantes responsables de las políticas en evaluación hayan sido muy optimistas en la previsión de los resultados. Pero también puede suceder que los destinatarios son muy pesimistas en la percepción de esos resultados. En el primer caso, el error ha estado en el planeamiento y en la decisión. En el segundo caso, el error puede estar en la percepción. Debemos reconocer que los planificadores y gobernantes se equivocan en sus previsiones, pero también debemos reconocer que los actores de los sectores privados o ciudadanos se pueden equivocar en sus percepciones.

## 2.4. Crítica y recomendaciones

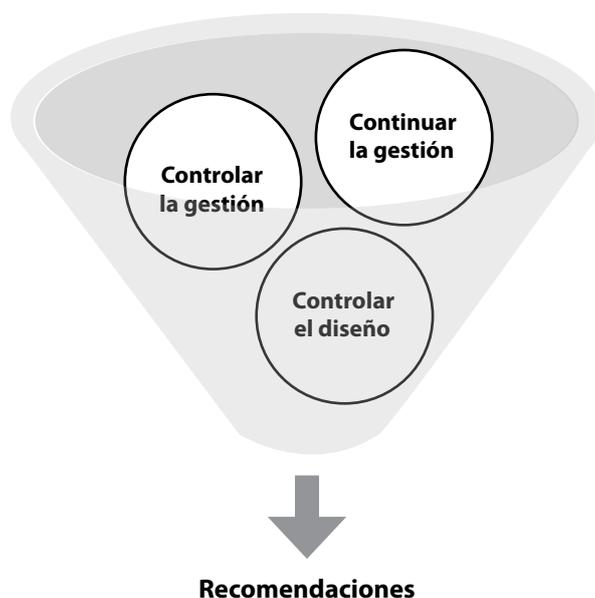
En el tercer paso de la metodología de evaluación de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, los evaluadores relacionaron el impacto deseado con el impacto logrado (vistos y considerados en los dos pasos anteriores). Es decir, los evaluadores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

Según el “modelo relacional”, en el cuarto paso de la metodología que se propone, los evaluadores deben concluir con respecto a la suficiencia o insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional que se evalúan. Básicamente, las conclusiones pueden ser dos. Si el impacto “logrado” según los destinatarios, usuarios o beneficiarios es igual o mayor que el impacto “deseado”, las políticas en evaluación han sido **suficientes** para la satisfacción social y la aprobación ciudadana. En cambio, si el impacto “logrado” es menor que el impacto “deseado” por los planificadores y gobernantes, las políticas en evaluación han sido **insuficientes** para la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

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

Para evaluar la suficiencia o insuficiencia de las políticas para el desarrollo local y regional en evaluación, a semejanza de lo dicho en el tercer paso de la metodología que se propone, también se recomienda el trabajo de gabinete en equipos multidisciplinares a partir de un “pensamiento estratégico” (Martínez, 2006). A diferencia de los dos primeros pasos y a semejanza del tercero, no hay encuestas de opinión ni grupos focales pero puede haber entrevistas a informantes clave. En esta instancia, los evaluadores siguen trabajando “a puertas cerradas”, recomendándose la consulta a expertos temáticos, considerando las políticas en evaluación.

#### Recomendaciones de la evaluación



ELABORACIÓN PROPIA

Si el impacto “logrado” es igual o mayor que el impacto “deseado”, es decir, si se trata de un impacto “equilibrado” o “superavitario”, los evaluadores deben recomendar la **continuidad de las políticas en evaluación**. Si los resultados “logrados” según los destinatarios son iguales o mayores que los resultados “deseados” según los planificadores y gobernantes, no hay razones para recomendar la discontinuidad de las políticas en evaluación.

Por ejemplo, no parece lógico discontinuar los programas de educación, salud o ambiente integrantes de un plan para el desarrollo del capital humano de una o más localidades o regiones, sino hay brechas entre lo “deseado” según los planificadores y gobernantes responsables de la política en evaluación por una parte y, por la otra, lo “logrado” según la percepción de los destinatarios. Si la mayoría de los destinatarios están satisfechos o muy satisfechos con los proyectos integrantes de esos programas, ¿por qué discontinuarlos?

Sin embargo, si el impacto “logrado” es menor que el impacto “deseado”, es decir, si se trata de un impacto “deficitario”, los evaluadores deben recomendar un **control de lo ejecutado y comunicado**, buscando fallas en la ejecución o en la comunicación. Se trata de hacer un control de la gestión (tanto de lo ejecutado como de lo comunicado). Desde una respectiva lógica y cronológica, este control se debe hacer antes de la evaluación de los resultados. Pero si no se hizo antes, se debe hacer ahora, después o junto con la evaluación de los resultados de las políticas ejecutadas y comunicadas.

El déficit de impacto que surge de la evaluación de resultados de una política de desarrollo del capital social o la actividad económica puede obedecer a la “inacción” o la “inercia” del gobierno o de la administración pública en la ejecución de las actividades planificadas. Posiblemente estas no se implantaron social o legalmente o no se operaron con la coordinación administrativa e intergubernamental o la concertación intersectorial requeridas.

Asimismo, el déficit de impacto que surge de la evaluación de resultados de una política para el desarrollo del capital humano o el capital social puede obedecer al “secretismo” o la “demagogia” del gobierno o de la administración pública en la comunicación de las actividades planificadas o ejecutadas. Posiblemente estas no se informaron a través de las Oficinas de Información Administrativa (OIAS presenciales o virtuales) o no se divulgaron mediante los medios de comunicación social (MECOS).

Si no hubiera fallas en la gestión, los evaluadores deben recomendar un **control de lo diagnóstico y decidido**, buscando fallas en el diagnóstico o en la decisión. Si no obedece a fallas en el proceso de gestión, el déficit de impacto puede obedecer a fallas en el diseño. Puede haber “imprevisión” o “ceguera” en la identificación de las necesidades locales o regionales y los problemas prioritarios o en la formulación de las alternativas posibles. También puede haber “indecisión” o “improvisación” en la determinación de la agenda gubernamental o en el planeamiento de los objetivos y las actividades.

# 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).

ARNOLETTI, 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. Biblos.

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

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

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

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

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

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

FARA, Carlos y SUTELMAN, Rubén (2008). "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?", en *Manual de Marketing y Comunicación Política. Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Buenos Aires. ACEP/KAS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

JACOBI, Ana (2011). "Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo (2006). "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

KLIKSBERG, Bernardo (2004, 2008). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires. TEMAS

LACHMANN, Werner (2002, 2008). "Grupos de interés", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

LASSWELL, Harold D. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996a), *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.

LINDBLOM, Charles E. (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996b), *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.

LINZ, Juan J. (2002, 2004). "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: Problemas y paradojas", en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford. Oxford University Press.

LIPSET, Seymour Martin (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992). Barcelona. Ariel.

LISA, Mauricio (2007). "Desarrollo humano sustentable", en *Aportes para la gestión ambiental local*. Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

LÖHMANN, Bernd (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 1/2010: Medios y poder*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

\_\_\_\_\_ (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2010: Reformas electorales*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

MARTÍNEZ, Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales.

MARTÍNEZ, David (2006). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas", en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.

\_\_\_\_\_ (2007). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)", en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001). "Los ámbitos de participación: sociedad civil y gestión pública", en *Estado: el gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año uno número seis).

MARTÍNEZ OCAMICA, Gutenberg (2006). "Introducción", en *Manual de Campaña Electoral*. Buenos Aires. Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).

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.

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.

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

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

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

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*. Méjico. Siglo Veintiuno.

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.

\_\_\_\_\_ (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).

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



