

LEANDRO GRAGLIA

POLÍTICA, GESTIÓN Y COMUNICACIÓN

**Hacia el desarrollo
y la legitimidad
en democracia**



Política, gestión y comunicación

*Hacia el desarrollo y la legitimidad
en democracia*

LEANDRO GRAGLIA



Graglia, Leandro

Política, gestión y comunicación : hacia el desarrollo y la legitimidad en democracia / Leandro Graglia. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

300 p. ; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-1285-85-3

1. Política Argentina. I. Título.

CDD 320.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentina

info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-987-1285-85-3

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

Junio 2020

*A mi viejo, por la confianza
y por tantas oportunidades.*

A Lu, por el cariño y la paciencia.

*A Nico, a Eri y a todos los amigos de Analitica427,
por su trabajo incansable y su aporte invaluable
a cada pensamiento y acción.*

Índice

Prólogo	13
---------------	----

Introducción

Gestión y comunicación política(s).....	15
---	----

PRIMERA PARTE

EL OBJETIVO DEL DESARROLLO

CAPÍTULO 1 - El despliegue del capital físico.....	31
1. Introducción	31
2. Entonces, ¿qué es el capital físico?	32
3. Componentes del capital	34
3.1 Eje Infraestructura	37
3.1.1 <i>Conectividad</i>	37
3.1.2 <i>De servicios</i>	39
3.1.3 <i>Espacios públicos</i>	41
3.2 Eje Servicios.....	42
3.3 Eje Vivienda	45
3.4 Eje Territorio	49
4. En camino al desarrollo sostenible.....	50
5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital físico?	54

CAPÍTULO 2 - La dinamización de la actividad económica	57
1. Introducción	57
2. Entonces, ¿qué es la actividad económica?	58
3. Componentes del capital	59
3.1 Eje Crecimiento Económico	61
3.1.1 Fortalecimiento y diversificación de la matriz económica.....	63
3.1.2 Tecnología e innovación	66
3.1.3 Infraestructura productiva	68
3.1.4 Emprendedorismo, autoempleo y economía social.....	70
3.2 Eje Generación de Empleo.....	73
3.2.1 Optimización del recurso humano	73
3.2.2 Fortalecimiento del asociativismo	75
3.2.3 Coordinación	77
4. En camino al desarrollo sostenible.....	78
5. ¿Cómo medimos el desarrollo de la actividad económica?	81
CAPÍTULO 3 - El capital humano y el desarrollo de las personas	85
1. Introducción	85
2. Entonces, ¿qué es el capital humano?.....	86
3. Componentes del capital	87
3.1 Eje Educación.....	88
3.1.1 Aprendizaje social y emocional	91
3.1.2 Alianzas educativas intersectoriales	94
3.1.3 Desempeño motivacional y calidad educativa	96
3.1.4 Acceso a la educación y oferta de educación superior.....	99
3.2 Eje Salud	101
3.2.1 Accesibilidad a la salud.....	102
3.2.2 Especialidades y complejidades médicas	104
3.2.3 Prevención de enfermedades y promoción de la salud.....	105
3.3 Eje Deporte y Cultura.....	109
3.3.1 Instituciones y alianzas deportivas	111
3.3.2 Accesibilidad a la actividad física	113
3.3.3 Espacios culturales locales	115
4. Camino al desarrollo sostenible	116
5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital humano?.....	119

CAPÍTULO 4 - El capital social y el desarrollo comunitario	125
1. Introducción	125
2. Entonces, ¿qué es el capital social?	126
3. Componentes del capital	128
3.1 Eje Vínculos Interpersonales	130
3.1.1 Fortalecimiento de los espacios de integración vecinal	131
3.1.2 Promoción de actividades de integración vecinal	132
3.2 Eje Redes Interinstitucionales	133
3.2.1 Fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil	134
3.2.2 Generación de espacios de vinculación interinstitucional	135
3.3 Eje Inclusión y Equidad	138
3.3.1 Reducción de la desigualdad económica	139
3.3.2 Integración de grupos vulnerables	141
3.4 Eje Seguridad y Convivencia	143
3.4.1 Disminución de la violencia y prevención del delito	144
3.4.2 Problemáticas del narcomenudeo y el consumo de sustancias	148
4. Camino al desarrollo	149
5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital social?	154
CAPÍTULO 5 - La capacidad y la calidad institucional	159
1. Introducción	159
2. Entonces, ¿qué son la capacidad y la calidad institucional?	160
3. Componentes de la capacidad y la calidad	163
3.1 Eje Fortalezas y Oportunidades de la Gestión	163
3.1.1 Modernización e innovación administrativa	164
3.1.2 Eficientización de procesos	166
3.2 Eje Gobernanza	168
3.2.1 Articulación institucional e interinstitucional	168
3.2.2 Coordinación intergubernamental	170
3.3 Eje Transparencia	171
4. Camino al desarrollo sostenible	173
5. ¿Cómo medimos la capacidad y la calidad institucional?	175

SEGUNDA PARTE

LA OPERATORIA DE LA GESTIÓN POLÍTICA

CAPÍTULO 6 - Diagnóstico de políticas públicas	183
1. Entonces: ¿qué es el diagnóstico?	184
1.1 El diagnóstico social.....	186
1.2 El diagnóstico en el marco de las políticas públicas	187
2. Diagnóstico de prioridades.....	190
2.1 Necesidades	191
2.2 Problemas	195
2.3 Causas y consecuencias. Causantes.....	198
3. Alternativas de solución: el camino a la decisión.....	202
CAPÍTULO 7 - Decisión y planificación en la gestión política	203
1. Del diagnóstico al planeamiento: alternativas	206
2. Del diagnóstico al planeamiento: la decisión política y la agenda gubernamental	208
3. Planificación de políticas públicas	210
3.1 Lineamientos estratégicos y ejes de gestión.....	211
3.2 Estructura programática.....	213
3.3 Planificación estratégica y planificación de gobierno	216
4. Elementos de un proyecto de políticas públicas	217
4.1 Finalidad	217
4.2 Objetivo general	218
4.3 Objetivos específicos	219
4.4 Supuestos.....	220
4.5 Responsable	221
4.6 Descripción	222
4.7 Componentes: insumos y productos	222
4.8 Metas, indicadores y verificadores	223
CAPÍTULO 8 - Ejecución y control de gestión de las políticas públicas	225
1. Marco metodológico	226
2. El origen y el concepto del control de gestión.....	228
2.1 ¿Qué es el control de gestión?	231
2.2 Primer antecedente: la planificación.....	232
2.3 Segundo antecedente: la dirección	235

3. Implementando el control de gestión	237
4. El tablero de comando	240
CAPÍTULO 9 - Evaluación de las políticas públicas.....	245
1. Marco metodológico	246
1.1 Las relaciones de la evaluación <i>ex ante</i> la gestión	246
1.2 Las relaciones de la evaluación <i>durante y post</i> gestión	250
2. La evaluación de resultados	253
2.1 ¿Qué es la evaluación de resultados?	254
2.2 Implementando la evaluación: primer paso	255
2.3 Los indicadores y el impacto logrado	257
2.4 Los últimos dos pasos: comparar y recomendar.....	260
CAPÍTULO 10 - Comunicación de gobierno y políticas públicas	263
1. La CPP en el marco de la comunicación de gobierno	269
1.1 No se comunica todo, pero todo comunica	270
1.2 La comunicación requiere de eventos	273
1.3 Se difunden acciones, se comunican impactos	277
2. Implementando la comunicación de políticas públicas	279
2.1 Diagnóstico.....	280
2.1.1 <i>Estudiar la opinión pública (revisar el diagnóstico)</i>	280
2.1.2 <i>Estudiar el gobierno (revisar la planificación)</i>	280
2.2 Planeamiento	283
2.3 Implementación	285
2.4 Monitoreo y evaluación.....	288
Bibliografía.....	291

PRÓLOGO

El libro que nos complace presentar propone un abordaje de la política contemporánea, entendida como el ejercicio de conducción de las comunidades hacia una visión de futuro deseable, a través de la construcción de desarrollo y de legitimidad democrática. O, en otras palabras, a través de la edificación de mejores condiciones de vida para nuestras comunidades y la consolidación de los principios y valores de la democracia.

En este sentido, el autor reintroduce dos conceptos al debate. Por un lado, el de *gestión política*, como elemento del gobierno cuyo principal objetivo es resolver problemas públicos y satisfacer necesidades, construyendo progresivamente un sendero de desarrollo. Y por otro, el de *comunicación política*, como el componente orientado a la articulación de consensos contingentes entre identidades e intereses diferentes, cimentando comunidades en la diversidad.

El libro refleja la fuerte convicción de que los proyectos políticos de transformación que ejercen el gobierno en el mundo democrático enfrentan grandes desafíos, originados en la gran complejidad de las comunidades y en la impresionante aceleración del cambio social,

que sólo se ha potenciado en función de la pandemia del coronavirus (COVID-19). Desafíos para construir mejores condiciones de vida y desafíos para consolidar la democracia como sistema y como forma de vida. Desafíos pendientes en materia de desarrollo integral y de legitimidad democrática.

Frente a esta situación, el autor hace hincapié en la necesidad de conectar la *lógica política*, propia de la construcción de proyectos colectivos de transformación, con la *capacidad técnica* en el diseño y gestión de políticas públicas y estrategias de comunicación.

A partir de lo que el autor llama *práctica reflexionada*, el material aborda las dimensiones del *desarrollo integral* como objetivo final de la gestión política, analizando el despliegue del capital físico, la dinamización de la actividad económica, el desarrollo de las capacidades humanas y el capital social de las comunidades, y el potencial de la capacidad y la calidad institucional de los Estados para construir mejores condiciones de vida.

Además, propone técnicas y herramientas vinculadas al diseño y gestión de las políticas públicas, como principal operatoria de la gestión política, a través de las cuales la misma opera sobre el territorio y la población, construyendo progresivamente una senda de desarrollo.

Oscar Ensinck

PRESIDENTE
DE LA ASOCIACIÓN
CIVIL ESTUDIOS POPULARES

Olaf Jacob

REPRESENTANTE DE LA
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

Gestión y comunicación política(s)

La gestión y la comunicación constituyen dos de los componentes centrales del gobierno de las sociedades contemporáneas. Como tal, la primera se estructura a través de un conjunto de procesos y operaciones orientado a la resolución de problemas públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad, para mejorar paulatina y progresivamente las condiciones físicas, económicas, humanas, sociales e institucionales en las que transcurre su vida. Por su parte, la comunicación está fundamentalmente vinculada a la articulación de consensos contingentes entre identidades individuales y colectivas diversas, alrededor de un relato o narrativa que administre el disenso o el conflicto, habilitando la cooperación social, ordenando y otorgando sentido a la vida en comunidad.

En otras palabras, la gestión política es el componente del gobierno que tiene por objetivo central el desarrollo integral, y que opera principalmente a través de las políticas públicas. Por su parte, nuestro segundo componente se despliega a través de numerosos dispositivos, entre los que destaca la comunicación gubernamental, y se orienta fundamentalmente a la construcción de legitimidad(es). Como articulaciones complejas de estructuras y procesos políticos, la gestión y

la comunicación constituyen así la cara y la contracara de la gubernamentalidad contemporánea. Y ambas implican enormes desafíos para los proyectos políticos de transformación que pretendan gobernar hoy nuestras comunidades.

Abordar con éxito estos desafíos demanda diagramar estrategias que trasciendan una concepción meramente institucional del *gobierno*, que lo reduce a los órganos e instituciones que administran el poder del Estado o a las personas investidas de la autoridad para dirigir el Poder Ejecutivo del mismo. Afrontar el gobierno de las comunidades contemporáneas requiere recuperar la dinámica del poder en nuestros análisis y sumar herramientas sofisticadas para intervenir sobre la realidad en pos de nuestros objetivos de transformación. O, dicho de otro modo, requiere (re)incorporar una *lógica política* y adoptar *instrumentos y conocimientos técnicos* en la gestión y la comunicación.

Alcanzar los objetivos de *desarrollo integral* y de *legitimidad democrática* nunca presentó un reto tan laberíntico. La complejidad y la volatilidad de nuestras comunidades, la persistencia de viejas deudas y grandes problemas estructurales sin resolver (como la pobreza, la corrupción y la desconfianza) y la prepotente irrupción de fenómenos globales (como el cambio climático, el crecimiento del autoritarismo o la propagación de enfermedades) se conjugan en la configuración de un escenario profundamente intrincado para los proyectos políticos de transformación que continúan buscando la mejora en las condiciones de vida de nuestros pueblos e impulsando la democracia como forma de vida. Atravesados por las crisis de las identidades y jaqueados por la velocidad del cambio social, movimientos sociales, partidos políticos, militantes, dirigentes, organizaciones y gobiernos enfrentan cada vez más dificultades para resolver problemas públicos y crear comunidades. Las tensiones en torno al ejercicio efectivo de los derechos y las amenazas a la democracia se multiplican, desde la microfísica de las relaciones socioeconómicas en una pequeña

ciudad argentina hasta los grandes desplazamientos tectónicos de la geopolítica mundial.

Pero al mismo tiempo, nunca como especie habíamos alcanzado niveles tan altos de conocimiento sobre el mundo que nos rodea, ni semejante capacidad tecnológica de intervenirlo y modificarlo como la que hoy se encuentra a nuestra disposición. A diferencia de siglos anteriores, parece que en la mayor parte de Occidente los derechos humanos y los valores de la democracia liberal son ampliamente aceptados por la inmensa mayoría de los actores políticos. Desde una visión algo simplista, esta situación podría parecer una paradoja. Un contexto en el que subsisten viejos problemas y emergen nuevas amenazas, unido a inéditas posibilidades técnicas para intervenir sobre la realidad, en el marco de comunidades relativamente democráticas. Pero no lo es.

Primero porque, aunque parezca increíble tener que seguir insistiendo en ello, la mera capacidad técnica de intervenir sobre la realidad no implica necesariamente que se produzca una transformación efectiva en la misma. Ni mucho menos asegura que esta adopte la dirección y alcance que consideramos adecuados. Que el avance de la medicina permita prevenir y tratar enfermedades, extendiendo potencialmente la esperanza de vida de la población, no significa que las personas disfruten efectivamente de una vida más sana y prolongada. Las mismas redes sociales que habilitan la democratización de la producción y circulación de la información, contribuyendo a una esfera pública deliberativa fuerte y activa, también favorecen la recopilación y almacenamiento de un enorme volumen de datos personales que, en manos de empresas o gobiernos motivados por un afán desmedido de lucro o autoridad, se transforman en una enorme amenaza a la misma libertad que potencian. Librada a operar únicamente de acuerdo con sus propios parámetros, la racionalidad técnica instrumental es capaz de alumbrar los más grandes avances de la humanidad, pero también de conjurar sus peores versiones.

Segundo, porque los consensos son engañosos y por naturaleza contingentes. La existencia y persistencia de la democracia representativa no responde a una ley natural inmutable, sino a un resultado de convenciones humanas, fruto de largos y muchas veces conflictivos procesos históricos. Tras sufrir las consecuencias de totalitarismos y autoritarismos de diversa índole, la región y el mundo parecen haberse puesto de acuerdo en dos elementos. Por un lado, en que es importante que exista cierta alternancia en el gobierno: en que los partidos y personas que ejercen el poder estatal lo adquieran a través de elecciones y, sobre todo, que puedan perderlo a través de elecciones. Y por otro, en que existe un número de derechos irreductibles, que no pueden ser vulnerados en nombre de la nación, la tradición, la eficiencia económica o cualquier otro metaordenador de la realidad. Pero el ascenso económico y la fortaleza política de regímenes autoritarios o semiautoritarios, que despliegan poderosos dispositivos de vigilancia (muchas veces factibilizados por los avances de las tecnologías de la información), demuestran que aún existe en el mundo espacio para proyectos políticos no democráticos. De igual forma, el furibundo resurgimiento de identidades y movimientos que desde la nación, el género, los valores de la tradición o incluso la religión se vuelven contestatarios al avance del paradigma liberal de los derechos y la globalización; debe elevar preguntas sobre la profundidad real del consenso democrático. Y su durabilidad.

La reciente crisis del coronavirus, de la que el mundo no termina de salir al momento de cerrar la redacción de estas páginas, no hace sino poner en absoluta evidencia estas tensiones. Es en este contexto que se inscriben los muy reales desafíos que afrontan nuestros sistemas y proyectos políticos, los problemas que vulneran las condiciones de vida de nuestros pueblos y las amenazas que enfrenta la democracia como sistema y como forma de vida. Y ni el avance técnico y tecnológico, ni la consolidación contingente del sistema representati-

vo, pueden constituir por sí mismos las respuestas a estas tensiones. ¿Dónde debemos comenzar a buscar, entonces, los elementos para superar desafíos y amenazas de semejante magnitud?

Este es el tiempo de la política. Como nunca, y como siempre, el principal desafío sigue siendo **político**. Nuestra mejor respuesta a viejos problemas y nuevos desafíos continúa siendo la articulación de proyectos colectivos de transformación y la construcción de comunidades en la diversidad. Este es el momento de recuperar la actividad política, la buena política, la articulación de identidades e intereses en consensos contingentes y la dirección estratégica del esfuerzo común para la resolución de problemas públicos. La edificación de un futuro positivo y deseable para la comunidad, y la conducción de la sociedad hacia ese horizonte.

Por supuesto, a este desafío político se suma un desafío **contextual**, que pasa por entender que las estrategias de desarrollo y legitimación democrática tienen lugar en un contexto caracterizado fundamentalmente por la complejidad y volatilidad de las comunidades. Por la fragmentación y la hiperconexión. En un contexto signado por la explosión de los grandes relatos que estructuraban la vida de la sociedad en el siglo XIX y habilitaban la constitución de identidades colectivas y subjetividades individuales; y por la pugna de discursos y sentidos que se disputan la construcción de nuevos relatos.

En el pasado reciente, los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias y hasta las identidades de género dotaban de sentido y propósito las vidas de las personas, proveyendo de un marco común en el que entenderse, comprender el mundo, valorarlo y actuar sobre él. Hoy, en cambio, nos encontramos con una enorme diversidad de identidades políticas, sociales y culturales, tanto a nivel colectivo como a nivel individual. Diferentes formas de ver, entender y moverse en el mundo, motorizadas por intereses distintos y muchísimas veces con-

trapuestos. El sistema social aumenta así su **complejidad**, a medida que se despliegan cada vez más identidades más pequeñas que se superponen y se solapan, en procesos no necesariamente armónicos y que entrañan mucha conflictividad. Sujetos colectivos con necesidades y problemas particulares, que añaden complejidad a los desafíos que enfrenta la democracia, en la que operan poderosas estructuras económicas, institucionales y culturales que ejercen una enorme influencia sobre la vida de los sujetos.

A esta diversidad, se suma la velocidad del cambio social. La segunda característica de nuestras comunidades contemporáneas es así la **volatilidad**. En las últimas décadas la comunidad global experimentó una serie de vertiginosas mutaciones, fundamentalmente tecnológicas, que transformaron nuestra manera de concebir y percibir todas las distancias, tanto espaciales como temporales. La masificación de internet ha favorecido la existencia de una comunidad hiperconectada y una multiplicación sin límites del volumen y la movilidad de la información. Una sociedad permanentemente bombardeada con información, cuyos actores tienen a su alcance una creciente multiplicidad de canales para interactuar con públicos cada vez más diversos; pero que a la vez reciben grandes cantidades de contenidos muy variados, lo que limita su atención a cuestiones que le resultan de interés y desechando el resto, que se pierde en el vacío. Un público consumidor que, como nunca, tiene la oportunidad de generar su propio contenido, que también circula con una intensidad y a una velocidad inéditas.

Frente a sociedades complejas y fragmentadas que demandan más y mejores respuestas de sus líderes, alcanzar estos viejos objetivos de *desarrollo integral* y de *legitimidad democrática* continúa constituyendo un desafío político. Pero en este contexto, la mejora constante y progresiva de las condiciones de vida de nuestros pueblos y la consolidación de los consensos democráticos no son tareas que puedan re-

solverse únicamente desde la política. Para abordar con éxito estrategias de gestión y de comunicación, la política es imprescindible. Pero es insuficiente. Ambos procesos, que constituyen las principales materializaciones de la política contemporánea, enfrentan así el enorme desafío **técnico** de contar con dispositivos y herramientas de gran sofisticación, capaces de alcanzar nuestros objetivos de manera eficiente y efectiva. De diseñar e implementar políticas públicas de calidad capaces de satisfacer necesidades sociales, y de desplegar dispositivos de comunicación capaces de fomentar el diálogo con la ciudadanía, disputar sentidos de la realidad y construir apoyo político.

El camino hacia el desarrollo integral y la consolidación de la legitimidad democrática continúa siendo nuestro principal desafío. Al que, más que nunca, debemos responder políticamente y a partir de la incorporación de poderosas herramientas técnicas. En el marco de este esfuerzo, y como aporte a esta campaña colectiva, se encuadra la publicación de este libro.

En clave de lectura

En ese trabajo procuramos abordar el objetivo final y el principal dispositivo de la gestión política: el *desarrollo* y las *políticas públicas*. Intentamos hacerlo desde la recuperación de la lógica política, desde un entendimiento amplio del gobierno y la gubernamentalidad y desde una concepción que trascienda los enfoques gerenciales y burocráticos de la gobernanza y la administración pública. Intentamos hacerlo desde una comprensión contextual que permite plantearnos los retos que implica gobernar la complejidad y la volatilidad de las comunidades contemporáneas. Pero además, procuramos hacerlo aportando elementos técnicos y herramientas para comprender la integralidad del desarrollo como metaobjetivo político, y para diseñar e implementar políticas públicas efectivas y eficaces.

En la **primera mitad del libro**, entonces, nos concentramos en ***la cuestión del desarrollo*** a través de dos grandes conjuntos de retos. El primero de estos retos es **conceptual**: debemos recuperar para los proyectos de transformación política de América Latina la concepción del desarrollo, que hemos perdido en manos de aquellos que la transformaron en “un discurso político sin saliva”. Es tiempo de (re) definir el desarrollo, y en esta publicación proponemos entenderlo como *la mejora constante y paulatina de la calidad de vida de nuestras comunidades a través de la satisfacción progresiva de necesidades sociales*. Como un sendero de transformación positiva, que busca el bien común y privilegia a los sectores más débiles de la sociedad.

Por supuesto, en el siglo XXI esta transformación requiere del diseño e implementación de una *estrategia de desarrollo* que permita orientar nuestros esfuerzos y enmarcarlos en una visión de futuro de nuestra comunidad. Una estrategia integral, que comprenda el desenvolvimiento del capital físico en el territorio (con el despliegue de la infraestructura, la prestación de servicios y la construcción de viviendas); la dinamización de la actividad económica (a través del crecimiento económico productivo y la creación de empleo genuino y de calidad); el desarrollo humano (mediante la generación de condiciones para la realización de las personas a través de la educación, la salud y el ambiente, la cultura y el deporte); el desarrollo social (mediante la generación y fortalecimiento de vínculos interpersonales, la inclusión y la equidad); y la optimización de la capacidad institucional del Estado para atender demandas y resolver problemas.

Sobre estos cinco grandes elementos versan sendos capítulos de la primera mitad del libro. Por supuesto, huelga decir que cada una de estas dimensiones del desarrollo resulta de extrema complejidad, y que los niveles de especialización hacia adentro de cada uno de sus componentes tienden potencialmente al infinito. Por lo tanto, lejos está de nuestra pretensión dar un tratamiento acabado y exhaustivo

a cada una de las dimensiones, y mucho menos a cada componente que se enmarca en ellas. En este sentido, el aporte de la publicación no pasa tanto por agotar la discusión con respecto a temas como la vivienda, la agregación de valor a la producción primaria, la accesibilidad a la salud ni la seguridad o la equidad de género, sino por ubicar estos elementos dentro de un marco conceptual y metodológico general de desarrollo integral.

Además, entendemos que la propuesta contenida en este libro no constituye una iniciativa aislada. Por el contrario, se inscribe en un esfuerzo colectivo protagonizado por muchos autores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales que se encuentran pensando, trabajando y produciendo material sobre la cuestión del desarrollo. Por lo tanto, procuramos también conectar nuestra propuesta teórico-metodológica con la iniciativa contenida en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, iniciativa que condensa los consensos alcanzados entre las naciones del mundo alrededor de 169 metas contenidas en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y que se erige como orientador general de la gestión de numerosos actores políticos. Entre la fecha en la que se publica este libro y el horizonte temporal fijado por los ODS, nos restan poco menos de diez años. Y aún estamos lejos de alcanzar muchas de estas metas, en nuestro país, en América Latina y en el mundo. Por lo tanto, pretendemos poner en diálogo el desarrollo como metaobjetivo de la gestión política, con sus dimensiones y componentes, con las metas de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, a los fines de continuar proveyendo de herramientas de calidad para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

El segundo grupo de retos asociados al desarrollo tiene carácter **estadístico**. Existen pocos datos sistemáticos que nos permitan evaluar con certeza los niveles de desarrollo relativo de nuestras comunidades. Y esta información resulta imprescindible para diseñar y

gestionar políticas públicas y estrategias de comunicación. A este respecto, en los capítulos de la primera mitad del libro se rescata un valiente intento de romper con esta orfandad estadística. Para ello se introduce el Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG). Concebido como una herramienta para las administraciones públicas y los actores del desarrollo, el IDG ha sido diseñado por un equipo de investigación conformado por profesionales del ICDA de la Universidad Católica de Córdoba y del Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer. Este indicador tiene como finalidad integrar información de relevancia que permita construir evidencia para el diseño y gestión de políticas públicas.

En su diseño incluye variables accionables para todos los niveles subnacionales que en Argentina están involucrados en la formulación e implementación de planes, programas y proyectos de políticas públicas. Se propone así como un instrumento para atender a una significación integral e implícita del desarrollo, que hace énfasis en el carácter multidimensional del concepto, y en el nivel interprovincial del estudio. O, dicho en otras palabras, su capacidad de describir el desarrollo relativo hacia dentro del país. Así, incluye una potente batería de indicadores, seleccionados a partir de cumplir las características de generalidad, actualidad, variabilidad y repetición. El primer Informe del IDG se encuentra en etapa de edición al tiempo que se finalizan estas páginas y los resultados preliminares son muy interesantes, por lo que se constituye en material de consulta de cualquier iniciativa tendiente a medir la evolución de las condiciones de vida de la comunidad.

En la **segunda mitad del libro** encaramos la *cuestión de las políticas públicas* como principal dispositivo de la gestión política. Y buscamos responder a desafíos conceptuales y metodológicos. Es decir, entendiendo cómo funcionan las políticas públicas en el marco del

gobierno de las comunidades contemporáneas, pero además cómo diseñarlas e implementarlas en la práctica.

Como dispositivo de gobierno, entonces, partimos de la idea de que las políticas públicas se integran a partir de un conjunto heterogéneo de saberes técnicos y herramientas prácticas, de decisiones y orientaciones políticas, de procedimientos legales y reglamentarios, de proposiciones normativas y de valores culturales. Profundamente entrelazados entre sí, estos mecanismos se inscriben en las relaciones de poder que constituyen la base del tejido social, alterando la dinámica y los resultados de estas interacciones en un contexto político determinado y configurando una red o un ciclo de procesos que operan sobre la realidad. Entendidas de manera amplia, entonces, las políticas públicas constituyen una red de mecanismos que buscan la transformación de la realidad a partir de la definición y resolución de problemas comunitarios que de algún modo obstaculizan el avance hacia una visión de futuro.

A partir de esta concepción general de las políticas públicas como dispositivo de la gestión política, es posible avanzar en una definición operacional más específica, que las comprenda en sentido estricto como planes y actividades que un Estado como responsable principal diseña y gestiona, con la sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria a los fines de la satisfacción social y la aprobación ciudadana. Una conceptualización de estas características, que contemple la profundidad de la lógica política que las atraviesa pero que también habilite el estudio de las prácticas que hacen a su diseño e implementación, nos permite abordar el diagnóstico, la decisión, la planificación, la dirección, el control de gestión y la difusión como fases técnicas del proceso, abordando las herramientas propias de cada una. Este esfuerzo se ve reflejado en los capítulos contenidos en la segunda mitad del libro.

Finalidad y advertencia.

O qué esperar y qué no esperar del libro

Este libro propone reflexiones sobre la estructura y la dinámica de las comunidades contemporáneas, sobre los desafíos del desarrollo y la legitimidad, y sobre el rol que juegan la gestión y la comunicación en este contexto. Propone además una estructura conceptual para analizar el desarrollo integral como objetivo de la gestión política, descomponiendo todas sus dimensiones y presentando varias aproximaciones para motorizar el progreso en cada una de ellas. Ofrece además una conexión de esta conceptualización con instrumentos estadísticos que permitan medir ese progreso en términos nacionales, y vincularlos con el esfuerzo global plasmado en la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La publicación propone además un marco metodológico para abordar las políticas públicas como principal dispositivo de la gestión política, proveyendo de herramientas prácticas para diseñarlas, implementarlas y comunicarlas en el marco de estrategias generales de desarrollo.

Huelga decir que estos objetivos de la publicación son bastante ambiciosos. Y también es bueno ponerle un límite a tal ambición, reconociendo sus debilidades y advirtiendo al lector sobre las mismas. Por eso, ¡cuidado, lector! Aunque ofrece algunas reflexiones, y toma en cuenta los resultados de numerosos pensadores e investigadores de la ciencia política, la economía y la sociología, este no es un libro académico. No se estructura a partir de los resultados de rigurosos estudios científicos, ni contiene conclusiones de investigaciones sistemáticas que bucean entre las correlaciones y las causalidades de los fenómenos sociales.

Tampoco constituye estrictamente un manual porque sus contenidos no se presentan como la única manera de hacer las cosas, o ni siquiera como la forma más correcta de hacerlas. Pese a que sí presenta

procesos técnicos y recomienda su utilización, no está pensado ni diagramado únicamente desde un punto de vista técnico, ni constituye sólo un conjunto de procedimientos que aseguran determinado resultado si se siguen sus indicaciones al pie de la letra.

Sí es, en cambio, el fruto de años de experiencia (del autor y de los equipos de los que forma parte) de trabajo con actores políticos, gobiernos y decisores, partidos y organizaciones sociales, en la diagramación de estrategias de gestión y comunicación, buscando mejorar condiciones de vida y cimentar comunidades. Es el resultado también de la reflexión sistemática que, como autor y como equipo, hemos venido encarando a partir de estas experiencias y en relación con nuestras propias trayectorias académicas. Esta publicación, en definitiva, es hija de una práctica reflexionada. Y desde ese lugar se realizan todas sus afirmaciones.

Por eso no se pretende agotar ninguna de las discusiones propias de los temas abordados, sino presentar las enseñanzas recogidas y los desafíos pendientes en cada uno de estos ámbitos de la realidad en los que venimos trabajando. Y *aportar, desde una posición reflexiva, una sistematización de ese conocimiento práctico, a partir de un esquema que sea útil para la acción política.*

Esta es la finalidad última del libro. No desplegar un pensamiento iluminador sobre el funcionamiento del mundo ni establecer “relaciones comprobadas” entre variables cuidadosa y parsimoniosamente operacionalizadas. Sí *proveer de un marco de reflexión e interpretación para la acción política en contextos contemporáneos.* Sí realizar un pequeño aporte a los interrogantes asociados al desarrollo sostenible, a escala local y regional; al diseño y gestión de políticas públicas y estrategias de comunicación técnicamente sofisticadas, y políticamente ubicadas en un proyecto de transformación. Sí proveer ideas y orientaciones, prácticas, técnicas y herramientas a los actores de

esta transformación. Para gestionar y comunicar políticamente. Para continuar aportando al desarrollo integral y a la legitimidad democrática. Si esta publicación puede contribuir, aunque más no sea mínimamente en estos magníficos desafíos, habrá cumplido con creces sus objetivos.

PRIMERA PARTE

**EL OBJETIVO
DEL DESARROLLO**

CAPÍTULO 1

El despliegue del capital físico

1. Introducción

El ordenamiento territorial y el despliegue físico de una comunidad constituyen un complejo en el que interviene una gran multiplicidad de factores cuya interacción es determinante en el desenvolvimiento de su actividad económica, de la calidad ambiental y de la dinámica social. Por lo tanto, su abordaje tiene un valor estratégico en la diagramación de cualquier plan de desarrollo, tanto en el nivel local como regional.

Un territorio conectado desde lo físico favorece la circulación de la producción y el crecimiento económico, así como una comunidad cohesionada desde lo social. La disponibilidad de espacios públicos de calidad habilita el encuentro entre vecinos y la realización de actividades de integración comunitaria, habilitando el fortalecimiento de capital social de cualquier localidad. Un hábitat saludable favorece la realización plena de las personas como tales, mejorando sus oportunidades y capacidades y contribuyendo así al desarrollo humano de una ciudad o una provincia. La disponibilidad de viviendas de calidad repercute en la habitabilidad del territorio y se convierte

en un factor fundamental para generar sentido de pertenencia y cohesión social. Una ciudad limpia, que gestiona eficientemente sus residuos, o una región ordenada, que preserva su hábitat y hace un uso eficiente de sus recursos naturales, vuelven sostenible el crecimiento poblacional.

La dimensión material de un proceso de desarrollo armónico y sustentable se asienta sobre la optimización del **despliegue del capital físico** de la comunidad a través del mejoramiento de la infraestructura y la conectividad, la prestación de servicios de calidad, el ordenamiento territorial y la optimización de los espacios públicos, y la construcción de viviendas.

2. Entonces, ¿qué es el capital físico?

El concepto hace referencia al conjunto de atributos materiales y espaciales que caracterizan y otorgan cierta fisonomía a un territorio; es decir, sus características naturales, su infraestructura, equipamiento y habitabilidad. Elementos que en su conjunto conforman la base física tangible de las condiciones de vida de los pueblos que se asientan sobre ellos, así como de su potencial de crecimiento económico y de desarrollo humano y social¹.

De esta manera, nuestro concepto se aleja de una visión más propia del ámbito empresarial, que tiende a considerarlo como *“el stock de bienes de equipo, instalaciones e infraestructuras que se utiliza para producir bienes y servicios”* (Blas Jiménez, 2014:121), asemejándolo

1 Esta definición fue construida a partir del trabajo de diseño urbano y planificación estratégica liderado por la Dra. Arq. Florencia Guidobono, sobre la base de diversas fuentes y al calor del trabajo de campo. Además es, con algunos matices, la definición utilizada por el Índice de Desarrollo para la Gestión (ICES-ICDA-KAS), en tanto dimensión cuantificable del desarrollo.

a la noción contable de “bienes de capital”². Esta concepción del capital físico como un “factor productivo que ya ha sido producido” tiene su correlato en las estrategias de desarrollo de carácter economicista, que se asientan sobre una noción primaria de capital como *recursos que generan un rendimiento* (Díaz, 2013:256). En esta aproximación usualmente se separa el *capital físico de un territorio*, fundamentalmente dado por su infraestructura, del *capital natural*, constituido por su dotación inicial de recursos naturales (Díaz, 2013). Infraestructura humana y características naturales son así analizadas desde la perspectiva de su disponibilidad para la producción y su utilidad para el crecimiento de la economía.

Nuestra perspectiva, que busca alejarse de una visión dominada absolutamente por los imperativos económicos y centrarse en las condiciones de vida de los pueblos, analiza el capital físico como una *dimensión del desarrollo integral*. Y por lo tanto, comprende los atributos físicos del territorio a partir de su impacto en la calidad de vida de las comunidades que lo habitan y lo habitarán, lo que abre la puerta a las nociones de bien común y solidaridad intergeneracional. Así, junto a los rasgos físicos territoriales –situación geográfica, clima, orografía, recursos naturales y características ambientales–, se incluye en el análisis el volumen y calidad de la infraestructura básica –vial, energética y de servicios–; la efectiva prestación de estos servicios y su calidad; la habitabilidad del territorio y la disponibilidad de tierra y vivienda para las comunidades que en él se asientan.

2 Es notoria la semejanza entre las aproximaciones productivistas al capital físico/natural y el concepto contable de bien de capital, entendido como “bienes cuya utilidad consiste en producir otros bienes”. O, de acuerdo con el diccionario empresarial del grupo Wolters Kluwer, “la maquinaria, los inmuebles, las instalaciones y las infraestructuras que se utilizan junto a otros factores de producción (trabajo, materias primas y bienes intermedios) para producir, a su vez, otros bienes y servicios”.

Todos ellos constituyen elementos esenciales por su capacidad de brindar habitabilidad a los actores sociales, en primer lugar. Todos elementos determinantes de la eficiencia productiva y competitividad de las actividades locales y regionales, en segundo término. En definitiva, todos ellos elementos indispensables para estructurar una estrategia de desarrollo que contemple el despliegue del capital físico.

3. Componentes del capital

No existe un consenso absoluto sobre cuáles son los componentes que integran la dimensión física del desarrollo integral y que forman parte del capital físico de la comunidad. Al respecto, Graglia identifica tres, como parte de las necesidades a satisfacer en América Latina: infraestructura, servicios y vivienda (2017:69-71). De manera similar, Pacharoni señala que “el desarrollo del capital físico refiere a las viviendas, las condiciones medioambientales y la infraestructura de servicios con que cuentan los habitantes de una localidad o una región” (2004).

Ambos autores coinciden en la centralidad de la infraestructura y de la vivienda en la definición del capital físico. Y ambos señalan la importancia de los servicios, aunque Graglia se centra más en su prestación y Pacharoni se refiere a las condiciones infraestructurales que la hacen posible. Además, este último autor añade las “condiciones medioambientales” como elementos a considerar dentro del capital físico³. De hecho, la ubicación de “la cuestión ambiental” constituye una de las mayores discusiones en torno a

3 En los análisis anteriores de Graglia (2014) el medioambiente se incluía dentro de los elementos del capital físico. Sin embargo, en formulaciones posteriores (2017) la cuestión ambiental pasa a formar parte del desarrollo del capital humano.

la conceptualización del desarrollo: pese a tener una base indudablemente física, el acceso a un ambiente sano es un requisito indispensable para el desarrollo de las capacidades personales, y es parte integrante del capital humano⁴.

Además, existe cierto consenso en que la importancia de la cuestión demanda la incorporación de criterios ambientales, que atraviesan transversalmente el diseño y gestión de todas las políticas de cualquier gobierno. De esta manera, autores como Lisa (2012) señalan que al pensar en el ambiente “no podemos tratarlo como un problema puntual... por el contrario, lo entendemos como algo mucho más amplio y abarcador, es decir toda una dimensión: la dimensión ambiental” (2012:11). De esta manera, proponen analizar todo el proceso de desarrollo desde esta *dimensión ambiental*⁵, que aparecería así en la actividad económica (con programas de producción limpia, por ejemplo) o en el desarrollo social (en el entendimiento de que todo conflicto ambiental es siempre un conflicto socioambiental, con impacto en la igualdad de oportunidades).

En nuestro análisis, consideramos la **infraestructura ambiental** (tal como la disponibilidad de predios de disposición final de desechos

4 Pese a constituir la base material del desarrollo (y por lo tanto parte del capital físico), los elementos asociados a la dimensión ambiental constituyen condición de realización de las personas humanas (y por lo tanto, vector del desarrollo humano). En el capítulo correspondiente a esta última dimensión se analiza la cuestión con más profundidad.

5 Para profundizar en un análisis más complejo de la dimensión ambiental, se recomiendan los artículos contenidos en Lisa (2012), que desde una perspectiva local realizan un enorme aporte para el diseño y gestión de políticas ambientales. Se recomiendan especialmente los artículos “Desarrollo humano sustentable” (Lisa, 2012); “Estructura de un plan de gestión ambiental local” (Lisa, 2012a); y “Planes y programas de acción para la gestión ambiental local” (Cristóbal, 2012).

urbanos, o la existencia de obras de preservación de los recursos hídricos, como ejemplos de nivel local y provincial respectivamente) y la prestación de **servicios ambientales** (tales como la recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos o la mitigación de la contaminación de los recursos hídricos) como parte central del capital físico. En el mismo sentido se incluyen los elementos asociados a la *administración racional* de los **recursos naturales**, tanto a nivel local⁶ como provincial, en tanto constituyen parte de la base material para una de las condiciones fundamentales para el desarrollo humano: el acceso a un ambiente limpio y saludable. En relación con este último punto, Graglia señala:

Desde ya, tanto la gestión del hábitat [...] como la gestión del territorio [...] en términos son clave a los fines del desarrollo del capital físico de una localidad o una región. Sin gestión del hábitat y del territorio no hay desarrollo del capital físico (2014:31).

De esta manera, nuestro concepto se aleja de una visión más propia del ámbito empresarial, que tiende a considerarlo como “*el stock de bienes de equipo, instalaciones e infraestructuras que se utiliza para producir bienes y servicios*” (Blas Jiménez, 2014:121), asemejándolo a la noción contable de “bienes de capital”. Esta concepción del capital físico como un “factor productivo que ya ha sido producido” tiene su correlato en las estrategias de desarrollo de carácter economicista, que se asientan sobre una noción primaria de capital como *recursos que generan un rendimiento* (Díaz, 2013:256). En esta aproximación usualmente se separa el *capital físico de un territorio*, fundamentalmente dado por su infraestructura, del *capital natural*, constituido por su dotación inicial de recursos naturales (Díaz, 2013). Infraestructura humana y características naturales son así ana-

⁶ Se recomienda al respecto la lectura de Moggia y Reutemann (2012): “Gestión de los recursos naturales desde los gobiernos locales”.

lizadas desde la perspectiva de su disponibilidad para la producción y su utilidad para el crecimiento de la economía.

3.1. Eje Infraestructura

La infraestructura tiene relación directa con las características “duras” del territorio local o regional, y comprende las realizaciones humanas diseñadas e implementadas como soporte material de otras actividades. En otras palabras, refiere a las obras públicas o privadas que sirven de soporte físico al transporte, la movilidad y la comunicación; a la prestación de servicios y a la gestión ambiental. Dentro de este eje existen diferentes variables que hacen a su construcción:

3.1.1. Conectividad

La conectividad es una cualidad que emerge y se desarrolla a partir de la existencia de vínculos entre áreas, personas y actividades que se interrelacionan; y por lo tanto hace referencia a todo lo relacionado con las necesidades de movilidad y comunicación (Figueroa y Rozas, 2016; Graglia, 2014; Delgadino y Alippi, 2006). De esta manera, su representación material está dada por *“una estructura conformada por una red de corredores que sirven para movilizar bienes, servicios, información y personas entre distintos puntos”* (Figueroa y Rozas, 2006:11), cuyo desarrollo depende de la unión entre puntos singulares, las capacidades de movilización entre ellos y la intensidad de los flujos que recorren las redes.

En este sentido, emerge como primera materialización la **infraestructura vial**, tanto desde el punto de vista de la permeabilidad interna de la ciudad y la región como su conexión externa en relación a distintas escalas (con respecto a las localidades o zonas vecinas, a la provincia, al país y a la región). La existencia y buen estado de rutas, calles y caminos constituye un factor de gran relevancia no sólo para fortalecer la relación física, sino también la social y virtual entre los

nodos de la red⁷. La exploración de alternativas, como el tendido y desarrollo de redes férreas, continúa constituyendo una interesante aproximación al desarrollo de ciudades y regiones en nuestro país. Una verdadera deuda de desarrollo.

En la misma dirección se inscribe la **infraestructura tecnológica**, que habilita la conexión entre distintos puntos de la red de manera virtual. En este sentido, debe destacarse la introducción y generalización de las tecnologías de información y las comunicaciones (TIC), que han venido a implicar “*una virtualización de las distancias... la transmisión y la comunicación*” (Figuroa y Rozas, 2006:11). En este contexto, el tendido de redes de fibra óptica y la igualdad de oportunidades en el acceso a internet y a la telefonía

7 Construir una ruta o una autopista, o pavimentar las vías de acceso de una ciudad, son tareas que demandan una inversión considerable, tanto en recursos económicos propios como en gestiones ante instancias de gobierno superiores. Por ello, trabajar en proyectos de política orientados al desarrollo de la infraestructura vial no sólo implica el tendido de nuevas vías, sino también todas las acciones destinadas a la preservación de las inversiones realizadas y el mantenimiento en condiciones de las vías de circulación. Entre los principales agentes que actúan y dañifican el estado de los caminos se destacan el nivel de precipitaciones, el clima hostil y el transporte de carga. En ese sentido, se vuelve imprescindible reducir al mínimo las consecuencias generadas por los agentes, limitando y ordenando el tránsito pesado e implementando un mantenimiento tanto correctivo como preventivo que permita obtener un retorno adecuado por las inversiones efectuadas. Las prácticas correctivas son las más usuales, y se ponen en marcha como consecuencia de un daño ya ocasionado. La acción de tapan un bache, o también conocido como “bachear”, sería un claro ejemplo. El mantenimiento preventivo funciona procurando demorar lo más posible la aparición de tales daños.. Una acción tan sencilla como el sellado de las fisuras en el pavimento pueden transformarse en un evento de gestión política, en tanto contribuye al despliegue del capital físico, e indirectamente al desarrollo integral. Todos estos elementos han sido analizados en función de diversas instancias de asesoramiento a gobiernos locales en materia de planificación urbana y del crecimiento, llevados adelante por el equipo de Analítica⁴²⁷, bajo la coordinación de la Dra. Arq. Florencia Guidobono.

móvil emergen como nuevos determinantes de la conectividad de un territorio.

La existencia y estado de la infraestructura de conectividad, tanto física como virtual, tiene un enorme impacto en la habitabilidad del territorio y en sus potencialidades de desarrollo. Habilita la comunicación entre centros de producción, distribución y consumo de bienes y servicios; fomenta la cohesión social a través del relacionamiento de las personas; y favorece la universalización de la prestación de servicios, elemento propio del capital físico al que nos referiremos a continuación.

3.1.2. De servicios

En este punto nos referimos puntualmente a la existencia de las obras que funcionan como soporte físico indispensable para la prestación de servicios, mas no a su prestación efectiva o la calidad de esta⁸. Al respecto, en primer lugar destaca la infraestructura asociada a la provisión de **agua potable**, es decir, las obras realizadas para su captación o extracción⁹, su tratamiento y potabilización, su almacenamiento (bruto

8 La división puede resultar ligeramente confusa si se la toma en abstracto, pero la orgánica usual de gobiernos locales, provinciales y nacionales suele reflejar esta misma separación. A modo de ejemplo, podemos decir que la repartición de obras públicas suele ser responsable de la construcción de redes de distribución de agua y plantas potabilizadoras, de redes de desagües y plantas de tratamiento de líquidos cloacales, de gasoductos y centrales eléctricas; de predios de disposición final de desechos. Mientras tanto, la repartición equivalente a “servicios públicos” está a cargo de la prestación efectiva del servicio de agua potable, de saneamiento, de energía y de recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos. Esa es la diferencia que pretendemos introducir aquí.

9 Ya sea agua proveniente de precipitaciones, agua subterránea emergida a través de manantiales naturales o captada a través de pozos o galerías, agua captada de la superficie (proveniente de cursos o embalses naturales o artificiales de agua), o incluso proveniente del mar. En cada uno de estos casos las obras necesarias varían, pero en todos ellos se enmarcan en infraestructura de servicios, dentro del despliegue del capital físico.

o potabilizado) y su distribución tanto central como secundaria y domiciliaria¹⁰. También las obras de infraestructura asociadas al **saneamiento y drenaje**, contándose entre las primeras las redes de cloacas y las estaciones depuradoras de aguas residuales (también llamadas plantas de depuración o de tratamiento de efluentes residuales), y entre las segundas las redes de alcantarillado para el desagüe pluvial¹¹.

En el mismo sentido, la infraestructura asociada a los sistemas de suministro de **energía eléctrica** en todo su proceso: generación¹², transporte¹³, transformación, distribución¹⁴, conexión domiciliaria; y de provisión de **gas natural o envasado** (extracción o adquisición¹⁵),

10 El transporte del agua (potable o bruta, con fines de potabilización) requiere numerosas obras de infraestructura. Además de las propias redes de tubería, es necesario construir estaciones de bombeo, dispositivos de medición, etc., a lo que hay que sumarle las derivaciones domiciliarias.

11 Para profundizar en un abordaje más sistemático de la cuestión del agua y el saneamiento, sobre todo a nivel local, se recomienda fuertemente la lectura del texto de María Rosa Yommi (2012), incluido en el libro *Aportes para la gestión ambiental local* (Lisa, 2012), publicado por la Fundación Adenauer.

12 En este punto destaca la construcción y mantenimiento de centrales eléctricas, que aprovechan una fuente de energía primaria (nuclear, solar, cinética, hidráulica, eólica, química, etc.) y la transforman en energía eléctrica.

13 Implica el tendido de redes, normalmente de alta tensión, que enlazan las centrales con los puntos de transformación de la energía eléctrica.

14 Una vez reducida la tensión con la que la energía se transporta, se distribuye a través de líneas secundarias, aéreas o subterráneas, hasta llegar a los usuarios. Estas líneas, junto a las instalaciones en que se vuelve a reducir la tensión hasta los valores utilizables por los usuarios, constituyen la red de distribución.

15 El gas natural constituye un recurso económico escaso, usualmente restringido desde un punto de vista geográfico. Por eso la infraestructura de servicios contempla las obras necesarias para su extracción del subsuelo (en caso de contarse con el recurso en el territorio) o para su ingreso al sistema productivo y de consumo. En términos generales, en este punto hablamos de obras de escala nacional o provincial.

transporte¹⁶, distribución secundaria y conexión domiciliaria. La energía cumple también un rol particularmente importante en el proceso productivo y, por lo tanto, en la dinamización de la dimensión económica del desarrollo integral, que será abordado con más detalle en el próximo capítulo del libro, centrándonos aquí en la infraestructura vinculada a la prestación de ambos servicios para el consumo doméstico o comercial.

Además destaca la **infraestructura ambiental**, entendida como las obras y realizaciones humanas diseñadas e implementadas como soporte material para la provisión de servicios ambientales. Un buen ejemplo está dado por las plantas de tratamiento y los espacios de disposición final de desechos urbanos, o las obras de mitigación ambiental de diversos procesos productivos. También sería posible incorporar dentro de esta clasificación algunas obras tradicionalmente consideradas propias de otros sistemas, como las plantas de tratamiento de líquidos cloacales antes de ser liberados a la naturaleza, en función de los servicios ambientales que habilitan.

3.1.3. Espacios públicos

Elementos determinantes de la infraestructura urbana (y por lo tanto fundamentales cuando se trabaja a escala local), la cantidad, disposición y calidad de los espacios de recreación tiene incidencia directa sobre la calidad de vida de los habitantes, el impacto ambiental y el mejoramiento de la imagen urbana. El espacio público cumple un rol fundamental en la estructura de funcionamiento de

16 De manera similar a la energía eléctrica, existe una primera red de circulación del gas natural, por el que se mueve a gran escala: los gasoductos. Usualmente obras de gran envergadura para ser encaradas a nivel nacional o provincial y normalmente con financiamiento externo, su construcción resulta indispensable para la prestación del servicio, tanto para consumo doméstico como para fines industriales.

las ciudades en relación con distintos aspectos ambientales, físicos y sociales.

En este sentido, es importante considerar que para generar espacios públicos de calidad es imprescindible cubrir aspectos relacionados a la conectividad y fácil accesibilidad para los habitantes, así como la provisión del equipamiento necesario para su correcto uso y disfrute. Además, en vistas a la sostenibilidad del espacio, resulta crucial asegurar su mantenimiento en cuanto a limpieza y alumbrado, y su apropiación por parte de la comunidad. Transformar los espacios públicos actuales y potenciales en verdaderos ámbitos de encuentro comunitario facilita los encuentros ciudadanos de recreación y vinculación, lo que los convierte en verdaderos espacios de integración social.

Párrafo aparte merecen los **espacios verdes** ubicados en el interior del diseño de la ciudad. Su aporte no sólo radica en su capacidad de generar recreación social, sino también en el mantenimiento de la biodiversidad y la disminución de la huella ecológica, al funcionar como un regulador climático y constituir un atenuante para las implicancias ambientales de toda urbanización. En este sentido, las plazas, jardines, parques o bosques urbanos deben formar parte de cualquier planificación urbana que procure alcanzar una ciudad equilibrada, donde la expansión de la edificación y el cemento se amortiguan con la proliferación y mantenimiento de espacios naturales.

3.2. Eje Servicios

La provisión efectiva y la calidad de servicios públicos de agua y saneamiento, de energía, de transporte y de higiene y gestión ambiental resultan cruciales en cualquier estrategia de despliegue del capital físico, tanto a nivel local como regional. De hecho, en muchos casos esta provisión de servicios se convierte en la materialización más palpable y cercana de las políticas públicas de diferentes niveles de gobierno para los habitantes de la comunidad.

Por supuesto, esta prestación efectiva requiere ineludiblemente de la existencia y mantenimiento de la infraestructura de servicios que constituye su sustento físico, y que determina en gran medida la calidad de su prestación. Graglia señala que la diversidad en las necesidades a satisfacer con respecto a los servicios es relativamente grande, en Latinoamérica “se puede decir que las necesidades más graves y urgentes son **el agua y la energía**” (2017:71). En estos dos puntos, además de las condiciones infraestructurales es necesario tener en cuenta problemas asociados a las barreras económicas al acceso al servicio de algunos segmentos de la población; y la calidad del servicio, que muchas veces depende de las características de las empresas prestatarias (privadas y estatales)¹⁷.

En un segundo término emerge la cuestión del **transporte**, asociado a las necesidades de movilidad, integración y comunicación; y se despliega sobre la infraestructura de conectividad, más específicamente la vial. Sin embargo, la prestación del servicio de transporte excede con mucho la existencia y estado de las vías físicas de comunicación. En primerísimo lugar alude a la ampliación y mejora de los sistemas de transporte público de pasajeros¹⁸ seguros, asequibles,

17 Por supuesto, a nivel local estos servicios están asociados a otros más tradicionales, tales como el alumbrado público.

18 A grandes rasgos, nos referimos tanto al transporte de cargas como de pasajeros, pero fundamentalmente a este último. Hacemos referencia tanto al transporte urbano como al interurbano; al prestado directamente por el Estado o al concesionado a empresas privadas. En el nivel que corresponda, y según las formas de organización que se den en cada caso, la satisfacción de las necesidades de movilidad, integración y comunicación deben ser respondidas por el Estado como “principal responsable” (Graglia, 2014; 2017). Y se implementa a través de los servicios de transporte, entendidos de modo amplio, y como parte del despliegue del capital físico de un territorio.

accesibles y sostenibles¹⁹; con especial atención a los requerimientos de las personas en situación de vulnerabilidad por su edad, su situación económica o sus características físicas. En segundo lugar, y de manera menos directa, también se inserta la **gestión del tránsito** y la **seguridad vial**, fundamentales para reducir las muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico. En este punto pueden enmarcarse numerosas acciones, que van desde la fiscalización y el control del tránsito en rutas y autopistas (llevado usualmente adelante por las provincias) hasta la semaforización y señalización de las vías urbanas de circulación (lo cual suele recaer en gobiernos locales).

En tercer lugar, es necesario referirse a los denominados “**servicios ambientales**”. En este punto es necesario destacar el paulatino cambio de perspectiva de numerosos gobiernos locales, que se alejan de una visión centrada en la mera prestación de un servicio (los más conocidos, el “barrido y limpieza” de la vía pública), aproximándose a elementos de una verdadera gestión ambiental. En este sentido destaca la cuestión de los residuos sólidos urbanos. Desde una concepción tradicional, el servicio en cuestión refiere meramente a la recolección de la basura, pero una perspectiva centrada en la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) contempla todas las instancias de este proceso: generación y disposición inicial; recolección y transferencia; transporte, tratamiento y disposición final²⁰.

En términos generales, se considera que de entre todas estas etapas,

19 Revisar más adelante en este mismo capítulo la vinculación del despliegue del capital físico con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

20 Nuevamente, se recomienda la lectura de los artículos compilados en el libro *Aportes para la gestión ambiental local*, coordinado por el Ing. Mauricio Lisa (2012) y publicado por la Fundación Konrad Adenauer. En especial el artículo de Soria, Zeballos y Lisa (2012:263-285), de Rintoul (2012:287-26) y de Zeballos (2012:297-306).

las que presentan los mayores desafíos son la generación y disposición inicial, debido a la necesidad de concientizar a la población sobre el adecuado manejo de los RSU; y, fundamentalmente, la disposición final, que se alza como uno de los principales desafíos a nivel local, regional y nacional. Desde una perspectiva estratégica, entonces, surge con fuerza la necesidad de priorizar la concientización de la población en un corto plazo, atendiendo al mejoramiento continuo del servicio de la recolección, y sobre todo a la disposición final en un mediano plazo. En definitiva, comienzan a sentarse las bases para evolucionar desde una perspectiva que centra “la cuestión de la basura” en la recolección domiciliaria, encerrada entre los servicios públicos que brinda el municipio, hacia una visión más integral, vinculada con la preservación general del ambiente, el compromiso ciudadano y la acción intersectorial para la sustentabilidad.

3.3. Eje Vivienda

La vivienda tiene un rol fundamental en el desenvolvimiento y la consideración del capital físico de cualquier territorio, siendo uno de los principales vectores que dan forma y fisonomía al hábitat urbano, habilitando la satisfacción de múltiples necesidades básicas y garantizando el ejercicio de numerosos derechos fundamentales. En definitiva, impactando de manera múltiple sobre la calidad de vida de los pueblos.

Cuando se trata la vivienda como un vector de despliegue del capital físico se distinguen cuatro instancias diferentes: el acceso a la tierra como prerequisite indispensable; el acceso a la vivienda en sí como necesidad y como derecho, tanto en términos físicos como jurídicos; las características físicas propias de la vivienda, tales como la materialidad, el tamaño en relación con sus habitantes y la calidad constructiva; y sus condiciones en relación con su entorno, tales como su accesibilidad, ubicación y acceso a servicios básicos. Además, cada vez se vuelve más necesario atender a otras cuestiones que tienen que ver

con aspectos quizás intangibles, como el sentido de pertenencia, la identificación y la capacidad de la vivienda para generar integración y cohesión social.

Las dos primeras instancias pueden definirse como **acceso a la tierra y al techo** (Graglia, 2017:70) y normalmente se presentan juntas. Al respecto, es necesario abordar políticas que garanticen el acceso a títulos formales de propiedad de la tierra y la vivienda, especialmente en aquellos casos en los que los territorios se encuentran habitados pero en condiciones de precariedad. O, en otras palabras, garantizar la **seguridad jurídica de la tenencia**. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas señala que la tenencia de la vivienda

... adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.²¹

Asimismo, el Comité utiliza el término **asequibilidad** para referirse al acceso a la vivienda en sí, como necesidad social y como derecho, directamente en términos físicos:

La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos...²²

21 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.a.

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.e.

A nivel local, la ocupación irregular de terrenos y la necesidad de nuevos loteos se presentan como potentes indicadores del crecimiento poblacional; pero al mismo tiempo pueden constituir oportunidades para organizar y planificar de manera consciente y participada el desarrollo urbano de la ciudad. Esto conlleva numerosos beneficios, entre los cuales se pueden mencionar la posibilidad de pensar en un crecimiento ambientalmente sustentable, económicamente favorable a los sectores menos favorecidos, socialmente aceptado, reconocido y apropiado y físicamente adecuado a las posibilidades reales del lugar. A nivel provincial, este punto nos remite a pensar el acceso a la vivienda tanto desde el punto de vista físico como jurídico: un plan integral de vivienda no sólo debería dedicarse a “construir casas”. Por el contrario, y siempre de acuerdo con el diagnóstico de problemas realizado, debería contemplar medidas tendientes a garantizar la seguridad de la tenencia, a regularizar situaciones dominiales y a planificar coordinadamente el desarrollo urbano de las ciudades.

Al referirnos a **la materialidad** de la vivienda abordamos la calidad constructiva, desde los materiales utilizados hasta las terminaciones finales, haciendo alusión, en definitiva, al nivel de habitabilidad y confort necesario para responder a las necesidades de la población. Al determinar buena parte de la calidad de vida de sus habitantes, las condiciones materiales de la vivienda emergen como un potente factor de desarrollo. Esto es reconocido nuevamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU al referirse a la habitabilidad:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.²³

23 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.d.

Dentro de las condiciones de habitabilidad también se cuentan la relación entre el tamaño de las viviendas y la cantidad de habitantes de la misma (cuya vulneración produce el problema del hacinamiento) y la adecuación cultural, a las que el citado Comité se refiere en estos términos: “*La manera en que se construye la vivienda, los materiales... utilizados y las políticas... deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda*”.²⁴

Por último, deben tomarse en cuenta los aspectos que tienen que ver con la vivienda en su entorno. Con respecto a su **accesibilidad y ubicación**, una vivienda que funcione como vector de desarrollo debe estar integrada a la ciudad, permitiendo el acceso de sus habitantes a las opciones de empleo, de educación y de salud, y de recreación y encuentro con los demás vecinos de la ciudad. Como sostiene el Comité,

*Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.*²⁵

Además, es necesario abordar la conexión de la vivienda a los **servicios básicos** indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Por supuesto, esto tiene una vinculación directa con los demás componentes del despliegue del capital físico. Sin infraestructura que funcione como soporte material de la prestación efectiva de servicios de calidad, el acceso generalizado de las viviendas a estos servicios se presenta como poco menos que una

24 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.g.

25 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.f.

utopía. Por lo tanto, es necesario un abordaje integral, que permita dar cuenta de esta complejidad. Al respecto, el Comité señala:

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.²⁶

3.4. Eje Territorio

El eje menos consensuado del despliegue del capital físico, y el que concentra mayores dificultades para su definición y medición, es el territorio. Entendido de manera amplia, el componente territorial del desarrollo físico de una comunidad se encuentra en la base de todo el proceso, vinculándose con la infraestructura, los servicios y la vivienda y sirviendo de escenario para su despliegue.

Sin embargo, es posible definir el territorio desde su especificidad, a partir de las variables que lo integran: la **planificación y el ordenamiento territorial**, y la disposición y manejo de los **recursos naturales**. Ambos elementos se presentan de manera diferente desde un abordaje local o regional.

En términos generales, la planificación y el ordenamiento territorial se relacionan con el uso del suelo. A nivel municipal, se hace referencia fundamentalmente a la organización geográfica de las diferentes actividades humanas: el direccionamiento del crecimiento de la dispersión urbana, la designación de zonas específicas para la actividad comercial o para la radicación de industrias, y

26 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 4. Punto 8.b.

la definición de los límites de la prestación de los servicios suelen ejemplificar con más claridad la materialización del ordenamiento. Ordenanzas de uso del suelo, promociones industriales, códigos de edificación e incentivos fiscales son las herramientas utilizadas para vincularse con los demás actores sociales y ordenar sus intervenciones en el territorio.

A nivel provincial ocurre algo similar, aunque mucho más vinculado a la gestión y preservación de los recursos naturales. Las leyes de ordenamiento territorial, que permiten determinado tipo de actividades en relación con las condiciones naturales de las regiones, las medidas de organización de la actividad económica en el territorio y la articulación entre los centros urbanos de la región son ejemplos reales de la intervención de gobiernos nacionales sobre el territorio. Las políticas de conservación de los recursos naturales, aunque estrechamente vinculadas a la generación de condiciones para la realización de las personas (y por lo tanto al desarrollo humano), también podrían contarse dentro de este eje.

En definitiva, al analizar el territorio en el marco del despliegue del capital físico hacemos referencia a las diferentes formas de intervenirlo, las acciones que sobre él se realizan o realizarán, y el impacto que tienen estas intervenciones sobre las generaciones presentes y futuras. Presentes en esta definición se encuentran muchos elementos propios de la *dimensión ambiental* (Lisa, 2012:9-12) del desarrollo integral, que atraviesan todas las demás dimensiones pero que, en definitiva, se estructuran a partir de la materialidad del capital físico.

4. En camino al desarrollo sostenible

El despliegue del capital físico es una dimensión ineludible del desarrollo de nuestras comunidades. La Agenda 2030 de Naciones Unidas plantea 17 grandes Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS),

muchos de los cuales se vinculan directamente con los componentes analizados en el apartado anterior. Cuatro son los ODS que tienen una relación directa con esta dimensión del desarrollo: el decimoprimero, en términos generales y con foco en los asentamientos urbanos, refiere puntualmente a la vivienda; el noveno, en lo referente a la infraestructura; y el sexto y el séptimo, en relación con la infraestructura y la prestación efectiva de los servicios de agua y energía. Además, algunas de las metas de estos objetivos aportan a otros componentes del capital físico, que son reforzados además por metas específicas de otros ODS, al margen de los cuatro mencionados.

El decimoprimero objetivo se asienta sobre la creciente importancia de las ciudades en las estrategias mundiales de desarrollo. En este sentido, se señala que la mitad de la humanidad vive hoy en día en las ciudades y se prevé que esta cifra aumentará a 5000 millones para el año 2030. Y se propone como objetivo *“lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*. Frente a esta realidad, se señalan los problemas comunes de las ciudades: la congestión, la falta de fondos para prestar servicios básicos, la recogida y la gestión seguras de los desechos sólidos, la falta de políticas apropiadas en materia de tierras y vivienda y el deterioro de la infraestructura; todos ellos en estrecha vinculación con los diferentes componentes del capital físico.

Las metas del decimoprimero objetivo se relacionan directamente con el segundo y el tercer componente del despliegue del capital físico: los **servicios** y la **vivienda**. Así, en la búsqueda de ciudades y comunidades sostenibles, se propone “de aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”²⁷. Además, propone como meta “proporcionar acceso a sistemas de transporte

27 ODS N°11. Meta 11.1.

seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad”²⁸.

Pero además, con relación a la provisión de servicios destacan el sexto y el séptimo objetivo, tendientes a garantizar para todos “*la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento*” y “*el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna*”, respectivamente. Con respecto al **agua y al saneamiento** se plantean dos metas específicas en el sexto objetivo: “*lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos*” (6.1); “*lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre*” (6.2). Por su parte, con respecto a la **energía** como servicio existen tres metas en el séptimo objetivo: “*garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos*” (6.1), aumentando la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas (6.2) y mejorando la tasa mundial de eficiencia energética (6.3).

Con respecto a la gestión del **territorio**, el decimoprimer objetivo de desarrollo sostenible plantea tres metas, orientadas a “*aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países*”, apoyando la relación coordinada y sostenible “*entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional*”, en la búsqueda de aumentar “*el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan*

28 ODS N°11. Meta 11.2. Además, esta pretensión es complementada por la sexta meta del ODS N°3 (Salud y bienestar), que se propone “reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo”.

e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres”.

Por otro lado, de acuerdo al noveno de los Objetivos el camino al desarrollo requiere el desarrollo de **infraestructuras** “*fiabiles, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos*”²⁹. Se parte del diagnóstico de que “*la infraestructura básica, como las carreteras, las tecnologías de la información y la comunicación, el saneamiento, la energía eléctrica y el agua, sigue siendo escasa en muchos países en desarrollo*”, constituyendo al mismo tiempo un elemento determinante en cualquier estrategia de desarrollo.

Con respecto a los **espacios públicos**, la meta 11.7 propone “proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad”

Por último, en lo referido a la **infraestructura ambiental**, existen numerosas metas dispersas que refieren al tema. Destacan la 6.3, “mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial”, y la 11.6: “*reducir el impacto ambiental negativo per capita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo*”.

29 Agenda 2030, ONU. Objetivo N°9. Meta 9.1.

5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital físico?

Al vincularse con un stock de condiciones físicas y espaciales, el capital físico es quizá una de las dimensiones más cuantificables del desarrollo. Cualquier territorio, ya sea de escala local o provincial, es susceptible de generar indicadores que reflejen sus condiciones de infraestructura. La cantidad de kilómetros de rutas y autopistas, o la extensión del tendido de fibra óptica y la cantidad de estaciones de telefonía celular, son meros ejemplos de indicadores de infraestructura de conectividad. La existencia y características de centrales generadoras, así como la extensión y fortaleza de las redes de transporte y distribución de energía eléctrica y la cantidad de kilómetros de tendido de tuberías de gasoductos y redes de distribución de gas natural, pueden constituir potentes indicadores de la infraestructura de servicios.

Sin embargo, la principal dificultad que presenta la medición de este componente del capital físico es que su variación está atada a grandes obras, que requieren enormes inversiones y llevan cierto tiempo. Por lo tanto, en el marco de un índice general del desarrollo estos elementos son indispensables, pero tienden a volver poco útil la comparación longitudinal: cómo avanza un territorio a través del tiempo. Por el contrario, son de mayor utilidad para comparar ciudades, regiones o provincias entre sí, análisis frecuentemente efectuado por actores económicos que buscan radicar inversiones.

El Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), construido por el trabajo conjunto del Instituto de Ciencias Estado y Sociedad, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer (ICES-ICDA-KAS), contempla el capital físico como una de las ocho dimensiones del desarrollo. Y en consecuencia, operacionaliza algunos de los componentes analizados en apartados anteriores y construye una batería de

indicadores que permiten evaluar la situación relativa de cada provincia y región argentina con respecto a la prestación de los servicios y a la vivienda.

En relación con los primeros, aborda la cobertura de energía eléctrica y la cobertura del servicio de gas natural, entendiendo la primera como el *“porcentaje de la población con acceso a energía eléctrica por medio de conexión a red”*; y la segunda, como *“porcentaje de la población con acceso a gas natural por medio de conexión a red”*. Al momento de concluir esta publicación, el primero de los datos es obtenido a partir de la Secretaría de Gobierno de Energía, dependiente del Ministerio de Hacienda de la Nación, mientras que el segundo se construye con datos relevados por el Ente Nacional Regulador del Gas. Además, el IDG contempla la realización de un relevamiento cuantitativo de opinión de carácter nacional en los principales centros urbanos del país, en el marco del cual se interroga a la población sobre el *grado de satisfacción con la prestación de los servicios*, que incluyen no sólo la energía eléctrica y el gas, sino también el transporte público de pasajeros.

En relación con la vivienda, el IDG aborda una batería de indicadores agrupados bajo el concepto de **déficit habitacional**, definido como el *“conjunto de carencias o precariedad en la vivienda y las condiciones del entorno que determinan las condiciones en que habita la población en un territorio determinado”*. Los tres elementos que operacionaliza el IDG son la materialidad, la ubicación y el acceso a los servicios, teniendo un indicador asociado a cada uno de estos:

- Calidad de los materiales de la vivienda: entendida como la proporción de las viviendas cuya calidad de materiales es muy satisfactoria. Asociado a la materialidad de la vivienda, la fuente del IDG es el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.
- Vivienda ubicada en zona inundable: conceptuada como las viviendas que se encuentran a 300 metros o menos de una

zona con inundaciones frecuentes. Vinculado a la ubicación de la vivienda, la fuente del IDG es la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

- Vivienda adecuada: entendida como el porcentaje de viviendas que poseen simultáneamente estándares adecuados de las siguientes características habitacionales: (a) desagüe o cloacas; (b) suministro de agua; (c) condiciones del baño; (d) cubierta exterior del techo; y (e) pisos interiores. Está vinculado a la materialidad de la vivienda y a su acceso a los servicios. La fuente del IDG en este caso es el Ministerio de Hacienda de la Nación.

A partir de estos indicadores, el IDG genera una valoración del desarrollo relativo de provincias y regiones interprovinciales con respecto al despliegue del capital físico. Al momento del cierre de esta publicación, el informe que contiene los resultados de la primera medición se encuentra en proceso de edición.

CAPÍTULO 2

La dinamización de la actividad económica

1. Introducción

Aunque la confusión va en constante disminución, aún es usual encontrar enfoques que identifican los conceptos de *desarrollo* y de *crecimiento económico*, usualmente medido a través de variables vinculadas al producto bruto de una región. Sin embargo, al entender el desarrollo como un proceso complejo que implica el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de la población a través de la satisfacción de un plexo de necesidades de muy variada naturaleza, resulta evidente que ambos conceptos son diferentes.

Mientras que el primero refiere más bien a una variable económico-productiva asociada a la generación de riqueza, el desarrollo es un concepto más global y abarcador que parte de entender al sujeto como un ser humano y social superior en su definición a su mera capacidad productiva. El desarrollo es multidimensional por naturaleza: no abarca sólo la faceta económica, sino también el desenvolvimiento del capital físico en el territorio, el desarrollo humano de las personas que lo habitan, el crecimiento del capital social y el de-

sarrollo comunitario, y el fortalecimiento de la capacidad y calidad institucional. Por supuesto, el desarrollo de una ciudad o una región está indisolublemente ligado al mejoramiento del bienestar socioeconómico de sus habitantes. Como indica Alburquerque:

A veces se olvida que sin una generación de excedente económico en la esfera o dimensión del desarrollo económico, no es posible atender adecuadamente a los requerimientos de las restantes dimensiones del desarrollo social, humano, institucional, cultural y política. (2018:4)

Y este progreso se genera y se hace sustentable a partir de la **dinamización de la actividad económica** local o regional, que constituye así una de las cinco dimensiones centrales del desarrollo. En conclusión, el crecimiento económico no equivale al desarrollo, porque el desarrollo no es sólo económico; aunque ineludiblemente requiera del fortalecimiento de la producción y la generación de riqueza. Pero además, aun considerada como una muy importante dimensión del desarrollo integral, la actividad económica no implica únicamente el crecimiento productivo. Por el contrario:

Desde una visión humanista, el crecimiento no es desarrollo si no genera empleo o trabajo... las economías latinoamericanas tienen que crecer para generar empleo y deben generar empleo para crecer. Ambos son la cara y la contracara del desarrollo de la actividad económica (Graglia, 2017:72).

De esta manera, tanto el **crecimiento económico productivo** como la **creación de empleo** genuino y de calidad emergen como columnas centrales en la construcción de cualquier visión de futuro, en el marco de un proyecto político de transformación positiva de la comunidad.

2. Entonces: ¿qué es la actividad económica?

El concepto refiere a todos los procesos de apropiación, utilización y transformación de los factores productivos, realizados a través de dis-

tintas técnicas por los agentes económicos, en vistas a la producción de bienes o servicios que atiendan a responder a demandas sociales, individuales y colectivas. Las concepciones tradicionales de la economía que pueden servirnos como orientadores en este abordaje inicial apuntan a tres grandes factores: el capital, el trabajo y los recursos naturales. Y su combinación y transformación para la creación de distintos bienes y servicios da forma a la actividad económica.

En este sentido, su dinamización implica la potenciación y optimización de los procesos de producción de bienes y servicios necesarios para el bienestar de la comunidad, bajo los imperativos de inclusión social y responsabilidad ambiental. Implica el aumento de la producción, pero también la eficientización del uso de los recursos disponibles y la sensibilización del consumo a lo largo de toda la cadena productiva. La dinamización de la actividad económica requiere la generación de fuentes de trabajo decente, y la búsqueda de empleo pleno y productivo para todos.

Desde nuestra perspectiva, la dinamización de la actividad económica constituye una *dimensión del desarrollo integral*. Y comprende la diversificación de la matriz productiva y la construcción de infraestructura para la producción; el fomento del emprendedorismo, la innovación y la adaptabilidad de los actores económicos; el fortalecimiento del asociativismo y la optimización de las capacidades de la fuerza de trabajo. Todos ellos elementos centrales del mejoramiento socioeconómico de las comunidades. Todos ellos elementos indispensables para estructurar una estrategia de desarrollo que contemple la dinamización de la actividad económica.

3. Componentes del capital

El primer componente de la actividad económica es por lejos el más reconocido, y sobre el que existen mayores niveles de con-

senso: el aumento de la capacidad productiva y la producción. O, en otros términos, el **crecimiento económico**. En este sentido, al identificar los aspectos centrales de los procesos de desarrollo en un territorio, Vázquez Barquero (1997, 2007) señala que el mismo *se trata de un proceso de transformación económica, en la que los actores económicos locales hacen uso de sus capacidades para organizar los factores productivos locales, a los fines de mejorar su posicionamiento en los mercados*³⁰.

En este punto resulta de utilidad profundizar un poco más en los factores productivos, separando los *originarios* de los *derivados*. Los primeros conciernen a los *recursos naturales* (estrechamente vinculado al capital físico como dimensión del desarrollo) y *humanos* (es decir, las capacidades productivas del factor trabajo), disponibles para la actividad económica en un territorio dado. Los factores derivados, en cambio, son la *tecnología*, entendida como el conjunto de conocimientos y métodos que se incorporan al proceso de producción en vistas a mejorar la eficiencia, calidad y rentabilidad de un bien o servicio; y *el capital*, entendido como un conjunto de bienes utilizados para la producción de otros bienes o servicios y que surgen fruto de una inversión económica. Como estos factores productivos resultan escasos por naturaleza, este primer componente de la dinamización económica se encuentra indisolublemente ligado a la utilización eficiente de los mismos.

El segundo de los componentes de la actividad económica se encuentra en estrecha relación con el primero. Alburquerque (2018)

30 Al analizar la multidimensionalidad del desarrollo local, el autor señala otros dos aspectos: las modificaciones en el plano sociocultural, a partir del fortalecimiento de las instituciones; y los acuerdos político-administrativos, tendientes a generar un entorno favorable y adecuado para el desarrollo de actividades económicas de calidad. (Vázquez Barquero, 1997, 2007).

señala que es necesario entender el desarrollo local como una suma de procesos orientados a mejorar “*la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio*”. Para mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos es preciso, entonces, que la actividad económica genere **trabajo**. El trabajo constituye una de las principales vías de desarrollo personal y comunitario de los vecinos de la comunidad local o de los ciudadanos de la región. Por supuesto, hablamos de trabajo decente,

... con condiciones laborales y salariales que respeten los derechos sociales del trabajador [...] si el empleo es digno, se convierte en el modo más idóneo para disminuir la pobreza y erradicar la indigencia (Graglia, 2017:72-73)³¹.

En nuestro análisis, entonces, la actividad económica consta de dos grandes componentes, que constituyen los ejes sobre los que debe estructurar su dinamización. En primer lugar el crecimiento económico productivo y en segundo, la generación de empleo.

3.1. Eje Crecimiento Económico

El crecimiento económico es el aumento de la renta o valor de bienes y servicios finales producidos por una economía, local o regional, en un determinado periodo. Históricamente asociado a la productividad, el concepto hace alusión a la expansión y fortalecimiento de la estructura productiva de la ciudad y la región, al

31 El autor considera la disminución de la pobreza como el tercero de los componentes de la actividad económica. Sin embargo, al ubicar el objetivo dentro de esta dimensión, inadvertidamente reduce la pobreza a sus componentes económicos (fundamentalmente al nivel de ingreso), despojándola del carácter multidimensional que viene ganando en todos los análisis de los últimos años. La pobreza definida en términos relacionales se relaciona con un cúmulo de privaciones, de diferente naturaleza, que sirven más bien como concepto opuesto a nuestra definición de desarrollo.

aumento de la cantidad de bienes y servicios disponibles, y al crecimiento del consumo y el ahorro³².

En consecuencia, una estrategia de crecimiento económico local o regional debe asentarse sobre la consideración de los factores productivos disponibles y potenciales del territorio, las oportunidades del entorno y la capacidad organizativa de los actores económicos intervinientes. Y debe desplegarse a partir del incentivo a la producción en general, la construcción de infraestructura productiva, la diversificación de la matriz productiva y el acompañamiento a las pequeñas y medianas empresas de la zona, la generación de incentivos a emprendedores y el fortalecimiento del tejido comercial local o provincial.

Para ello es necesario identificar el perfil productivo de la ciudad o la región, entendiéndolo como *“la actividad económica o conjunto de actividades que motoriza el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso y mejora en las condiciones sociales y de vida”* (Arroyo, en Altschuler, 2006:20). Sobre este diagnóstico, es preciso fortalecer estas actividades y diversificar la matriz productiva a través de la agregación de valor a la producción primaria y la promoción industrial, la construcción de infraestructura productiva y la innovación y la incorporación de tecnología.

32 Una consideración usual en el análisis económico es que el crecimiento se mide “en condiciones de pleno empleo”. Esto significa que no se toma como verdadero crecimiento económico al aumento de la demanda agregada (consumo) mientras no implique crecimiento de la oferta agregada de bienes y servicios (producción), para lo cual es indispensable la inversión. Es por ello que el crecimiento está asociado al aumento de la producción y la productividad de la economía.

3.1.1. Fortalecimiento y diversificación de la matriz económica

La diversificación productiva puede entenderse como el proceso por el cual una economía nacional, provincial o local –o incluso de naturaleza privada, como una empresa– decide “añadir nuevos productos (bienes o servicios) a su actual cartera” (Barrientos-Felipa, 2017). Esta apreciación se complementa con la definición de la “estructura productiva”, entendida como “el entramado resultante de la articulación de las diferentes actividades económicas (primarias, industriales y de servicios) de un país determinado, y que definen un modo de especialización determinado” (Schteingart, 2017:46). La diversificación, entonces, apunta a aportar nuevos bienes y servicios al entramado de las actividades económicas de la ciudad o la región en la que se trabaja.

Al igual que gran parte de Latinoamérica, nuestro país se caracteriza por cierta dependencia de la producción primaria, con preponderancia de las commodities (agropecuarias, mineras y de hidrocarburos, por sólo citar algunos ejemplos), a la que se suman un sector industrial de relativa fortaleza y un sector de servicios en expansión. Por supuesto, una de las particularidades centrales de la estructura productiva a nivel nacional es su heterogeneidad, “la cual tiene altas implicancias en términos de salarios y formalidad... se plasma en altos niveles de desigualdad de ingresos y, a su vez, en la existencia de grandes bolsones de informalidad y pobreza asociados a sectores de baja productividad” (Schteingart, 2017:44-45), características que suelen replicarse, con matices, en las economías provinciales.

Esta heterogeneidad vuelve imprescindible realizar un diagnóstico en profundidad del perfil productivo de la ciudad o la región. La experiencia indica, sin embargo, que en la mayoría de los casos nos

enfrentamos con una estructura productiva poco diversificada³³, que vuelve a las economías vulnerables a los shocks externos³⁴, agravada en muchos casos por su dependencia de los productos primarios.

Existen diversos abordajes posibles para la diversificación productiva (Altschuler, 2006; Barrientos-Felipa, 2017; Schteingart, 2017), de los cuales señalamos cuatro:

- Ampliación de la cartera de productos. Es decir, incrementar la producción actual con nuevos productos en la misma línea, que antes no se producían y que ahora es razonable producir, manteniendo el poco o nulo valor agregado. Por ejemplo, en una economía minera que tradicionalmente produce oro, agregar la explotación de litio. La novedad está en el producto mismo, aunque el *knowhow* y muchos de los actores económicos ya están presentes.

33 La mayoría de las observaciones vertidas en este apartado provienen de la experiencia del autor en el diseño de políticas de desarrollo económico a nivel local en diferentes municipios argentinos. Al margen de la enorme variación en los perfiles productivos de cada uno (agrícolas, metalmecánicos, ganaderos, asociados a la minería o a los servicios), la única constante es que existía poca diversificación en la matriz. Sería necesaria una investigación más sistemática para establecer la relación entre esta última y la fortaleza de las economías locales y regionales en las que se insertan los municipios.

34 Esta es la formulación del estructuralismo latinoamericano (Schteingart, 2017:48), que sostenía que “diversificar el mix de actividades económicas que un país lleva a cabo permite hacerla más adaptable y menos dependiente a los shocks externos”, con la cual acordamos. Además, también coincidimos con la segunda formulación que Schteingart atribuye a esta línea de pensamiento, que sostiene que “es la soberanía tecnológica el epicentro del desarrollo” (2017:48). Sin embargo, no creemos que el progreso técnico esté inherentemente asociado a la industria manufacturera: la incorporación de tecnología es central para la dinamización de la actividad económica, pero esta puede darse perfectamente en los sectores primarios o de servicios. Este punto será retomado en el apartado siguiente.

- Agregar nuevas líneas de productos. O sea, comenzar a producir bienes que antes no se elaboraban y de sectores diferentes a los tradicionales, aunque siempre manteniendo la característica de poco o nulo valor agregado. Por ejemplo, desarrollar la agricultura a pequeña y mediana escala en una comunidad fuertemente orientada a la producción minera.
- Agregar valor a la cartera. Es la concepción más tradicional de “diversificación” e implica añadir **valor agregado** a los productos que se generan tradicionalmente en la economía. Es decir, pasar de producir y comercializar productos primarios como la soja, a la elaboración de alimentos basados en la soja o, también, a la instalación de mataderos y frigoríficos en la ganadería. La clave radica en los *“procedimientos básicos de clasificación, fraccionamiento, manufactura e industrialización de los sectores primarios”* (Altschuler, 2006:24).
- Agregación de nuevas líneas de valor agregado. Similar al segundo abordaje, implica iniciar la producción de bienes que antes no se elaboraban, pero esta vez incorporando productos de mayor valor agregado. En términos muy simplistas, un ejemplo sería la instalación de una planta metalmeccánica en una localidad tradicionalmente dedicada a la agricultura, a los fines de producir maquinaria para la siembra o la cosecha. Por supuesto, esta estrategia suele requerir de incentivos a la radicación de industrias, normalmente conocidos como **promoción industrial**.

En otras palabras, entendemos que la agregación de valor a la producción primaria y la promoción industrial deben ser entendidas como parte de una estrategia mayor de diversificación de la matriz productiva. Por supuesto, esta no necesariamente implica avanzar

hacia economías predominantemente industriales³⁵. En este sentido, no es nuestra intención sostener la bondad inherente de la actividad industrial, sino ratificar la fortaleza relativa de una matriz económica diversificada por sobre una que depende de pocos productos y servicios; especialmente cuando se la considera como una estrategia de dinamización de la actividad económica y esta se entiende como una dimensión del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

3.1.2. Tecnología e innovación

Existe cierto consenso en que la clave de la riqueza de las naciones y del crecimiento económico a largo plazo radica en la generación y difusión del progreso técnico, y en la transformación de la estructura productiva que este promueve (Barrientos-Felipa, 2017; Schteingart, 2017). La idea de fondo es que el progreso técnico implica un aprendizaje de capacidades productivas que se evidencia en la mejora en los procesos y técnicas de producción y en los niveles de calificación del factor trabajo, lo cual tiene su correlato en un aumento de la productividad. En esta perspectiva, este aprendizaje tecnológico es el prerrequisito para el paso siguiente, todavía más complejo: la innovación (Schteingart, 2017).

35 De acuerdo con Schteingart, en teorías como el estructuralismo latinoamericano, “industria manufacturera” era sinónimo de desarrollo por varias razones. Una de ellas, esbozada por Raúl Prebisch y Hans Singer, estriba en la idea de que los términos del intercambio tienden a ser cada vez más desfavorables para los países exportadores de materias primas e importadores de manufacturas (2017:47). No es nuestra intención zanjar una larga discusión en la materia que oscila entre la especialización extrema de acuerdo con ventajas comparativas (o competitivas) en el mercado internacional y la formulación de políticas agresivas de diversificación productiva. El caso de los tigres asiáticos, que fueron capaces de salir del lugar que tradicionalmente ocupaban en el comercio internacional, demuestra que es perfectamente posible.

Así, el desarrollo tecnológico se constituye como una de las piedras angulares del crecimiento económico. Y este sólo se consigue si los actores de la estructura productiva cuentan con capacidades de aprendizaje y adaptabilidad, primero, e innovación, después. La experiencia indica que este requerimiento constituye uno de los grandes desafíos para los actores económicos, públicos y privados, y prácticamente de cualquier tamaño. Y aun así, resulta fundamental para mejorar la competitividad tanto de las economías locales y regionales como de las unidades productivas que las integran. Las ventajas obvias de la incorporación de la tecnología son cuantitativas (en tanto permite crear un producto en menor tiempo, aumentando la productividad y, consecuentemente, los ingresos generados) y cualitativas (mejorando la calidad de lo que se ofrece en el mercado o generando un nuevo producto que antes no existía como tal). Y ambas se asocian a la obtención de ventajas competitivas por parte de la unidad económica, o de la economía en particular.

En tal sentido, existen dos grandes fuentes de ventaja competitiva: liderazgo en costos o diferenciación por productos. En el primero de los casos, se busca reducir al máximo posible los costos de los procesos sin reducir significativamente la calidad de los productos. En el segundo, se pretende generar productos que por sus características cualitativas resulten únicos, para limitarla competencia posible y consolidar una posición de fuerza en el mercado. En cualquiera de los casos, la incorporación de innovación tecnológica se vuelve crucial, en tanto habilita una reducción de costos (incluida la variable tiempo), y una mayor calidad y diferenciación en los productos ofrecidos. Y la innovación e incorporación de tecnología en los procesos, productivos, industriales y comerciales constituye una de las grandes prioridades para el crecimiento de la economía en la ciudad o la región.

Las innovaciones tecnológicas crecen de manera geométrica, y no es motivo de este apartado abundar en ellas. Sin embargo, su centra-

lidad para los procesos productivos locales y regionales es enorme. Valga meramente como ejemplo la introducción de la herramienta del *e-commerce* o comercio electrónico. En pleno auge de las TIC, el comercio electrónico pone a disposición del cliente gran cantidad de información sobre lo que desea comprar, debido a lo cual obtiene una gama muy diversa en productos y en calidades, y paga costos muy bajos (sobre todo en tiempo) por esta información.

La incorporación de esta lógica de comercialización también trae beneficios para los oferentes de bienes y servicios, que suman facilidades para promocionar sus productos por diferentes canales *on-line*, acercando la empresa al cliente y permitiéndole interactuar con alto grado de inmediatez en la resolución de incertidumbres y/o problemas que puedan ocasionarse. En definitiva, el comercio electrónico introduce una modificación en la relación de la empresa con el cliente y viceversa, lo que permite optimizar procesos y reducir costos. Si los actores económicos insertos en el tejido comercial de la ciudad o la región no abrazan esta sencilla incorporación tecnológica a través del aprendizaje y la adaptación, el progreso técnico central para el crecimiento de la actividad económica a largo plazo no ocurrirá.

3.1.3. Infraestructura productiva

La infraestructura es la intervención primaria del ser humano en el territorio, con el objeto de transformarlo y activar su potencial; y en consecuencia, constituye uno de los principales componentes del desarrollo local. Fundamentalmente en lo relativo al desenvolvimiento del capital físico, pero también en lo referido a la actividad económica, a través de la infraestructura productiva, entendiendo la misma como *“la capacidad actual de cada región para sustentar la productividad y competitividad de los negocios”* (Benzaquen et al., 2010:12). En este sentido, el concepto comprende las estructuras físicas, las prestaciones de servicios y las dinámicas territoriales que sirven de

base y apoyo a los procesos de producción. Estas condiciones materiales del territorio originan capacidades implícitas en los procesos de producción que en él se localizan. Y tienen así el potencial de transformarse en una poderosa fuente de ventaja competitiva para la producción y el comercio, potenciando el desarrollo general de la actividad económica.

En otras palabras, se trata de generar capital físico para la actividad económica. En este sentido, casi todos los elementos analizados en el capítulo anterior pueden representar soporte para la actividad económica: a nivel local, un territorio planificado alumbra espacios reservados a la producción industrial; mientras que a nivel provincial una adecuada gestión de los recursos naturales optimiza su uso como factores productivos. Pero sobre todo, la infraestructura de conectividad y de servicios, así como la efectiva prestación de estos últimos, pueden constituirse en elementos centrales para la dinamización económica.

Tómese como ejemplo la *infraestructura de conectividad vial*. Las vías de acceso no sólo son relevantes para la comunicación e integración regional, sino que aportan beneficios tangibles en cuantiosas dimensiones de la actividad económica, tales como la competitividad de la producción y la capacidad de exportación de la misma. Además resulta central el acondicionamiento de los caminos rurales, por los cuales circulan grandes máquinas asociadas a la producción primaria y a su transporte. Un correcto mantenimiento de los caminos por los que circulan bienes reduce los costos de operación del usuario, facilitando la competitividad de la producción. En el mismo sentido pero a nivel local, el ordenamiento del tránsito urbano y el mejoramiento de la señalización vial tienen un impacto directo en la optimización de la circulación de vehículos en la ciudad y en las vías de acceso. Y esta agilidad en el tránsito favorece enormemente el desarrollo de la actividad comercial a nivel local, fundamentalmente en sectores de

gran concentración de los comercios y en los momentos de carga y descarga de productos e insumos.

La importancia del capital físico para la actividad económica se evidencia también al abordar los *servicios para la producción*, tanto desde su infraestructura como desde su prestación efectiva. El desarrollo productivo demanda acceso a la provisión de servicios básicos, desde el gas natural o la electricidad hasta la banca privada, fundamentales para un correcto funcionamiento de las empresas en general y de los procesos productivos en particular. El *abastecimiento energético*, por ejemplo, es la fuerza motriz de los comercios e industrias, que en muchos casos dependen de la refrigeración o calefacción para la producción y mantenimiento de los bienes que generan. La provisión de energía constante en cantidad y calidad tiene un impacto directo sobre las capacidades productivas de la localidad o la región.

3.1.4. Emprendedorismo, autoempleo y economía social

Por otro lado, también deben considerarse iniciativas destinadas a fomentar el **autoempleo**, que se ubican a medio camino entre ambos componentes de la dinamización de la actividad económica. Al asentarse en una modalidad de trabajo en el que la remuneración depende directamente de los beneficios y los beneficiarios son responsables del bienestar de la empresa, el autoempleo puede ser abordado tanto desde el aumento de la producción (es decir, del crecimiento económico) como desde la generación de trabajo. A partir de este entendimiento, numerosos gobiernos municipales y provinciales han generado numerosas medidas orientadas a fomentar el **emprendedorismo**, apoyando a las personas que toman la decisión de iniciar un negocio, siendo capaces de identificar oportunidades y movilizar recursos para aprovecharlas, y estando dispuestas a asumir los riesgos que ello implica.

Usualmente caracterizadas por mayor dinamismo y movilidad que las estructuras productivas tradicionales, estas iniciativas resultan imprescindibles en una estrategia de desarrollo productivo local o regional. En este sentido, es necesario generar una combinación adecuada de servicios financieros y no financieros para el emprendedor, brindando principalmente asistencia técnica a aquellas personas que deciden abrir un emprendimiento, y promoviendo espacios para la exposición y comercialización de lo producido. Estas iniciativas se transforman en incentivos positivos para el espíritu emprendedor. Y consecuentemente, para el trabajo de los ciudadanos y el desarrollo económico del municipio o la provincia que impulsa la medida.

En tanto se favorece la aparición de nuevos emprendimientos, nuevos productos y servicios, se incentiva a las empresas existentes a producir más y mejor. Se produce así una intensificación de la competencia, y la generación de carreras “contra el tiempo” para adaptarse a los cambios del contexto incentiva a la innovación empresarial y emprendedora, a los fines de satisfacer las necesidades cambiantes de la población. Por otro lado, en tanto el emprendedorismo se caracteriza por encontrar nuevas combinaciones de los factores de producción, genera rápidas respuestas ante las demandas existentes e incentiva nuevos hábitos de consumo, eliminando lo viejo para el surgimiento de lo nuevo y dando lugar al proceso de deconstrucción creativa.

Estos párrafos reflejan el abordaje que se ha vuelto bastante típico con respecto al emprendedorismo como fuente de autoempleo. En nuestra experiencia, sin embargo, es importante avanzar rápidamente en la desromantización del emprendedor, muchas veces pensado de manera descontextualizada como un joven dedicado a la diagramación de *apps* y productos tecnológicos. Por supuesto que estos existen en nuestro territorio, y para ellos aplica buena parte de lo que venimos desarrollando hasta aquí en el apartado. Pero es necesario reflexionar sobre el hecho de que en nuestro contexto, el empre-

dedor muchas veces se asemeja más a un trabajador de la economía popular que con esfuerzo e ingenio busca generar sustento a partir de su autoempleo. Productores y comercializadores de alimentos, de muebles o artesanías y pequeños elementos de adorno personal, por ejemplo, cuya mayor amenaza radica en la informalidad de su actividad, con la desprotección general que ello acarrea. En este sentido, la **economía popular** comparte varias características con el emprendedorismo, y ambos se verían beneficiados de acciones tendientes a su formalización e inclusión general en el circuito económico.

Del mismo modo opera la dificultad para obtener financiamiento de los mercados tradicionales de créditos, que tradicionalmente es considerada como una amenaza para el crecimiento de los emprendedores locales en tanto obstaculiza procesos de inversión que permitirían ampliar la capacidad productiva o realizar innovaciones. De aquí la importancia de crear fondos estatales para el desarrollo no sólo de nuevos emprendimientos, sino también de las medianas y pequeñas empresas, con el fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento. Junto a ello, el sistema de acompañamiento técnico y de capacitación constituye una herramienta fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados de los pequeños y medianos productores.

El otro lineamiento estratégico es la generación de incentivos tributarios para la promoción de actividades específicas, buscando reducir los altos costos impositivos al emprendedor. Estos incentivos tributarios pueden ser de carácter *automático*, es decir, que el alta en ellos se obtiene tras el cumplimiento de ciertos requisitos, o *discrecional*, en donde el usuario requiere del otorgamiento especial de la administración, lo cual puede volver más engorrosa la obtención del incentivo. Es importante considerar que tradicionalmente este incentivo se traduce en el organismo estatal como una pérdida, un ítem agregado al gasto público debido a los menores ingresos que re-

cauda. Pero a partir de su impacto en la dinamización de la actividad económica, resulta fundamental repensar el costo asociado a estas políticas públicas tendientes al fortalecimiento del emprendedorismo y el autoempleo, valorándolos más bien como una inversión de mediano plazo.

3.2. Eje Generación de Empleo

Como hemos analizado, el crecimiento productivo no es desarrollo si no genera trabajo. Por lo tanto, para un gobierno municipal o provincial que persigue la dinamización de la actividad económica es imprescindible generar condiciones para el acceso al empleo. El acceso a un trabajo seguro, productivo y justamente remunerado no se agota en una cuestión meramente asociada a la obtención de ingresos. Constituye además un potente vector de integración y un fuerte factor de relevancia para que personas y familias se valoren y sean valoradas socialmente, generando un sentido de pertenencia y fortaleciendo el tejido social de la comunidad.

La creación de empleo genuino, en condiciones de equidad y dignidad, se presenta además como una de las mejores vías de acción para la reducción definitiva de la pobreza y para la inclusión de las personas desempleadas o subempleadas, fundamentalmente los jóvenes, en la vida comunitaria. Pero además representa un vector de crecimiento y realización personal, fortaleciendo el capital humano individual y, por lo tanto, potenciando tanto la libertad de las personas para elegir autónomamente una vida que consideren deseable como sus posibilidades reales de alcanzarla. Y por lo tanto, constituye un elemento central en cualquier estrategia de desarrollo.

3.2.1. Optimización del recurso humano

Según Boisier, el desarrollo productivo regional repercute en tres dimensiones de la vida en sociedad. En primer lugar, sobre la di-

mensión espacial, en la que la región se transforma en un “sujeto colectivo”, con caminos y objetivos comunes. Por otro lado, sobre la dimensión socio-comunitaria, en la que se generan lazos identitarios y de pertenencia entre quienes conforman la sociedad local. Y por último, existe una dimensión individual, en la que los ciudadanos encuentran nuevas oportunidades de realización humana (2001). Una de las principales vías para alcanzar esta realización personal en el marco de la actividad económica es a través del **empleo**. El trabajo digno y de calidad se vuelve así un potente vector de desarrollo de las personas y de vinculación de las mismas con el todo social.

Y en este sentido la experiencia indica que tanto a nivel local como provincial, uno de los ámbitos clave en los que puede actuar el Estado para contribuir a la generación de empleo es la construcción de condiciones que favorezcan el acceso efectivo de los ciudadanos a esas fuentes de trabajo. Principalmente, a través del fomento de la optimización de las capacidades de las personas. En una amplia gama de acciones, se incluyen en este punto la radicación de ofertas de formación universitaria y las iniciativas asociadas a la *adquisición de competencias*, tanto las más típicamente laborales (desde los oficios hasta la programación y el manejo de tecnología) como las más blandas, vinculadas a habilidades como el trabajo en equipo, la adaptabilidad, la resiliencia, etc.

Crear oportunidades para que las personas que desean trabajar adquieran las habilidades necesarias para hacerlo tiene un doble impacto en la dinamización de la actividad económica. Primero y de manera directa, en tanto que mejora la “empleabilidad” de la persona, favoreciendo sus oportunidades de inserción en el mundo del trabajo. Pero además porque, como hemos analizado, el trabajo constituye uno de los principales *factores productivos originarios* disponibles para la actividad económica del territorio. Y en este segundo sentido

adquiere una enorme importancia fortalecer el recurso (humano), a los fines de potenciar la producción y la productividad y mejorar el desempeño de la economía local. A partir de este carácter dual del empleo, entonces, es que emerge la prioridad de trabajar sobre la *capacitación de los recursos humanos* existentes en la ciudad y la región. Con el objeto de favorecer el acceso a trabajos de calidad a partir de la optimización de su empleabilidad, por un lado, y a los fines de contribuir a la formación de un recurso humano eficiente para la producción y comercialización de bienes y servicios, optimizando el uso de este factor de producción, por otro.

El nuevo mundo del trabajo exige nuevas capacidades y habilidades, y este desafío debe ser encarado conjuntamente por el Estado, los actores productivos y los sindicales. En este sentido, resulta fundamental *potenciar la vinculación del sector educativo con el sector productivo*, articulando las ofertas de educación con las demandas y necesidades del mundo laboral. No porque el único fin de la escuela sea formar personas para trabajar -que no lo es-, sino simplemente porque el desarrollo de aptitudes específicas con miras a los sectores productivos engrandece las oportunidades de inserción laboral en todos los segmentos etarios. La educación técnica o profesionalizante, que busca educar en prácticas laborales concretas, no puede ser la única manera de pensar en la educación de la comunidad. Pero tampoco resulta muy estratégico que sea inexistente.

3.2.2. Fortalecimiento del asociativismo

A lo largo y ancho del país existen en la actualidad cámaras que nuclean actividades económicas tales como la industria, la producción agrícola o el comercio. Existen entidades que nuclean productores y organizaciones que agrupan comerciantes; y existen las **cooperativas de trabajo**. Pese a que muchas veces todas estas instancias del asociativismo se encuentran fragmentadas, lo cual dificulta la obtención de

un panorama más general en relación con las posibilidades de inversión e innovación, cualquier estrategia de dinamización de la actividad económica debe considerar el fortalecimiento del asociativismo con fines de lucro como línea de acción.

En este sentido, el apoyo del gobierno local o provincial a las asociaciones del sector privado y la promoción de nuevas instancias de asociación resultan acciones de enorme importancia para que las mismas se constituyan como actores protagónicos de la vida comunitaria, capaces de generar empleo genuino y de calidad, y de hacer un aporte significativo en el crecimiento económico local. Por lo tanto, al considerarlo específicamente asociado al componente **generación de empleo** de la actividad económica, surge como prioridad la *creación, promoción, incentivo y acompañamiento a las cooperativas locales*. Es decir, de acuerdo con la Alianza Cooperativa Internacional, a aquellas *“asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada”*³⁶.

El crecimiento del papel que desempeñan las cooperativas en la actividad económica local y regional es una constante a nivel internacional. Fundamentalmente porque, como dice la Organización Internacional del Trabajo, “juegan un papel significativo en la creación y aseguramiento de empleo y de ingresos dignos y al respecto han mostrado su eficacia en diversos contextos y coyunturas” (OIT, 2011:16). Pero adicionalmente, al combinar la rentabilidad con la solidaridad y crear puestos de trabajo de calidad, el cooperativismo refuerza la cohesión social, económica y regional y genera capital social. Y en consecuencia, tiene una especial fuerza en coyunturas de crisis.

36 Alianza Cooperativa Internacional, <https://www.aciamericas.coop>.

Gracias a su resiliencia y sustentabilidad, las cooperativas tienen una mejor capacidad para acomodarse a coyunturas desfavorables respecto de otros tipos de empresas, por lo cual plantean una poderosa alternativa para la generación de puestos de trabajo genuino en la localidad (OIT, 2011:17). En especial cuando se construyen a partir de consensos intersectoriales que garanticen su autosustentabilidad, evitando un carácter pasivo e inducido, dependiente de un actor externo (usualmente el estatal). De este modo, la promoción de la organización de los individuos en unidades económicas cooperativas constituye uno de los posibles caminos de desarrollo para la actividad económica.

3.2.3. Coordinación

En un sentido similar, se acentúa el rol de coordinación del gobierno local y provincial, en el que se inscriben todas las acciones de intermediación entre la oferta y la demanda de trabajo. La recolección periódica y la producción sistemática de información sobre las posibilidades de inversión, los requerimientos productivos, las capacidades disponibles en el recurso humano local y las oportunidades laborales presentes en el territorio constituyen otro eje central de un área de producción y empleo a nivel local.

Las famosas “oficinas de empleo”, tan comunes en los gobiernos locales, están orientadas a cumplir exactamente esta función. De manera similar, organismos de tipo Consejo Económico Social a nivel local o provincial -o casi cualquier otra forma de concertación corporativa o intersectorial conformada por las organizaciones de empleadores y de trabajadores que tenga estos fines- están orientados a generar instancias de coordinación entre la demanda y la oferta de trabajo. Todas estas iniciativas se asientan sobre la idea de que existe una falla en el mercado laboral en el que operan, que provoca un resultado subóptimo en términos de empleo. O, en otras palabras, que

en determinada economía existen personas desempleadas buscando trabajo, y empleadores buscando trabajadores, que por algún error de información no llegan a conectar entre sí.

La experiencia indica que esta es una idea esencialmente correcta, y así lo demuestran los resultados -y la vigencia- de iniciativas y oficinas de coordinación en numerosos Estados municipales y subnacionales. Pero también es imprescindible comprender que la política de empleo (y dinamización económica) de un gobierno no puede reducirse a la intermediación entre la oferta y la demanda laboral. Por el contrario, debe incluirlas en un marco programático más amplio, que tienda además al menos al fortalecimiento del asociativismo y la optimización de las capacidades laborales de los individuos.

4. En camino al desarrollo sostenible

La dinamización de la actividad económica constituye una de las cinco principales dimensiones del desarrollo de nuestras comunidades. De los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, dos se vinculan directamente con los componentes analizados en el apartado anterior.

Por un lado, el octavo objetivo, *trabajo decente y crecimiento económico*, se corresponde de manera casi directa con **ambos componentes** de la dinamización de la actividad económica, al proponerse *promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. En este sentido, y en términos generales, el Objetivo N°8 indica que “*para conseguir el desarrollo económico sostenible, las sociedades deberán crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a **empleos** de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente...*”. Además, el mismo Objetivo se propone como meta la promoción de *políticas “que apoyen las actividades **productivas**... el emprendimiento, la crea-*

tividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”.

En segundo lugar, asociado más directamente al componente **crecimiento económico**, destaca el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°9, *industria, innovación e infraestructuras*, centrándose en el rol del sector industrial manufacturero como *“impulsor importante del desarrollo económico y del empleo”*. *En este sentido se destaca explícitamente la centralidad del progreso tecnológico en los esfuerzos para aumentar la producción, en el marco de la responsabilidad medioambiental y la eficiencia energética. Al respecto señala que “sin tecnología e innovación, la industrialización no ocurrirá, y sin industrialización, no habrá desarrollo”*.

Cabe destacar además que este crecimiento productivo debe hacerse de manera **responsable**, como establece el doceavo ODS. Pese a que no se refiere en sus metas de manera concreta al aumento de la producción, sí pone un requisito a la misma: *“lograr planes generales de desarrollo que rebajen costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza”*. En este sentido señala que el desafío consiste en eficientizar el uso de los recursos productivos disponibles o potenciales o, en otras palabras *“hacer más y mejores cosas con menos”*. Se trata, sostiene el ODS N°12, de *“crear ganancias netas de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida”*.

Diferentes metas del octavo y el noveno objetivo se corresponden de manera bastante lineal con algunas de las líneas que venimos explorando. Así, con respecto a la **diversificación de la matriz económica**, la Meta 8.2 consiste en *“lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización*

tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra". En el mismo sentido, la meta 9.2 apunta a la *"aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales"*, mientras que la séptima meta del mismo objetivo propone *"apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales... , garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos"*.

De manera similar, en lo referido a la necesidad de generar **infraestructura para la producción**, destacan la primera meta del noveno objetivo: *"desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano"*. Y en lo tocante a la accesibilidad del crédito para producir, tanto el ODS N°8 como el N°9 plantean sendas metas:

- **8.10** Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos.
- **9.3** Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados.

En cuanto a la **innovación y la incorporación de tecnología**, destacan la cuarta y la séptima meta del ODS N°9, que se proponen *"modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales"*.

Por otra parte, son numerosas las metas del octavo objetivo de Desarrollo Sostenible dirigidas a garantizar la existencia de opor-

tunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes, a través del aumento de la productividad laboral, la reducción de la tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes, y la mejora del acceso a los servicios financieros. La Meta 8.5 propone *“lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor”*. Las metas sexta y la doceava de este ODS concentran su preocupación en el trabajo de los jóvenes, indicando el propósito de *“reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación”*, diseñando e implementando *“una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes”*, y señala además la necesidad de aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo.

La séptima y la octava meta del ODS N°8 están más relacionadas con la lucha contra las formas no decentes del trabajo, el trabajo forzoso y los mercados informales de trabajo. Al respecto, la Meta 8.7 se propone *“adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso... las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, y...trabajo infantil”*. Además, la meta 8.8 señala la necesidad de *“proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores”*, destacando la situación de las trabajadoras mujeres, migrantes y *“las personas con empleos precarios”*.

5. ¿Cómo medimos el desarrollo de la actividad económica?

Tradicionalmente, la actividad económica ha sido una de las dimensiones del desarrollo que más indicadores ha producido, tanto a nivel del crecimiento como del empleo. Entre los primeros destacan lar-

gamente el Producto Bruto Interno (a nivel nacional) y el Producto Bruto Geográfico, su correlato a nivel subnacional. Otros indicadores que suelen asociarse a la producción de bienes y servicios son la variación en los niveles de consumo de energía (que busca evaluar la producción de manera indirecta), o los resultados de la balanza comercial. Tradicionalmente, además, los niveles de empleo se han medido a través de la tasa de desempleo y la tasa de actividad. La principal debilidad de estas últimas es su concentración en el trabajo formal, dejando de lado a una inmensa cantidad de trabajadores que realizan sus tareas de manera irregular o en el mercado informal.

El Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), construido por el trabajo conjunto del Instituto de Ciencias del Estado y Sociedad, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer (ICES-ICDA-KAS), contempla la actividad económica como una de las ocho dimensiones del desarrollo. Y en consecuencia, operacionaliza los dos componentes analizados en apartados anteriores, construyendo una batería de indicadores que permiten evaluar la situación relativa de cada provincia y región argentina con respecto a la producción y el empleo.

Como el objetivo del IDG es generar información estadística para la toma de decisiones en gobiernos provinciales y nacionales, utiliza la principal variable presente a escala provincial y en todas las provincias: el Producto Bruto Geográfico. Por el mismo entiende “*la suma de los valores agregados brutos de todas las unidades institucionales residentes dedicadas a la producción*”, considerando además como residente una unidad institucional que se encuentra en el territorio económico de una jurisdicción y mantiene un centro de interés económico en ese territorio, es decir, realiza o pretende realizar actividades económicas o transacciones a una escala significativa, indefinidamente o durante un período prolongado de tiempo (un año).

De este modo, el PBG per cápita se entiende como la suma de los valores agregados brutos distribuidos entre el total de habitantes en la jurisdicción en la que se originó dicho valor. En este caso, la fuente del IDG es el Ministerio de Hacienda de la Nación.

En relación con el empleo, el IDG toma dos indicadores similares, que luego son sometidos a un proceso de agregación, normalización y ponderación:

- La tasa de desocupación: entendida como el porcentaje de personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para trabajar. El IDG la calcula como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.
- La tasa de actividad: entendida como el porcentaje de personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. Calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total de referencia, la fuente del IDG es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC.

Además, es de destacar que el IDG considera la pobreza como un indicador del desarrollo económico relativo. En este sentido y muy en grandes líneas, el Índice considera que la existencia y persistencia de las personas bajo la línea de pobreza constituye una señal de falta de desarrollo económico o de fracaso en la política económica.

Sin embargo, pese a que en líneas generales acordamos con esta última afirmación, al ubicar la reducción de la pobreza como componente de la dimensión económica del desarrollo, inadvertidamente se reduce su concepto a sus componentes dinerarios, fundamentalmente al nivel de ingreso. Así se despoja la noción del carácter multidimensional que viene ganando en todos los análisis de los últimos

años, que la entienden más bien vinculada a un cúmulo de privaciones de diferente naturaleza.

Esta reducción del concepto se hace evidente al analizar el indicador utilizado para su medición: la línea de pobreza medida periódicamente por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Entendida como el *porcentaje de hogares que, a partir de sus ingresos, tienen capacidad de satisfacer -por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales*, resulta un indicador de enorme valía para medir la situación relativa de los ingresos de la comunidad en análisis. Pero, desde nuestro punto de vista, resulta insuficiente para analizar la pobreza multidimensional.

CAPÍTULO 3

El capital humano y el desarrollo de las personas

1. Introducción

La dimensión humana del objetivo de la gestión política se construye a partir de la realización de las personas que integran la comunidad. De la posibilidad que tienen sus miembros de elegir libremente la vida que desean y consideran valiosa, y de las capacidades con las que cuentan para llevarla efectivamente a cabo. Y en este sentido, mientras más posibilidades tengan las personas de realizarse plenamente en el marco de proyectos de vida que valoran, más desarrollado se encontrará el capital humano de la comunidad que integran.

En otras palabras, el desarrollo humano de cualquier sociedad depende de la realización de las personas. Y como la posibilidad real de alcanzar tal realización está indefectiblemente sujeta a las oportunidades disponibles para que cada vecino desarrolle sus capacidades físicas, intelectuales, emocionales y sociales, cualquier estrategia de desarrollo implica necesariamente la generación de condiciones y oportunidades para el crecimiento y la realización personal. En tal sentido, la educación, la salud y el ambiente, y la cultura y el depor-

te se presentan como los vectores de desarrollo más poderosos para construir oportunidades y favorecer el desenvolvimiento de las capacidades personales.

2. Entonces, ¿qué es el capital humano?

Desde un punto de vista individual, el capital humano expresa la idea de un stock inmaterial de conocimientos y habilidades acumulables propios de una persona, cuyo ejercicio efectivo genera efectos positivos, directos o indirectos. Como dimensión del desarrollo comunitario, contempla la generación de las condiciones que fortalecen este agregado de capacidades físicas, cognitivas, emocionales, interpersonales y sociales, que expanden la libertad real de los individuos y habilitan su realización personal.

De acuerdo con sus características individuales y sus circunstancias socioeconómicas, cada persona tiene la habilidad para hacer determinadas cosas que considera valiosas, ya sea como un fin en sí mismas o como un medio para alcanzar otros fines. O, dicho de otro modo, que valora positivamente de una manera directa o indirecta. La primera, en tanto amplía sus capacidades para llevar adelante su proyecto de vida y realizarse como persona, al margen de cuál sea efectivamente tal proyecto. Estar sano y vivir en un ambiente saludable, por ejemplo, repercuten favorablemente sobre las posibilidades de cualquier persona de elegir cualquier camino de vida. Y la segunda -que suele ser la definición que opera en la mayoría de las políticas más economicistas de “capital humano”-, generalmente vinculada a la posibilidad de contribuir más y mejor a la producción (London y Fomichella, 2006:20).

La educación, por ejemplo, contribuye a la vida de un individuo de manera indirecta, en tanto potencia su capacidad de alcanzar un buen empleo y mejorar sus ingresos. Pero además enriquece directa-

mente su calidad de vida, en tanto brinda habilidades para leer, reflexionar críticamente, comunicarse, elegir de manera informada, ser considerado seriamente por los demás, etc. Habilidades que resultan un fin en sí mismas y que pueden instrumentarse para llevar adelante cualquier actividad que la persona considere valiosa, al margen de su aporte relativo al entramado económico. Este último tipo de valoración constituye el nodo central del capital humano como dimensión del desarrollo, representando una de las principales superaciones de la noción economicista de este último, ya que *“aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica...”* (Sen, 1998:71).

En otras palabras, el desarrollo local integral depende de la posibilidad real de cada sujeto de desenvolverse plenamente como persona. Y esta posibilidad está sujeta a la oportunidad de cada uno de desarrollar sus capacidades individuales físicas, intelectuales, emocionales y sociales. Está íntimamente vinculado, pero de ninguna manera subordinado a las necesidades del sistema económico. Ese es el verdadero capital humano de la comunidad.

3. Componentes del capital

En consecuencia, el desarrollo de las personas como dimensión del desarrollo integral agrupa todas las acciones orientadas a favorecer el acceso a la **educación**, principalmente a partir del impacto directo que tiene en la calidad de vida de las personas, es decir, como un fin en sí mismo. Pero también atendiendo a su relación con la mejora de las oportunidades individuales que genera en el ámbito laboral, es decir, como un medio para el desarrollo productivo. Además, descansa en la efectivización del acceso a la **salud**, considerando tanto la eliminación de barreras de acceso como la calidad del servicio y

el grado de complejidades y especialidades médicas disponibles. En estrecha relación con este segundo componente emerge el acceso a un **medioambiente** sano y saludable, que funcione como escenario del crecimiento humano y la realización personal.

Por último, el componente aborda las actividades deportivas y culturales como ámbito de desarrollo personal, tanto desde un punto de vista individual como desde una perspectiva social. El deporte y la cultura se presentan como espacios privilegiados para el desarrollo y adquisición de un enorme plexo de competencias y capacidades, que no sólo fortalecen el capital humano individual sino que además actúan como facilitadores de la vida en comunidad, habilitando el encuentro y fortaleciendo el tejido social. Entendidas como prácticas sociales, las actividades deportivas y culturales fabrican lazos y crean comunidades, construyendo vínculos y sentidos de pertenencia.

3.1. Eje Educación

La educación es el proceso de aprendizaje, desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, aptitudes y capacidades humanas racionales, emocionales, creativas, sociales y valóricas. Así, implica el despliegue de las habilidades lógico-matemáticas, lingüísticas y metalingüísticas, artísticas y éticas; las capacidades de producción, adaptación y libertad; y la adquisición y ejercicio de las destrezas necesarias para establecer vínculos interpersonales cooperativos y estables³⁷. El ac-

37 Quiero agradecer en este punto los invaluable aportes de la Lic. María Agustina Graglia, cuyo trabajo sobre aprendizaje social y emocional (SEL, por sus siglas en inglés) condensa buena parte de lo que, a mi juicio, representa el futuro del pensamiento educacional para el desarrollo. En su tesis, la licenciada en Educación explora el rol del ESL en la educación musical, vinculando ambos vectores de desarrollo humano con el concepto de desarrollo sostenible que sustentan la Agenda 2030 de Naciones Unidas y sus ODS. Las formulaciones

ceso a una educación de calidad resulta así uno de los principales vectores de desarrollo de la persona humana y, por lo tanto, implica derechos fundamentales para la realización de las personas y el progreso de los pueblos.

Además, tal como señala la UNESCO, estos derechos tienen un valor estratégico en tanto permiten *“el completo ejercicio y disfrute de todos los demás derechos humanos. Todos los derechos civiles, culturales, económicos, sociales y políticos pueden disfrutarse de mejor manera si las personas han recibido una educación”*³⁸. En consecuencia, el acceso a la educación vincula fuertemente el capital humano con otras dimensiones del desarrollo. Entre ellas, el acceso a empleos de calidad (en la actividad económica), la valoración personal positiva y la integración familiar y comunitaria (en el capital social) se destacan como elementos que condicionan y son condicionados por el ejercicio del derecho a la educación.

Como se analiza en la segunda mitad de este libro, a nivel regional la satisfacción de la educación como una necesidad social (y por lo tanto como un derecho) se ve obstaculizada por la existencia de diferentes problemas públicos. Entre ellos destacan *“la escasez de profesores capacitados y las malas condiciones de las escuelas... y las cuestiones de equidad relacionadas con las oportunidades que tienen niños y niñas de zonas rurales”*³⁹. A estos podemos agregar las condiciones laborales

vertidas en dicho trabajo, así como el constante aporte de la autora a mis notas y reflexiones sobre la política educativa, resultaron imprescindibles para elaborar este apartado. Por supuesto, las falencias y debilidades del mismo no son para nada atribuibles a ella, sino sólo a las limitaciones del autor.

38 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. El derecho a la educación. Para más información, se recomienda visitar <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/right-to-education/>.

39 Objetivos de Desarrollo Sostenible N°4. Educación de calidad. ONU.

y salariales de los docentes -muchas veces lejos de las óptimas- y las debilidades de las currículas y planes de estudio, fundamentalmente en términos de su actualización y vigencia, así como de su conexión con el entramado productivo y la identidad cultural de la ciudad y la región. Estos elementos se entrelazan entre sí -y con la falta de desarrollo en las demás dimensiones-, configurando causas y consecuencias de los problemas asociados a la repitencia y el abandono de la educación formal.

Estos problemas, presentes en toda América Latina, no escasean en las provincias de nuestro país, aunque su gravedad y urgencia deben ser diagnosticadas caso por caso. La propia Organización de Naciones Unidas sugiere algunas soluciones, entre las que se encuentran *“invertir en becas educativas, talleres de formación para docentes, construcción de escuelas...”* y mejoras en sus condiciones edilicias, además de condiciones laborales y salariales dignas para el trabajo de los y las docentes. Nuestra experiencia indica que sobre estos puntos parece existir un acuerdo generalizado de las comunidades educativas, además de numerosos abordajes teóricos y de política pública que proponen alternativas de solución para tales problemas. En consecuencia, en este apartado nos gustaría centrar nuestra atención en otras líneas de acción que entendemos resultan prioritarias para abordar la cuestión educativa a un nivel más estratégico, y desde el punto de vista del desarrollo integral⁴⁰.

40 No es nuestra intención minimizar estas dificultades al no abordarlas con más detalle en este apartado. Pero la experiencia indica que tales problemas son percibidos por los actores de todos los niveles, mientras que algunos otros elementos suelen recibir menos atención. Sin pretender ocupar el lugar de expertos en la materia, nos proponemos señalar algunos de ellos. Por supuesto, mientras no se resuelvan la insuficiencia de docentes, las malas condiciones edilicias y la falta de actualización de las currículas, poco se podrá hacer para garantizar el acceso a una educación de calidad para todos.

Entre ellas destaca un debate pendiente sobre el rol de la educación en nuestros proyectos políticos de desarrollo y, consecuentemente, las características que deben tener nuestras políticas educativas. Además, emergen como estratégicas la construcción de alianzas intersectoriales entre la comunidad educativa y la sociedad en general, buscando adecuar el discurso educativo al perfil social de la comunidad; y el mejoramiento motivacional de los miembros del entorno de aprendizaje para continuar optimizando la calidad educativa. Y fundamentalmente, el abordaje del fortalecimiento de la educación superior, a partir de la vinculación de la escuela con el sector productivo, y la ampliación y diversificación de la oferta universitaria. Sobre estas líneas, que consideramos relevantes, aunque con menor desarrollo en la bibliografía, estructuramos nuestro aporte en este capítulo.

3.1.1. Aprendizaje social y emocional

La velocidad a la que cambia el mundo contemporáneo, unida a la longitud de los procesos educativos y a los prolongados plazos en los que produce sus impactos, provoca una fuerte tensión sobre los sistemas educativos formales. Así, poco a poco la problemática trasciende la mera desactualización de los contenidos específicos de las currículas escolares y se extiende a la misma forma en la que se concibe la educación. Un mundo cada vez más complejo, plagado de estímulos y corrientes de información que circulan a gran velocidad, en el que la tecnología nos ofrece posibles soluciones técnicas a viejos problemas de la humanidad, puede ser una gran oportunidad para la realización de las personas. O una enorme amenaza. La diferencia entre ambos continúa siendo las capacidades reales que tienen las personas para elegir un proyecto de vida y las posibilidades de llevarlo efectivamente a cabo.

En este sentido, considero extremadamente interesante el abordaje del *aprendizaje social y emocional* (ESL, por sus siglas en inglés), un

proceso a través del cual las personas de cualquier edad *comprenden* y aprenden a *manejar emociones*, a proponerse y a alcanzar metas positivas, a sentir y a mostrar empatía por los demás, a establecer y mantener relaciones saludables y a realizar decisiones responsables⁴¹. Desde hace tiempo existe cierto consenso en que la educación debe “prepararnos para el mundo”, generando las capacidades que necesitaremos para trabajar y realizarnos como personas. Pero ahí está el truco. A esta velocidad de cambio, no podemos estar seguros de cuáles serán los requerimientos que tendrá el sistema productivo en un futuro inmediato. Con un nivel de presión sobre las personas semejante al que supone la complejidad del mundo actual, lo único de lo que podemos estar seguros es que más que nunca necesitamos habilidades para comprender el mundo en que vivimos, para entendernos a nosotros y para vincularnos entre nosotros.

Si concebimos la educación como un proceso verdaderamente transformador, como componente integral de la dimensión humana del desarrollo integral y por lo tanto en *función de su aporte a la calidad de vida de las personas*, es imprescindible repensarla a partir de los desafíos que plantea el mundo actual. La iniciativa del ESL propone cinco competencias nucleares sobre las que la educación debería asentarse para contribuir a una vida mejor y más feliz para las personas:

- **Conciencia de sí mismo:** la habilidad de reconocer con precisión las emociones y pensamientos propios, y su influencia en los propios comportamientos. Esto implica desarrollar la capa-

41 La definición está tomada de la formulación realizada por la iniciativa colaborativa CASEL (Collaborative for Academic, Social, and Emotional Learning), dedicada a promover el aprendizaje social y emocional en todas sus facetas. Para más información, se recomienda su página oficial <https://casel.org/what-is-sel/>.

cidad de conocer y entender las limitaciones propias, desarrollando un sentido de confianza centrado y realista.

- Manejo de sí mismo: la habilidad de regular las emociones, pensamientos y comportamientos efectivos en diferentes situaciones. Esto implica cierto autocontrol de nuestras respuestas, el manejo del estrés y el control de los impulsos, la motivación personal y la capacidad de ponerse metas y trabajar para alcanzarlas.
- Conciencia social: la habilidad de adoptar la perspectiva y empatizar con los demás, con los “otros”. De conectar con la diversidad que caracteriza a las comunidades contemporáneas, de entender las normas éticas y sociales para los comportamientos.
- Habilidades relacionales: la capacidad de establecer y mantener relaciones sanas y fructíferas con diferentes grupos e individuos. Esto implica ser capaz de comunicarse con claridad, escuchar activamente, cooperar, resistir la presión social negativa, negociar y administrar constructivamente el conflicto y saber pedir y ofrecer ayuda cuando resulta necesario.
- Responsabilidad en la toma de decisiones: la habilidad de hacer elecciones constructivas y respetuosas sobre el comportamiento individual y las relaciones sociales, de acuerdo con ciertos valores y estándares éticos, consideraciones por las normas sociales y la seguridad propia y de los demás. Implica la capacidad de realizar evaluaciones realistas de las consecuencias de las acciones y del bienestar propio y de los demás.

A medida que avanza el tiempo se vuelve imperativo incorporar esta perspectiva en el diseño y gestión de políticas educativas. Como dice Harari, el componente estratégico de la enseñanza en las escuelas quizás ya no reside ni siquiera en la informática, el chino o el inglés. Sencillamente porque no hay garantías de que los lenguajes de programación que se enseñan hoy continúen vigentes en los próxi-

mos veinte años; o que los traductores automáticos de Google no evolucionen al punto en el que podamos comunicarnos en nuestra lengua nativa con una persona que habla otro idioma, utilizando sus algoritmos para una traducción instantánea. Sin embargo, a capacidad de entender ese mundo, de adaptarse y de mantenerse centrados emocional y psicológicamente, de empatizar y de conectar socialmente no sólo continuará siendo necesaria, sino que a medida que aumenta la complejidad y velocidad del mundo actual, debemos dejar de darla por sentadas.

3.1.2. Alianzas educativas intersectoriales

Existen tres grandes esferas de actores que hacen a la composición de una alianza educativa. En primer lugar, los estudiantes y los docentes, que como actores centrales componen el *entorno de aprendizaje*. En segundo lugar, con la añadidura de las familias en las cuales se insertan los estudiantes, los organismos estatales reguladores de los planes educativos y las propias instituciones educativas en sus distintos niveles (escuelas, institutos de formación técnica, etc.), componen la *comunidad educativa*. Y en tercer lugar se ubican los agentes que tradicionalmente se consideraban como “de contexto”, y que integran la sociedad en general: son los medios de comunicación, las instituciones culturales y las instituciones económicas y sociales.

Para pensar en la educación como componente de la dimensión humana del desarrollo es imprescindible desplegar un movimiento sinérgico en las esferas de la comunidad educativa, tanto a nivel local como regional. Estas alianzas tienen como objetivo la trascendencia del espíritu educador, y como eje común la educación de las personas en todos los ámbitos donde se desarrollan. En ese sentido, la alianza intersectorial como espacio de encuentro da lugar a la conformación de una **comunidad de aprendizaje** entre las instituciones de la comunidad educativa y la sociedad.

La construcción de un proceso educativo orientado al mediano y al largo plazo debe surgir de la realidad concreta de la comunidad. El proyecto no puede ser ajeno a las problemáticas territoriales, como tampoco puede obviar las posibilidades de la comunidad que allí se asienta. En consecuencia, surge como una prioridad la articulación del discurso escolar con el relato social, de manera que los contenidos dictados en las aulas no sean vistos por los alumnos como abstracciones ajenas a sus realidades, y se fomente el interés y la permanencia escolar. En otras palabras, lo que se busca es la adaptación de los contenidos curriculares al perfil de comunidad deseado, tanto desde un punto de vista formal, en el marco de una alianza educativa que dialogue con las instituciones estatales que regulan la materia, como desde la construcción de un discurso educativo informal común que habilite a cualquier ciudadano que transite por las instituciones educativas a participar plenamente de la construcción del bien común.

En ese sentido, es necesario repensar la educabilidad en términos de las condiciones sociales, económicas y culturales que la escuela aporta a construir a través del establecimiento de las alianzas intersectoriales necesarias. Por lo tanto, en la búsqueda de la adaptación del contenido escolar, una de las herramientas más poderosas de transformación debe articularse trabajando cooperativamente entre las instituciones educativas, abriendo la discusión a los demás actores sociales y conformando una verdadera red de organismos gubernamentales y no gubernamentales por la educación. Hablamos de la construcción de un verdadero *perfil formativo*, generado a partir del traspaso de las fronteras, antes impermeables, de la comunidad educativa.

Esta participación debe darse de manera organizada, confeccionando metas claras que apunten al mejoramiento de la gestión educativa, y al crecimiento y especialización en el proceso de aprendizaje. Así, es posible articular los esfuerzos para que el sistema institucional

educacional sea específico de la comunidad en la que los sujetos se desarrollan, atendiendo a sus demandas sociales y a las problemáticas cotidianas⁴². De ahí que podemos entender la educación para el trabajo, la educación vial o la educación de la salud (especialmente vinculada a la promoción de hábitos saludables, a la educación sexual y a la prevención del consumo de sustancias) como líneas discursivas a abordar por una alianza educativa intersectorial.

3.1.3. Desempeño motivacional y calidad educativa

En la generación de estrategias educativas a mediano y largo plazo emerge con fuerza la necesidad de fortalecer el sistema de incentivos que hacen al mejoramiento del desempeño de los actores, tanto del entorno de aprendizaje (alumnos y docentes) como de la comunidad educativa (fundamentalmente las familias de los estudiantes). En este marco se inscriben muchas de las acciones más comunes a la hora de abordar problemas asociados a la necesidad de educación.

Por supuesto, una de las intervenciones que suscita más consenso es la necesidad de mejorar las condiciones laborales y salariales de los **docentes** de todos los niveles, asegurando al mismo tiempo que la oferta de educadores calificados no va en disonancia con la demanda. Sin embargo, esta tarea -muchas veces dificultosa- no debe impedir el análisis de otras líneas de acción, también de gran relevancia, que apuntan al mismo objetivo. A partir de la conformación de alianzas educativas es posible trabajar sobre iniciativas que revaloricen el rol del docente a nivel social, brindándoles contención y oportunidades de realización en el marco de una comunidad de aprendizaje más

42 En el corto plazo, es posible pensar en estos objetivos dentro de los lineamientos curriculares formales vigentes, a través de la priorización de ciertos contenidos y la unificación de determinados criterios educativos. A continuación, esta especificidad debe traspasar los límites formales, en diálogo con las instituciones estatales que regulan el diseño de la currícula escolar y los planes de estudio.

inclusiva. En tal sentido, resulta relevante contribuir a la generación de instancias de formación continua o, al menos, a sortear las dificultades tanto administrativas como geográficas que se presentan al momento de asistir a los lugares de dictado. De uno u otro modo, deben generarse oportunidades de formación para los docentes cualificados que tengan intenciones de mejorar su desempeño, buscando aumentar las correspondencias entre la oferta de formación y las necesidades docentes. A la vez que aporta al desempeño motivacional, el trabajo del gobierno local y la comunidad de aprendizaje en esta línea de acción permitirá evitar la desactualización en materia de contenidos áulicos y de procedimientos de enseñanza.

Por otro lado, las recompensas y reconocimiento profesional juegan un rol central en la motivación docente. Sobre todo ante la dificultad que suele emerger desde el nivel local para operar sobre las condiciones laborales y retribuciones salariales docentes, toma una gran importancia el reconocimiento que les brinda la comunidad, social y simbólicamente, como un agradecimiento a su desempeño profesional. En otras palabras, pensar el fortalecimiento de la educación implica revalorizar el rol docente en la comunidad, reconociendo la relevancia de su labor para el desarrollo integral de la sociedad.

Y en ese sentido, a partir de la consolidación de una alianza educativa se vuelve posible trabajar sobre el mejoramiento de las condiciones y recursos del lugar de trabajo, en tanto incentivo y reconocimiento de la labor docente. Esto incluye la infraestructura de las aulas, las instalaciones en condiciones y los materiales básicos para el dictado de los contenidos áulicos.

Por otro lado, resulta prioritario trabajar sobre el componente motivacional de los **alumnos** y de sus **entornos familiares** a los fines de evitar la deserción escolar y paliar las problemáticas de la sobriedad y la repitencia. En este punto se vuelve vital organizar y sostener equipos

interdisciplinarios, compuestos por personas provenientes tanto del sector público como privado, propios a la comunidad educativa, y provenientes también de la sociedad en general. La asistencia que los gabinetes pedagógicos pueden brindar a los jóvenes insertos en el sistema educativo formal es fundamental, favoreciendo la integración y contención de alumnos que expresan dificultades en su proceso de aprendizaje.

En definitiva, se procura revalorizar la escuela como institución formativa, y la educación como un camino privilegiado para el desarrollo personal de los ciudadanos. En ese marco resulta importante entender que el derecho a la educación no se agota en el acceso formal a las instituciones educativas, sino más bien en la posibilidad de una *“educación de calidad que garantice altos niveles de conocimientos básicos comunes y capacidad para el aprendizaje autónomo y socialmente significativo a lo largo de toda la vida”* (Rivas, 2007:107). En otras palabras, es necesario trabajar por la calidad educativa, entendida fundamentalmente a través de la **calidad de sus contenidos**.

En ese sentido, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento señala en su documento “El desafío del Derecho a la Educación en Argentina” que *“los aprendizajes de los alumnos deben ser adecuados, actualizados y significativos para que se cumpla plenamente su derecho a la educación... tener un alto piso compartido de igualdad de saberes, capaces de formar en... principios”* (Rivas, 2017:107-110). De ahí que una educación de calidad tenga como prioritario perseguir logros cognitivos (crítica, reflexión y conocimientos valiosos), emocionales (sensibilidad, cordialidad y empatía), motivacionales (exploración, descubrimiento, esfuerzo y motivación), sociales (cooperación interpersonal, solidaridad y preocupación por el entorno) y éticos (valores que se proyectan en acciones convivenciales concretas). Sólo en este marco podremos hablar de educación de “calidad integral” (Seibold, 2000; Rivas, 2017) que

incorpore valores que transversalizan contenidos actitudinales, cognitivos y procedimentales.

3.1.4. Acceso a la educación y oferta de educación superior

Además del sistema de incentivos vinculados a los alumnos dentro del sistema educativo formal, es necesario generar las condiciones mínimas que sirvan de soporte al ejercicio de este derecho. Esta necesidad resulta transversal a todos los niveles educativos, como señala Graglia, “respecto a la educación, las necesidades contienen tanto la escuela primaria y secundaria como la formación universitaria” (Graglia, 2017:74). Y en ese sentido apunta el ODS N°4 de Naciones Unidas, que se propone “asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria” y “asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”. La educación entendida como “ampliación de posibilidades” implica la posibilidad de realizar una trayectoria de formación integral y especializada que favorezca el desarrollo intelectual de las personas, y constituye un estímulo fundamental para que los vecinos permanezcan y aporten saberes prácticos a los procesos que se desarrollan en la ciudad. La sinergia entre el saber (teoría), el hacer (práctica) y el ser (la inclinación natural del sujeto) hace a una educación en la que los educandos sean protagonistas de su propio desarrollo.

Sin procurar minimizar las enormes dificultades que afronta la educación preescolar, primaria y secundaria en nuestro país, consideramos que una de las prioridades más relevantes a la hora de plantear una estrategia de desarrollo es la necesidad de ampliar la oferta “de formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la en-

señanza universitaria”⁴³. En este sentido, resulta prioritario mejorar cuantitativa y cualitativamente la oferta local y regional de educación superior, ya sea mediante convenios con universidades públicas o privadas o institutos terciarios que amplíen el abanico de posibilidades para el desarrollo intelectual.

Esta ampliación no puede ir separada de la adecuación del perfil educativo al perfil social y productivo, consensuado en el marco de una comunidad de aprendizaje. En esta línea, una escuela agrotécnica o una escuela de oficios permitirían que quienes egresen de los establecimientos educativos tengan un conocimiento práctico elemental que genera y aumenta las probabilidades de empleabilidad, *siempre que en la matriz productiva de la localidad o la región exista la demanda para trabajadores agrotécnicos o de oficios*. En este sentido, el fortalecimiento del vínculo educativo-productivo resulta crucial, ya que no sólo aporta al desarrollo intelectual de la persona sino a que los vecinos puedan palpar los resultados materiales en términos de oportunidades laborales de progreso económico y profesional. En consecuencia, la existencia y cantidad de escuelas técnicas debe ser estudiada en comparación con la matriz productiva del territorio, siendo más factible la inserción laboral en los casos en los que la correlación oferta educativa-oferta laboral es más fuerte.

Esta vinculación promueve el desarrollo y la modernización social, económica y tecnológica del sistema productivo, reduciendo las barreras entre ambas esferas. De ahí que las instituciones educativas investigan y construyen conocimiento y tecnología, aportando a la infraestructura científico-tecnológica que demanda el sector productivo. A su vez, esta relación se enmarca en un territorio regulado por el nivel de gobierno municipal, que administra los recursos del Estado y toma decisiones políticas en torno a ellos.

43 Meta N°3. ODS N°8. Naciones Unidas.

3.2. Eje Salud

Entendemos la salud como un estado de *completo o perfecto bienestar físico, mental y social*, que no se limita meramente a la ausencia de afecciones o enfermedades⁴⁴. Estar sano es uno de los principales determinantes de la libertad real de la persona, en tanto permite desarrollar sus capacidades físicas, mentales y sociales, y abordar los proyectos de vida que considere valiosos.

Junto a la educación, el acceso a la salud resulta uno de los principales componentes para el desarrollo del capital humano de una localidad: *“un pueblo ignorante o enfermo es un pueblo esclavo”* (Graglia, 2017:74). En consecuencia, la satisfacción de las necesidades asociadas a la salud, que van desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento de las enfermedades, debe ser abordada a partir de una *perspectiva de derechos*, entendiendo el derecho a la salud como *la posibilidad de todos los habitantes de un territorio de acceder a un servicio sanitario de calidad, sin discriminación sobre su origen social o situación económica*. El principal garante del ejercicio efectivo de este derecho es el Estado, en sus diferentes niveles y de acuerdo con sus diferentes grados de responsabilidad: *“la educación y la salud no son mercancías para que accedan los que pueden comprarlas y ganen los que puedan venderlas en la feria de la demanda y la oferta”* (Graglia, 2017:74).

44 Este concepto obedece en grandes líneas a la definición de salud de la OMS, que hemos modificado ligeramente en función del trabajo de diagnóstico y planificación de diversas políticas de salud. La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la Asamblea Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional celebrada en Nueva York en 1946; y firmada el 22 de julio de ese año por los representantes de 61 Estados (Actas oficiales de la OMS, N° 2, página 100). Entró en vigor el 7 de abril de 1948, y la definición viene resultando útil desde entonces. Para más información sobre la raíz conceptual del concepto ver www.who.int/sugestiones/faq/es.

El acceso a la salud está en el centro del desarrollo de las personas, y por lo tanto se relaciona fuertemente con la capacidad de goce de otros derechos, que hacen a la constitución de otras dimensiones del desarrollo. Así, el derecho a la vivienda o al medioambiente sano (en el capital físico), el acceso a empleos de calidad (en la actividad económica) y la integración (en el capital social) constituyen elementos que condicionan y son condicionados por el ejercicio del derecho a la salud. Por lo tanto, resulta preciso abordar la cuestión sanitaria a nivel estratégico, a través del diseño y la implementación de políticas integrales, tendientes al mejoramiento del acceso y goce de buena salud de todos los ciudadanos. En ese sentido, resulta prioritario trabajar sobre la accesibilidad a servicios de salud de la localidad y la región, sobre las especialidades y el nivel de complejidad de las prestaciones sanitarias existentes y sobre la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

3.2.1. Accesibilidad a la salud

La accesibilidad a la salud es entendida como *“la posibilidad o capacidad de los usuarios de recibir cuidados de salud de manera ágil cuando resulta necesario”* (Landini et al. 2014: 232). Es, por lo tanto, una mirada relacional de la accesibilidad a la salud, no centrada únicamente en el tamaño o característica de la oferta de servicios sanitarios, sino también en las condiciones que favorecen o dificultan el efectivo goce de cada vecino a esos servicios. En consecuencia, en el diseño de una política de salud es menester considerar la existencia y eliminación de barreras de acceso efectivo por parte de los ciudadanos. Estas barreras pueden ser de cuatro tipos:

- Geográficas: vinculadas a la posibilidad física de conexión entre los pacientes y los servicios de salud. En este punto resulta prioritario potenciar la conectividad de la ciudad y la región (asegurar la existencia y transitabilidad de las vías de acceso a

los centros sanitarios), y la disponibilidad del servicio de ambulancias (asegurar la transportabilidad de los pacientes a los centros sanitarios).

- Administrativas: refieren a la existencia de trabas burocráticas que obstaculizan el acceso. La cantidad de turnos diarios ofrecidos en relación con la demanda, la deficiente provisión de insumos o medicamentos, o las restricciones por demoras en autorizaciones de las obras sociales, constituyen los ejemplos más clásicos de problemas que funcionan como barreras administrativas.
- Culturales: relacionadas con las prácticas de los prestadores y los usuarios del servicio. El lenguaje, los valores y prejuicios y la formación profesional en el primer caso y la percepción de la salud y la enfermedad, la conciencia de los derechos, los conocimientos y experiencias personales, en el segundo caso, son ejemplos de prácticas que pueden constituir barreras de tipo cultural, que obstaculizan el acceso a la salud.
- Financieras: vinculadas a la capacidad económica de los usuarios de afrontar los costos de los servicios. Aquí debe considerarse la realidad de los grupos sin cobertura social, especialmente aquellos cuya situación socioeconómica les dificulta acceder a las prestaciones privadas de salud; así como también la de quienes aun teniendo obra social, no pueden afrontar el costo de los adicionales que cobran las mismas.

Una estrategia de desarrollo integral requiere la planificación de acciones tendientes a remover cada uno de estos obstáculos para el acceso a la salud, de acuerdo con la especificidad con la que se presentan en cada localidad o provincia. Y en este sentido, la experiencia indica que existen tres grandes áreas de problemas en las que concentrar el diseño y gestión de políticas públicas. Por un lado, la insuficiencia de la penetración de los servicios estatales de salud en

los territorios del interior nacional y provincial, unido a la escasa oferta de prestadores de salud privados. De este modo, la presión que ejerce la demanda sobre la escasa oferta de servicios sanitarios redundará en una saturación de los recursos humanos y materiales del sector público existente, con el consecuente impacto negativo sobre la calidad de las prestaciones. En segundo lugar, se presenta como problemática la insuficiencia de la cobertura que prestan las obras sociales; tanto desde un punto de vista cuantitativo, en cuanto existe una buena proporción de la población sin cobertura, como cualitativo, en tanto la atención que brindan las obras sociales presenta deficiencias relacionadas, por ejemplo, con el cobro de adicionales. Por último, existe una percepción generalizada de la falta de médicos clínicos en el territorio, incluso en centros asistenciales existentes. Esta enorme dificultad, poderosa especialmente en las localidades del interior de las provincias, requiere de políticas orientadas a favorecer la radicación de médicos que no sólo piensen en incentivos económicos, sino también sociales, profesionales y formativos.

3.2.2. Especialidades y complejidades médicas

Las especialidades médicas son entendidas como divisiones particulares o fragmentaciones de la rama central medicinal; que conforman un conjunto de conocimientos y saberes especializados en una rama de la medicina. Y si bien la existencia de barreras financieras y dificultades económicas es innegable, muchas veces el principal obstáculo para el acceso a las especialidades viene dado por la desproporción entre el servicio ofrecido y la demanda, que obedece a la necesidad de la población. O, en términos de la Organización Panamericana de la Salud, por un desbalance en la disponibilidad, composición y distribución de la fuerza de trabajo de la salud. Simplemente, en muchas localidades no hay médicos de determinadas especialidades.

La solución requiere del esfuerzo creativo y concertado de toda la comunidad, y principalmente de los Estados local y provincial. Asimismo, es necesario considerar que la demanda de especialidades en general se manifiesta en primer lugar mediante la necesidad, disponibilidad y capacitación de los recursos humanos. Pero atenderla requiere también de inversión en tecnología y equipamiento esencial para que cada nivel de atención responda adecuadamente, y precisa de infraestructura acorde a los requerimientos para la prestación del servicio médico.

Vinculado a este punto, y en relación con la disponibilidad de servicios sanitarios, resulta necesario incrementar cuantitativamente las prácticas y estudios que se realizan en las unidades de atención disponibles en el territorio. Es decir, atender a la cuestión de las complejidades médicas que revisten los efectores de la ciudad o la región. Este nivel está determinado por el número de tareas diferenciales que integran la actividad global en un establecimiento sanitario, así como el grado de desarrollo alcanzado por las mismas. Aun si se logra atender a las deficiencias que enfrentan los centros en el primer nivel de atención, es necesario asegurar la prestación de complejidades de segundo (medicina interna, pediatría y cirugía general) y tercer nivel (prestaciones médicas y quirúrgicas con subespecialidades) en el territorio.

3.2.3. Prevención de enfermedades y promoción de la salud

La prevención tiene como noción central el *control de enfermedades*, y engloba acciones orientadas a evitar su aparición, a detener su avance y a atenuar sus consecuencias una vez establecidas. Implica, entonces, un conjunto de medidas que actúan sobre todo el proceso de la enfermedad, operando no solo antes, sino durante y también después de la alteración de la salud, aunque poniendo

el énfasis en el control de los factores y las poblaciones de riesgo (OMS, 1998, en Vignolo et al., 2011).

Las medidas de prevención pueden clasificarse como *primarias* cuando están orientadas a evitar la aparición de una enfermedad o problema de salud, tanto las que buscan evitar la aparición de agentes patógenos como las destinadas a disminuir la incidencia de los factores de riesgo (causales o predisponentes). La prevención *secundaria*, en cambio, actúa cuando existe un diagnóstico precoz de la enfermedad incipiente (sin manifestaciones clínicas), permitiendo su tratamiento en las primeras fases de desarrollo y evitando o retardando la aparición de secuelas. Por último, las medidas *terciarias* buscan la recuperación integral de la persona que ha sufrido una enfermedad, reduciendo a través de la rehabilitación el impacto de las secuelas (Vignolo et al., 2011). En el marco de una estrategia de mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de un territorio, resulta necesario atenderlas a todas.

Cabe destacar que, muchas veces, las iniciativas que funcionan como acciones de prevención en cualquier nivel (aunque la experiencia indica que es más usual en medidas orientadas a reducir la incidencia de factores de riesgo) no son consideradas *únicamente* como políticas sanitarias. Y por lo tanto, no resultan privativas de las áreas de Salud del municipio o el gobierno provincial. Muchas veces, por ejemplo, responden a políticas de desarrollo del capital físico, aunque su impacto positivo en la prevención de enfermedades resulte de enorme importancia. Un claro ejemplo es la consolidación, ampliación y optimización del sistema de redes cloacales. El impacto del alcantarillado sanitario sobre la salud de la población ha sido objeto de numerosas investigaciones, vinculadas principalmente con la incidencia y severidad de enfermedades relacionadas con el agua respecto del cual

la OMS que *“las instalaciones higiénicas de saneamiento son esenciales para la salud pública”*⁴⁵. Al margen del mejoramiento en la calidad de vida del vecino que resulta del acceso de su vivienda al servicio de cloacas, la extensión de la red reduce la incidencia de una serie importante de factores de riesgo, lo que tiende a disminuir la aparición de algunas enfermedades.

De igual manera pueden considerarse políticas ambientales como, por ejemplo, la erradicación de basurales a cielo abierto. Debido a su composición heterogénea, los residuos sólidos urbanos presentan grandes riesgos para la salud humana, “tanto en la población expuesta como en las personas que trabajan en contacto con la basura y la población circunvecina a los sitios de descomposición final” (Pascual, en Barragán, 2010:217). En ese sentido, la descomposición final entraña gran parte de los riesgos sanitarios asociados a los RSU, en especial si se tiene en cuenta que entre la basura domiciliaria es común la aparición de residuos peligrosos, e incluso patogénicos, que requieren un tratamiento especial. La causalidad de las enfermedades relacionadas con los residuos es compleja⁴⁶ y son varios los factores que influyen en la misma. Pero en general, es posible establecer una relación directa entre la generación de políticas ambientales que optimicen el manejo de los residuos y el mejoramiento de las condiciones de salud de la comunidad.

Párrafo aparte merece la necesidad de encarar acciones de capacitación y formación de personas capaces de enfrentarse a la oferta

45 Organización Mundial de la Salud. Más información en www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/sanitation.

46 Los efectos de la inadecuada gestión de los RSU sobre la salud pueden clasificarse en directos, es decir, producidos por el contacto inmediato, temporario o permanente con los residuos, o indirectos, generados por modificaciones del entorno natural, “causadas por su disposición sin control que actúa como fuente de dispersión y transmisión de enfermedades” (Pascual, en Barragán, 2010:218).

social de consumo de drogas. La amenaza responde a una naturaleza compleja y multicausal, que demanda necesariamente un abordaje estratégico, que encare cada arista del problema desde su especificidad y articule los esfuerzos de todos los actores comprometidos con su erradicación. En este sentido, al hablar de prevención de adicciones nos referimos al *“conjunto de esfuerzos que una comunidad pone en marcha para reducir de forma razonable la probabilidad de que en su seno aparezcan problemas relacionados con el consumo de drogas”* (Comas y Arza, 2000:263). Se pone el acento así en la idea del consumo problemático más que en la de adicción, entendiendo que la conducta de consumo es una cuestión social y sanitaria atravesada por intereses económicos, en la que importa más el comportamiento de búsqueda que la sustancia en sí.

El diseño e implementación de acciones de prevención, en todos sus niveles y cualquiera sea el área del gobierno que la encare, se entrelaza indisolublemente con la **promoción de la salud**. Entendida como *“el proceso que proporciona a los individuos y las comunidades los medios necesarios para ejercer un mayor control sobre su propia salud y así mejorarla”* (Vignolo et al., 2011), la promoción de la salud propone la creación de ambientes y entornos saludables, la concientización para el cuidado y la educación para la salud.

La promoción cuenta con tres componentes. Primero, la *buena gobernanza sanitaria*, que pregona que los decisores de políticas públicas tengan presentes las repercusiones sanitarias como aspecto central para la toma de decisiones. Segundo, la *educación sanitaria*, que consiste en la transmisión coherente y sostenida a la población de los conocimientos y actitudes necesarios para que las personas puedan elegir opciones saludables de manera libre e informada. Este segundo elemento engloba las tradicionales “campañas de concientización”, que pueden ir desde el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos hasta el rechazo al consumo de sustancias adictivas.

La formación actitudinal y la información constituyen elementos de poder diferencial, y por lo tanto, empoderan a la población para prevenir alteraciones en la salud. Proporcionar información verídica y actualizada a la comunidad es una herramienta indispensable de cualquier estrategia sanitaria integral, en todos los rangos etarios y segmentos socioeconómicos de la sociedad.

Finalmente, la promoción se asienta sobre la construcción de *ciudades saludables*, que contemplan al ambiente como elemento fundamental para el desarrollo sano de la comunidad. Estos elementos tienen como puntapié fundamental proporcionar a la sociedad los medios necesarios para tomar las riendas de su propia salud y mejorarla. Y en este sentido, deben incorporarse también el fortalecimiento de los caminos del deporte y la cultura como estilos de vida saludables, en el marco de los cuales los vecinos adquieren los medios físicos, intelectuales, emocionales y sociales necesarios para tomar las riendas de su propia salud⁴⁷.

3.3. Eje Deporte y Cultura

El deporte y la cultura son formas esenciales de expresión humana, que permiten acrecentar y consolidar el desarrollo personal y fortalecer las sociedades en su conjunto. El involucramiento de actividades culturales y deportivas motiva el crecimiento y la autosuperación permanente de las personas, que se transforman así en ámbitos privilegiados para el desarrollo de sus capacidades físicas, intelectuales, relacionales, emocionales y valóricas. Y como tales, constituyen importantísimos vectores de realización personal y desarrollo humano de la comunidad.

47 En tal dirección, Saraví y Tripalau consideran que para “promover alternativas saludables de la sociedad, destinadas a evitar la proliferación de factores de riesgo, es necesario el fortalecimiento de las potencialidad de salud integral y auto cuidado de la comunidad... el arte, el deporte la cultura, conocimiento (educación) y el trabajo, constituyen alternativas saludables” (2017).

El **deporte**, entendido como *toda actividad física asumida por quien la practica como un esparcimiento con cierto compromiso de desafío y superación, ocasionalmente de naturaleza competitiva y siempre gobernado por reglas institucionalizadas*, constituye uno de los elementos más importantes en la formación integral del ser humano. Sus efectos no se limitan únicamente a las repercusiones físicas, sino que impactan en el fortalecimiento de las funciones psicológicas, en el desarrollo de los vínculos sociales y en el afianzamiento de valores como la lealtad, la cooperación, la resolución, el dominio de sí mismo, la resistencia, la perseverancia y la determinación.

Por su parte, tradicionalmente asociada a un conjunto de conocimientos y prácticas espirituales, materiales, intelectuales y afectivas compartidas por una comunidad, la **cultura** implica *una manera de percatarse del contexto social y natural, una capacidad para ser y estar en mundo, para comunicarse y expresarse a fin de dominar las situaciones de la vida y lograr una satisfacción creadora personal* (Ros y Úcar, 2014:7-9). La cultura implica una construcción y reconstrucción permanente de un bagaje de formas de ver y transformar el mundo, y a través de sus manifestaciones antropológicas, artísticas, humanistas y sociales, impacta poderosamente en la realización de la existencia humana en todas sus formas y en toda su plenitud.

La creación de oportunidades en materia de prácticas deportivas y culturales se presenta así como una línea de valor estratégico en cualquier abordaje para el desarrollo del capital humano de una ciudad o región, en el marco de un proyecto político de transformación. Pese a que las características que adoptarán las políticas diseñadas que integran dicha estrategia dependerán enormemente de las características de la comunidad en la que se esté trabajando, desde esta publicación sugerimos tres columnas vertebradoras para hacerlo.

3.3.1. Instituciones y alianzas deportivas

Muchas ciudades y provincias de nuestro país se caracterizan por la existencia de un poderoso entramado de organizaciones y actores deportivos: clubes, gimnasios y centros de *fitness*, entrenadores y profesores, profesionales y entusiastas del deporte. Todos ellos funcionan como núcleos de gran parte de la actividad deportiva de la comunidad y, por lo tanto es necesario abordar acciones destinadas a su **fortalecimiento**.

De acuerdo con el Plan Estratégico 2016-2020 de la Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación de la Nación, los clubes son *“organizaciones con propósitos deportivos y sociales en los que se practican uno o más deportes en forma organizada o informal, y brindan una amplia oferta de actividades deportivas, recreativas y culturales propias del tiempo libre de la población”* (S/D:97). En cualquier localidad, los clubes son espacios de encuentro de vecinos y tienen un valor social inigualable: allí se experimentan el compromiso, la participación, la confianza, el respeto y el compañerismo. Son ámbitos ideales para forjar la personalidad, construir identidades colectivas, brindar contención y generar inclusión social.

En consecuencia, su salud y fortaleza institucional tienen una enorme relevancia en la vida de la comunidad, por lo que resulta prioritario trabajar para fortificarlas y facilitar su tarea. En otras palabras: para que el deporte pueda continuar constituyéndose en un vector de desarrollo personal y social a mediano y largo plazo, es imprescindible fortalecer las instituciones deportivas de la localidad y la región. En ese sentido, emergen dos líneas de acción: un *fortalecimiento intraorganizacional* que atienda a los elementos que permiten su funcionamiento, y una optimización de sus relaciones en el *nivel interorganizacional*. Con respecto al primer punto, emergen dos grandes ejes para trabajar:

- La optimización de las instalaciones y equipamiento deportivo. Es decir, la ampliación y mantenimiento tanto de la infraestructura como de los insumos necesarios para el desarrollo de las actividades deportivas.
- El fortalecimiento del recurso humano asociado a la práctica deportiva. Es decir, tanto la capacitación y formación continua de quienes implementan las actividades físicas como de los dirigentes de las organizaciones, unidas al reconocimiento al profesional del deporte, y a su fundamental aporte para el mejoramiento de la salud del individuo y de la comunidad. En ese sentido, resulta importante mejorar las condiciones en las que los profesores implementan sus tareas: un correcto desarrollo de la actividad física depende, en gran medida, de los profesionales y técnicos que la dirigen, y ello acarrea una gran responsabilidad para quien lleva adelante esta labor.

Desde una perspectiva más interorganizacional, es imprescindible avanzar en la creación de **alianzas deportivas** intersectoriales que articulen los esfuerzos de los actores que ponen en funcionamiento el normal desarrollo de estas actividades. Construidas a imagen y semejanza de las alianzas educativas analizadas en apartados anteriores, en ellas podemos identificar la existencia de diferentes segmentos de actores:

- Un entorno de aprendizaje, compuesto por los deportistas (entendiendo por tal a toda persona que practique actividad física, ya sea en un centro escolar o en una institución deportiva, de manera recreativa o competitiva) y los entrenadores o docentes que dirigen el desarrollo de la actividad.
- Una comunidad deportiva, compuesta por el entorno familiar del deportista y los organismos estatales vinculados a la actividad, como reguladores y promotores de la misma.

- La sociedad en general, donde se ubican los medios de comunicación, las instituciones culturales, las instituciones sociales y los ciudadanos que no practican actividad física.

Una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo que contemple el deporte como componente integral de la realización humana debe contener líneas de acción tendientes a mejorar la articulación entre estas esferas, principalmente en lo que refiere a la relación entorno de aprendizaje-comunidad deportiva. La falta de coordinación, muchas veces percibida como “falta de interés de las familias” por parte de los entrenadores y los dirigentes de las entidades, deviene en un obstáculo para la realización plena de los deportistas. El entorno cercano juega un rol sumamente importante en el desempeño motivacional de quienes practican actividad física, actuando como un incentivo positivo o negativo para los sujetos. En otras palabras, podemos afirmar que la familia puede operar como un núcleo de estabilidad y apoyo individual, facilitando que el deporte se constituya en una vía de crecimiento personal, o como un desincentivo a la práctica física.

De esta manera, resulta fundamental implementar acciones concertadas entre deportistas, profesores, familias y el Estado, abriendo la participación de los demás actores de la sociedad en general, de manera que todos los vecinos de la comunidad entiendan la actividad física como un elemento potenciador del progreso y bienestar humano.

3.3.2. Accesibilidad a la actividad física

La accesibilidad está dada por la *posibilidad y disponibilidad de instalaciones deportivas adecuadas, al igual que de recursos humanos capacitados y recursos materiales adaptados a la práctica deportiva*. A partir de la jerarquización de este concepto y del entendimiento del deporte como un vector fundamental de desarrollo humano, se hace posible entenderlo como un verdadero derecho individual y social. Esta afirmación

implica que la actividad física debe resultar efectivamente alcanzable para cada una de las personas que integran la comunidad, incluyendo a quienes se encuentran en situaciones desventajosas, tanto social como económicamente. En ese sentido, el desarrollo del capital humano de la comunidad no sólo requiere de instituciones deportivas fuertes y de alianzas intersectoriales; sino también del diseño y gestión de políticas activas tendientes a garantizar el *acceso a las entidades y las prácticas deportivas*. Las dificultades administrativas y financieras debilitan a cualquier organismo, al punto de hacer peligrar su continuidad. Y al margen del efecto negativo sobre aquellos más intensamente relacionados con la institución, la realidad es que el cierre de un club resulta en la exclusión de muchos vecinos de la comunidad deportiva. En consecuencia, la salud y la fortaleza de las organizaciones deportivas de la ciudad son una prioridad no sólo en términos de desarrollo individual, sino también para la inclusión social.

En ese sentido, el sostenimiento de las organizaciones y la promoción de prácticas deportivas, potencia la capacidad de la actividad física para actuar como promotora de la inclusión social, en cuatro dimensiones. Por un lado, la *dimensión espacial*, en tanto reduce las distancias físicas, integra territorios que aparecen separados y reúne a sujetos que tienen diferentes situaciones personales y socioeconómicas. La segunda dimensión es *relacional*, en el sentido de que construye un sentido de pertenencia y aceptabilidad por parte del individuo hacia sus compañeros y el equipo, y viceversa. Además, el deporte actúa sobre la inclusión social de manera también *funcional*, habilitando el desarrollo de competencias, habilidades y capacidades motrices. Por último, la cuarta dimensión alude a la posibilidad de *generar nuevas redes* y de cohesionar la comunidad en la actividad que se desarrolla, fortaleciendo el capital social e integrando a todos los sectores de la misma. Estos cuatro objetivos sólo se hacen posible en el marco de una estrategia orien-

tada a remover las barreras geográficas y físicas, administrativas y financieras, culturales y sociales; que impiden el acceso de toda la comunidad a la práctica deportiva.

3.3.3. Espacios culturales locales

La cultura de una sociedad se asienta sobre un bagaje compartido de prácticas y saberes materiales, intelectuales y espirituales, que implican modos de ver y estar en el mundo, de percatarse del contexto social y natural, comunicarse e interactuar con él, y de transformarlo creativamente. Esta variedad de actividades culturales construye y reconstruye la identidad de la comunidad local, que encuentra en el arte una forma de humanización. Asimismo, el arte es un canal privilegiado para adentrarse en el universo de “*valores y manifestaciones culturales que cada comunidad sustenta en representación de cada individuo y viceversa*” (Úcar, 2014:8). Los lenguajes artísticos contribuyen al desarrollo integral del hombre mediante la conjunción entre la cognición y la afectividad. De esta manera, constituyen verdaderos senderos para la construcción de personas creativas, “*capaces de orientar la realidad hacia la potenciación de prácticas sociales que promuevan condiciones éticas y estéticas de existencia a través de una actividad singular y colectiva en continua transformación*” (Úcar, 2014:9). Complementan los conocimientos instrumentales con conocimientos que comprometen el cuerpo, la mente y las emociones, habilitando la realización de la persona humana como una verdadera unidad.

Y en este marco, la *generación y fortalecimiento de los espacios culturales* que hacen a la identidad de la ciudad y la región emergen como prioridades para el desarrollo local y regional. Numerosas son las acciones que pueden tomarse en esta línea: la optimización de las instalaciones físicas en las que tienen lugar las actividades culturales (tanto la disponibilidad de los espacios como el acondicionamiento de los mismos) y el aumento de ofertas de formación y expresión

cultural (desde “talleres de murga” en los barrios hasta representaciones artísticas en teatros) constituyen alternativas muy difundidas para el desarrollo del capital humano. Sin embargo, a los fines de diagramar una estrategia de mediano y largo plazo con el capital humano como una de sus principales dimensiones y dentro de ella el arte como prioridad, resulta imprescindible desarrollar políticas públicas participativas, que tiendan a garantizar el acceso irrestricto a los bienes culturales por parte de toda la comunidad.

4. Camino al desarrollo sostenible

El abordaje del capital humano es primordial a la hora de pensar el desarrollo integral de las comunidades. Aunque los Objetivos de Desarrollo Sostenible no lo conciben específicamente como tal, es posible relacionar varios de ellos de manera directa con el capital humano en función de alguno de sus componentes. Esto es más evidente en las necesidades de educación, que se corresponde directamente con el ODS N°4, “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”; y de salud, que se conecta con el ODS N°3, “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”.

El cuidado del ambiente como escenario del desarrollo de las capacidades de las personas, y por lo tanto como vector de bienestar, realización personal y desarrollo humano, aparece dividido entre el ODS N° 6, “garantizar la disponibilidad de agua...”; el ODS N°7, “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible...”; el ODS N°12, “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”; y los ODS N°13, N°14 y N°15, vinculados a la acción contra el cambio climático, la conservación de la vida submarina y la conservación y recuperación de los ecosistemas terrestres. Es de

destacar que la perspectiva de la responsabilidad y sustentabilidad ambiental, en un marco de solidaridad intergeneracional, inunda toda la articulación de los ODS. Junto al crecimiento económico y la inclusión social, la preservación y recuperación del ambiente constituye uno de los metaobjetivos más importantes de toda la Agenda 2030.

Otros componentes están presentes en la perspectiva del Desarrollo Sostenible de la ONU, pero de manera aún más dispersa. Así, la promoción de la cultura (ver, por ejemplo, Meta 12.b, “elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”) y la conservación del patrimonio cultural (ver, por ejemplo, Meta 11.4, “redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo”) tienden a la consecución de muchos ODS. Entre ellos, Hosagrahar destaca que el desarrollo cultural contribuye a lograr ciudades seguras y sostenibles (ODS N°11), fomentar el crecimiento económico y el trabajo decente (ODS N°8), reducir la desigualdad (ODS N°10), lograr la igualdad de género (ODS N°5) y promover sociedades pacíficas e inclusivas (ODS N° 16). En este sentido, se destaca que “los beneficios indirectos generados por la cultura tienen un efecto acumulativo, gracias a las actividades eficaces con base cultural encaminadas al logro de los ODS” (Hosagrahar, 2019).

De manera más específica, en lo que refiere a la **educación**, la Agenda 2030 de Naciones Unidas sostiene en el cuarto objetivo que “la educación es la base para mejorar nuestra vida y el desarrollo sostenible”, ya que no solo mejora la calidad de vida de las personas sino que también abastece a la población de herramientas para desarrollar soluciones a diferentes problemas. A pesar de que se han registrado grandes avances en cuanto al acceso a la educación en todos sus niveles y habiendo mejorado el nivel mínimo de alfabetización,

la Agenda de Naciones Unidas apunta a seguir trabajando hacia la educación universal de calidad. Por ello, las metas 4.1 y 4.2 buscan *“asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”*, así como también garantizar el *“acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad”*.

Cabe destacar que este ODS en su meta 4.5 refiere a la necesidad de *“eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables”*, lo que da cuenta de la inequidad existente en lo que a educación refiere y la necesidad de acortar esa brecha con políticas públicas. A su vez, en la meta 4.7, se otorga gran relevancia a la educación como motor del *“desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”*. En este mismo sentido, en el ODS N° 13, específicamente en la meta 13.3, se alude a la educación en tanto ámbito de sensibilización y capacitación *“respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana”*.

En cuanto al acceso a la **salud** y la atención que merece por parte de los gobiernos, el tercer objetivo, *“garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*, sostiene que lo fundamental es *“proporcionar una financiación más eficiente de los sistemas de salud, mejorar el saneamiento y la higiene, aumentar el acceso a los servicios médicos y proveer más consejos sobre cómo reducir la contaminación ambiental”* para lograr progresos significativos en tasas de mortalidad, propagación de enfermedades infecciosas y en salud reproductiva.

La mayoría de las metas de este ODS apuntan a fortalecer la capacitación, la investigación, la detección temprana, la prevención y la financiación de las diferentes áreas del sistema de salud. De igual modo, es importante vincular la atención de la salud con la problemática del hambre y la malnutrición, abordada en el segundo objetivo. Así, en las metas 2.1 y 2.2 se sostiene la necesidad de *“poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”*, así como también *“poner fin a todas las formas de malnutrición”*. No es posible fomentar las capacidades personales de la población si no están cubiertas las necesidades alimenticias básicas.

En lo que refiere al **ambiente** y su relación con el capital humano, en el séptimo objetivo, meta 1, se apunta a *“garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”* de modo que todas las personas vivan en *“comunidades más sostenibles e inclusivas y resilientes ante problemas ambientales como el cambio climático”*. Asimismo, en el ODS N° 11, meta 6, se busca *“reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”*. En los objetivos N° 14 y N° 15 se aborda la vida de los ecosistemas terrestres y la vida submarina, y es posible retomarlos en la misma clave para pensar la necesidad de su cuidado en relación con la mejor calidad de vida de las personas.

5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital humano?

Sin lugar a dudas, la incorporación de dimensiones humanas al concepto de desarrollo, hasta el momento dominado por consideraciones de tipo macroeconómico, fue uno de los avances teóricos más fuertes de los últimos años. Y en este sentido, su máxima realización ha sido la definición del **índice de desarrollo humano (IDH)** y su

medición por país, a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IDH es *un indicador sintético*, en la medida en que *sintetiza* los logros medios obtenidos en diversas dimensiones del desarrollo humano, que obedecen a distinta naturaleza. Metodológicamente, se obtiene a partir de la media aritmética de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones que analiza: salud (tener una vida larga y saludable), educación (adquirir conocimientos) y necesidades básicas (disfrutar de un nivel de vida digno). La dimensión de la salud se evalúa según la esperanza de vida al nacer, y la de la educación se mide por los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar. La dimensión del nivel de vida se mide conforme al INB per cápita⁴⁸

De manera similar, en tanto constituye un indicador sintético (y porque lo Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), construido por el trabajo conjunto del Instituto de Ciencias del Estado y Sociedad, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer (ICES-ICDA-KAS), para analizar algunas alternativas de medición de los componentes humanos del desarrollo.

Cabe destacar que el IDG contempla el capital humano como una de las ocho dimensiones del desarrollo. Y en consecuencia, operacionaliza dos de los componentes analizados en apartados anteriores (educación y salud), centrándose además en el componente ambiental, que por motivos de tiempo y espacio no tuvo mayor desarrollo

48 Para una visión resumida sobre el IDH, su marco teórico y su metodología de cálculo, sugiero analizar la sección de Antecedentes del Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), en donde se presenta de manera esquemática.

en este capítulo. Así, construye una batería de indicadores que permiten evaluar la situación relativa de cada provincia y región argentina con respecto a la generación de condiciones para que las personas desarrollen sus capacidades y se realicen plenamente como tales.

Con respecto a la **educación**, el IDG mide dos elementos. Por un lado, la cobertura escolar, es decir, cuántos niños y niñas que deberían estar en la escuela, lo están efectivamente. Y por otro, la calidad educativa, que es estudiada a partir del movimiento de los niños y niñas a través del sistema escolar, y la última medición de resultados educativos disponibles. Así, los tres indicadores que utiliza el IDG son:

- *Tasa de matriculación*: entendida como la proporción de niños y niñas matriculados en la escuela primaria y secundaria (y/o EGB 1, 2 y 3 - Polimodal) en el total de población en edad escolar oficial. Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales Ministerio de Hacienda de la Nación.
- *Tasa de promoción efectiva*: entendida como el porcentaje de alumnos que se matriculan en el año de estudio siguiente al año lectivo en curso. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- *Nivel de aprendizaje*: evaluado a partir del reporte de las pruebas APRENDER, que miden los conocimientos en áreas básicas de la educación común. Fuente: Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Con respecto a la **salud**, el IDG toma del IDH la noción de mortalidad infantil, pero añade además dos indicadores vinculados a la prevención de enfermedades (a través de la inmunización de la población) y de *accesibilidad a la salud* (a través del análisis del grado de cobertura médica de la población). Así, los indicadores utilizados son:

- Tasa de mortalidad infantil: entendida como número de defunciones de niños menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos en un determinado año. Fuente: Secretaría de Gobierno de Salud, Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Cobertura de vacunación: evaluada a partir de la cobertura de vacunas Ingreso Escolar (5-6 años)-DPT-Única Dosis. Fuente: Secretaría de Gobierno de Salud. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- Acceso a la salud: calculado a partir de la proporción de la población que posee algún tipo de cobertura médica, ya sea por medio de su pago directo o descuento de su remuneración en relación con la población total. Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. Ministerio de Hacienda de la Nación.

Por último, con respecto al **ambiente**, el IDG toma una batería de indicadores bastante heterogénea. En términos de datos duros, se compone de un primer grupo de componentes asociados a la *conservación de la biodiversidad*, es decir, a la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación, la detención e inversión de la degradación de tierras (ODS N°15, *vida de los ecosistemas terrestres*). Estos son:

- Naturaleza y biodiversidad: conjunto de datos jurisdiccionales que refieren a la protección de fauna local, bosques nativos, eco-regiones y biodiversidad.
- Áreas naturales: cantidad de kilómetros cuadrados de áreas naturales bajo un régimen de protección. Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Plantaciones forestales: cantidad de hectáreas de plantaciones forestales por jurisdicción. Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Además, dentro de la dimensión ambiental, el IDG toma indicadores asociados a uno de los mayores desafíos en términos de gestión ambiental, tanto a nivel local como provincial: la gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Al respecto, operacionaliza los siguientes:

- Residuos sólidos urbanos: conjunto de datos jurisdiccionales que refieren tanto a la generación de los desechos como al acceso de la sociedad a la recolección y correcta disposición de los mismos.
- Generación de residuos sólidos urbanos: cantidad de toneladas generadas por día. Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Recolección de residuos sólidos urbanos: porcentaje de cobertura del servicio de recolección de residuos. Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Disposición de residuos sólidos urbanos: porcentaje de disposición adecuada de los RSU recolectados (relleno sanitario). Fuente: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Viviendas cercanas a basurales: porcentaje de viviendas que se encuentran cercanas a basurales a cielo abierto, considerando la distancia como 300 metros o menos. Fuente: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación.

Pero además, el IDG instrumenta una encuesta de percepción de nivel nacional, en la que se tienen en cuenta tres indicadores asociados a la **conciencia ambiental**: percepción de la conciencia ambiental a nivel comunitario, percepción de la importancia del ambiente en la agenda de gobierno y conciencia ambiental personal. En consecuencia, a las mil cuatrocientas personas encuestadas a lo largo de todo el país, se les preguntó el grado de acuerdo o desacuerdo con dos afirmaciones relacionadas con el ambiente:

- “los vecinos están muy preocupados por los temas ambientales”
- “el gobierno se preocupa por los temas ambientales”

Además, de manera muy similar a otros estudios que trabajan en el mismo sentido, el Índice explora la **valoración de la dimensión ambiental**. Así, se realiza a las personas encuestadas la siguiente pregunta:

- ¿Usted cree que “cuidar el medioambiente es promover el crecimiento económico” o que “promover el crecimiento económico es más importante que cuidar el medioambiente”? De estas dos afirmaciones, ¿cuál se acerca más a su punto de vista?

Los primeros resultados, que se sistematizan al tiempo que se escriben estas páginas, resultan de sumo interés para repensar el impacto de la dimensión ambiental en la valoración de la calidad de vida de las personas.

CAPÍTULO 4

El capital social y el desarrollo comunitario

1. Introducción

Existe una gran **relación entre el desarrollo humano y el desarrollo social**. Ninguna persona se realiza en una comunidad que no se desarrolla. El crecimiento integral de cada individuo requiere ineludiblemente de la generación y sostenimiento de relaciones de calidad con sus vecinos, y de su participación plena en una comunidad inclusiva e integrada. Los vínculos sociales también son requisitos para desarrollarse plenamente como personas, y a través de la educación, la cultura y el deporte se generan y se fortalecen los vínculos que hacen al tejido social. La multiplicación de espacios de encuentro entre vecinos mediante actividades deportivas o culturales, por ejemplo, tiene así un valor estratégico, al perseguir simultáneamente la realización personal y la densificación del entramado social.

De esta manera, el avance hacia una comunidad más justa y articulada nace y es nutrido por la capacidad de sus miembros de desarrollar libremente sus proyectos de vida y capacidades humanas. Y esto es facilitado por la generación y sostenimiento de un hábitat social propenso

a la formación de espacios de encuentro entre vecinos, y de creación y fortalecimiento de **vínculos interpersonales**. Pero además, el desarrollo social se asienta ineludiblemente sobre la implementación de estrategias de **inclusión**, a través de la disminución de las desigualdades socioeconómicas y culturales, la eliminación de barreras al disfrute de bienes colectivos y la reducción de la brecha de oportunidades. La lucha contra cualquier forma de segregación e inequidad es así un componente esencial en cualquier estrategia de desarrollo social.

Provincias y ciudades más equitativas e inclusivas, con un tejido social más denso y fuerte, son provincias y ciudades más desarrolladas socialmente. Y en ellas, se acrecienta la posibilidad de que todos sus integrantes puedan realizarse como personas. En definitiva, son provincias y ciudades más desarrolladas.

2. Entonces, ¿qué es el capital social?

De acuerdo con una de las principales autoridades académicas, que en muchos sentidos es “el padre” del concepto actual de capital social, este se compone de *“elementos en organizaciones sociales, tales como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad, facilitando las acciones coordinadas”* (Putnam, 1993:167). Tres son los elementos que destacan de su definición, y que son retomados en nuestra concepción del capital social como pilar central del desarrollo comunitario: confianza, normas de funcionamiento y redes sociales.

Sin embargo, como dicen Patiño y Varnagy, existe una segunda visión sobre el capital social, más “estructural”. De acuerdo con esta,

El capital social es un “activo colectivo”, el cual solo puede ser accedido por aquellos que forman parte de una red social, y está profundamente ligado a la compensación y la reciprocidad, es... un componente que resulta de la interacción entre seres y que solo tiene sentido en este marco (2012:6).

En este sentido, nuestra comprensión del capital social se realiza en función de su relación con el desarrollo comunitario, en el marco de una estrategia general de mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad. En consecuencia, lo entendemos como *un recurso propio de la comunidad, que se deriva de la existencia y fortaleza de las redes de vinculación basadas en la confianza entre los diferentes actores de la sociedad civil; de la cantidad, calidad e intensidad de las relaciones entre vecinos y entre instituciones sociales; y de la calidad de las interacciones, tanto entre ellos como con los organismos del Estado*⁴⁹. Como puede verse, pese a ser una definición más de tipo “estructural”, se asienta fuertemente sobre los conceptos de Putnam (1993; 2000), que privilegia la confianza, las redes entre personas y las normas comunitarias.

Por lo tanto, tiene como aspecto central la creación, mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos de confianza entre las personas que conviven en un determinado lugar. Y en ese sentido, contempla todas las acciones referidas a la facilitación de la cooperación y la acción colectiva, la participación en grupos sociales y políticos y el aprovechamiento de las oportunidades que surgen de estas relaciones sociales en vistas a un desarrollo integral de la persona y la comunidad.

49 Desde un punto de vista teórico, la elaboración de este concepto es deudora de la tradición del estudio del capital social originada por Putnam, quien puso el concepto en el tope de la discusión sociológica con sus trabajos *Making Democracy Work* (1993) y *Bowling Alone* (2000). Desde un punto de vista más práctico, es deudora del trabajo coordinado por el Lic. Lisandro Nicolás Godoy, de Analítica⁴²⁷, con quien compartimos el diseño de estrategias de gestión y comunicación de políticas públicas de inclusión, fundamentalmente a nivel municipal.

3. Componentes del capital

En primer lugar, el capital social descansa sobre la **cantidad y calidad de las relaciones entre personas**. Es decir, sobre la posibilidad concreta de establecer vinculaciones entre los diferentes actores individuales de la sociedad. A estos fines, resulta necesaria la existencia de un hábitat social propenso a la formación de espacios de encuentro entre las personas, así como la ejecución de acciones que, desde el sector público y privado, tengan como objetivo generar momentos de encuentro entre vecinos. En definitiva, resulta prioritario trabajar sobre la sociabilidad del conjunto humano que conforma la comunidad, entendiendo por ella la capacidad social para realizar trabajo conjunto, participar colaborativamente y llevar a cabo la acción colectiva.

En segundo lugar, el capital social está estrechamente vinculado con la existencia y la posibilidad de desarrollar **redes interinstitucionales**, en la medida en que habilitan la búsqueda de convergencia y unión en pos de objetivos comunes. A partir de la generación de espacios de encuentro, la conformación de redes entre organismos colegiados de empresarios y comerciantes, de actores del mundo deportivo y cultural, de referentes de las fuerzas políticas y sociales de la comunidad, permitirán evaluar las posibilidades latentes y aún no explotadas en materia de vinculación.

Por otro lado, la generación de capital social implica ineludiblemente acciones de **equidad e inclusión**, a través de la disminución de la desigualdad socioeconómica y la reducción de la brecha de oportunidades. La lucha contra cualquier forma de segregación e inequidad es un componente esencial en cualquier estrategia de desarrollo del capital social, porque ¿qué confianza es posible en una comunidad de la que algunos no pueden participar plenamente? ¿Qué cooperación puede esperarse entre los incluidos y los excluidos de las oportu-

tunidades de disfrute de bienes colectivos? En este sentido, “*además de la reducción de las desigualdades en relación con los ingresos y con el acceso a los servicios sanitarios y educativos se plantea el objetivo de lograr la igualdad entre los **géneros***” (Graglia, 2017:76). Este último punto emerge como un elemento determinante de nuestra estrategia de desarrollo, no sólo debido a la naturaleza estructural de la discriminación y la violencia de género, sino porque “*la igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible*”⁵⁰. En este sentido, Naciones Unidas señala que a partir de la igualdad de las mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y a una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, “*se estarán impulsando las economías sostenibles y las sociedades y la humanidad en su conjunto se beneficiarán al mismo tiempo*”⁵¹.

Por último, es necesario abordar los modos de habilitar el espacio social, específicamente aquellos que (des)habilitan una convivencia armoniosa y segura para todos los vecinos. Y en este sentido, “*el desarrollo del capital social implica **seguridad**. . . El delito y la violencia son enemigos del capital social porque quitan libertades y derechos*” (Graglia, 2017:76). La violencia ciudadana, el temor, la inseguridad y la desconfianza entre vecinos atentan contra la condensación del tejido social y, en consecuencia, contra la calidad de vida de los ciudadanos. En el diseño de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, la satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia en general, y particularmente, del tráfico de drogas. Pero además, requiere el fortale-

50 ODS N°5. Igualdad de género. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.

51 ODS N°5. Igualdad de género. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.

cimiento de la convivencia ciudadana, minimizando las conductas negativas para la vida y la seguridad de los demás. En una comunidad desarrollada, un vecino no debe sentir miedo, lo que implica trabajar sobre cuestiones que van desde la seguridad ciudadana hasta la seguridad vial.

3.1. Eje Vínculos Interpersonales

El establecimiento de las relaciones entre los vecinos constituye un elemento fundamental para la construcción de capital social comunitario. La construcción de confianza social se asienta sobre la generación de lazos interpersonales, a través de la participación en relaciones de intercambio simbólico, que van generando distintos grados de interdependencia entre las personas, edificando redes sociales basadas en la reciprocidad y constituyendo una identidad comunitaria.

De allí que *“el capital social se crea sencillamente allí donde las relaciones entre personas se coordinan para facilitar una acción colectiva... El capital social se genera y se acumula a partir de las relaciones que establecen los individuos entre sí”* (Forni et al., 2004:3-14). A nivel individual, la participación en la construcción de estas relaciones insume costos (o inversiones) para las personas. Pero también trae aparejados beneficios, que varían de acuerdo con la trayectoria y experiencias personales, y con la posición que ocupa cada uno en la relación. De esta manera, la articulación de redes se explica *“a través de las interacciones concretas y reales entre individuos. Es la interacción la que, en un primer momento, dispone un vínculo, y por lo tanto... pueden constituir al capital social, porque presupone cooperación y coordinación”* (Capdevielle, 2014).

A los fines de habilitar y potenciar esta articulación, cobra relevancia la necesidad de abordar este nivel de relaciones cara a cara entre los vecinos, que constituye la *dimensión vincular* del capital social: *“el análisis de las interacciones concretas, de su frecuencia, de la intensidad*

de los lazos que pudieran crearse, del tipo y calidad de los bienes (materiales o no-materiales) y de los servicios que circulan, etc.” (Capdevielle, 2014). Y en este sentido, una estrategia de desarrollo social, sobre todo a nivel local, debe dar prioridad a dos elementos: la proximidad física y la existencia de espacios de encuentro entre vecinos, por un lado; y la estructuración de actividades que, desde el sector público y privado, tengan como objetivo generar momentos de encuentro entre vecinos, por otro.

3.1.1. Fortalecimiento de los espacios de integración vecinal

En toda comunidad existe una gran cantidad de espacios propicios para el desarrollo de vinculaciones interpersonales. Pueden ser institucionales, como en el caso de las instalaciones físicas de los clubes deportivos, o pueden no estar institucionalizados, como las plazas públicas. Sin embargo, independientemente de su grado de formalización, el objetivo que cumplen en una estrategia de desarrollo del capital social es el mismo: generar las condiciones óptimas para el crecimiento del vínculo entre los miembros de la comunidad. En ese sentido, es necesario considerar el enorme impacto que tienen la configuración del espacio y la organización del territorio sobre los modos de habitar la ciudad y construir relaciones sobre ella.

Así, una de las dimensiones ineludibles para la integración vecinal es la existencia efectiva de espacios físicos con este fin. Las líneas de acción estratégicas asociadas a esta necesidad pasan tanto por la revalorización de los espacios existentes como por el desarrollo de nuevos ámbitos de encuentro, potenciando los lugares recreativos y que patrocinen el esparcimiento como un cine municipal o las plazas públicas. En definitiva, la generación de “infraestructura para la integración”, un soporte físico y geográfico que habilite la revalorización de los ya existentes y la integridad territorial, como elementos indispensables de vinculación vecinal.

3.1.2. Promoción de actividades de integración vecinal

Refiere a la promoción de momentos, eventos y proyectos que propicien la participación ciudadana y el encuentro de los miembros de la comunidad. En este sentido, resultan estratégicas las actividades que tiendan a la construcción de confianza social, a la generación y fortalecimiento de lazos interpersonales, la articulación de redes sociales, y la edificación de una identidad comunitaria. En consecuencia, las acciones comprendidas dentro de esta prioridad abarcan un amplio espectro temático, que incluye desde la conmemoración de fechas patrias a través de actos institucionales, hasta los talleres de técnicas y experiencias socioculturales literarias y artísticas, como presentaciones de danzas y teatro. Sobre la base de estas actividades los vecinos se encuentran y se relacionan, fortaleciendo el tejido social y densificando la red de relaciones que los vinculan.

Pero además de apuntar a esta comunidad de lazos fluidos, una estrategia de desarrollo a mediano y largo plazo requiere de una sociedad que sea portadora de un sentimiento identificativo. De una identidad, que se transforme y exprese en valores compartidos y normas aceptadas y valoradas por todos sus participantes. De esta manera, el fortalecimiento del factor identitario tiene una doble finalidad: por un lado, la identificación afectiva de los habitantes con su ciudad y, por otro, la reafirmación de los valores y prácticas comunes que se desarrollan en el territorio. Este objetivo puede resultar inalcanzable si no se emprenden acciones que de manera proactiva impacten positivamente a este fin.

En consecuencia, no basta con la generación y revalorización de los espacios físicos. A los fines de mejorar el bagaje de capital social de la comunidad, se plantea como prioridad la generación, auspicio, colaboración y fortalecimiento de todas aquellas actividades que constituyan un momento de encuentro entre los vecinos de la localidad,

especialmente si estos se enmarcan en el espectro de actividades que hacen crecer en todos sus componentes de desarrollo del municipio y se expresan en un formato de compartición y participación.

A través del encuentro con los demás en estas actividades comunes, los ciudadanos fortifican la confianza entre los vecinos de la comunidad, apostando a la creación, valorización y revalorización de todos los aspectos que puedan contribuir a su desarrollo. La participación, el encuentro respetuoso, el intercambio de ideas y la valorización de la persona humana están, de esta manera, dentro de las prioridades de desarrollo local.

3.2. Eje Redes Interinstitucionales

Las instituciones de la sociedad civil representan una enorme fortaleza en términos de capital social, en tanto constituyen espacios formalizados de encuentro e interacción entre vecinos, a través de los cuales los ciudadanos canalizan su participación y generan confianza. Se presentan así como resultante en primer grado de la asociatividad ciudadana. Constituyen la cristalización formal de las redes sociales conformadas por los vecinos a los fines de conseguir objetivos comunes, sobre la base de la reciprocidad y la cooperación.

En consecuencia, la fortaleza de estas instituciones es un poderoso factor de progreso, que debería constituir uno de los pilares de cualquier estrategia de desarrollo orientada al mediano y largo plazo. En ese sentido son

... numerosos los estudios que señalan insistentemente la importancia y el carácter estratégico de las instituciones y muy especialmente de las redes establecidas entre las mismas para impulsar los procesos de dinamización social y económica de los ámbitos locales, ya que se erigen como organizaciones funcionales y flexibles que ofrecen la oportunidad de responder de manera ágil e imaginativa ante problemas, disfuncionalidades y retos (Barroso y Romero, 2009).

De esta manera, el desarrollo del capital social de la comunidad implica no solo el fortalecimiento *interno* de cada una de las organizaciones que conforman el entramado institucional de la localidad, sino también la creación y fortificación de vínculos entre ellas. En otras palabras, resulta prioritario generar *redes interinstitucionales* que habiliten la convergencia de prácticas e intereses de diferentes organizaciones en pos de objetivos comunes. Estas redes de organismos colegiados de empresarios y comerciantes, de actores del mundo deportivo y cultural o de referentes de las fuerzas políticas y sociales de la comunidad constituyen así el resultado en segundo grado de la asociatividad ciudadana.

3.2.1. Fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil operan como potenciadoras de las capacidades personales individuales y colectivas, actuando como un ámbito privilegiado de relacionamiento tanto a nivel local como regional. Aun existiendo una enorme multiplicidad de ellas, comparten una noción fundamental: formalizan la pulsión asociativa de los vecinos, y en ese marco dan sentido a la voz de un grupo de ciudadanos que quieren ser partícipes de las estrategias políticas de desarrollo local.

Pese a que el grado de participación de estas organizaciones en la vida pública puede variar en función de los intereses, predisposiciones y grado de cohesión interno de sus miembros, suelen funcionar ordenando la sociedad y exteriorizando una pluralidad de perspectivas, potenciando entonces la reflexión crítica y el debate público. Naturalmente, si las instituciones operan como gestores de los problemas sociales locales y, a la vez, cohesionan, integran y fortalecen el capital social, brindando ámbitos de intercambio y contención, surge como prioridad el *fortalecimiento* de las mismas.

El apoyo público a las organizaciones puede adoptar formas directas e indirectas, e implementarse mediante vías financieras, legales, socioculturales; o, simplemente, desde la asistencia administrativa o legal. A los fines de enmarcarlas en una estrategia de desarrollo a largo plazo, cada una de las posibles intervenciones debe estar mediada por la demanda específica de cada institución y el análisis del mapa general de la situación social. Con un impacto directo en la predisposición de los vecinos a participar de la vida social municipal y a emprender acciones colectivas, la vitalidad de las instituciones conlleva también una mayor credibilidad sobre las reglas del juego de la convivencia social, que fortalecen la cohesión y la integración.

3.2.2. Generación de espacios de vinculación interinstitucional

En contextos de gran complejidad y acelerado cambio social, el éxito en la consecución de los objetivos institucionales no depende únicamente de la fortaleza interna de la organización. De manera creciente, son los vínculos de colaboración e interacción entre instituciones diferentes, con sus propias reglas y modos de funcionamiento y su capacidad de trabajar en red con otras instituciones, los que les permiten alcanzar resultados más efectivos a la hora de solucionar problemas.

En ese sentido, una estrategia de desarrollo del capital social implica evolucionar del asociativismo en primer grado (analizado en el capítulo anterior) hacia formas más complejas y completas de interacción social. A los fines de obtener mejores resultados y contribuir más efectivamente a lograr una mejor calidad de vida, emergen como prioridad el fomento, la generación y el fortalecimiento de redes interinstitucionales. Formadas a partir de la vinculación de diferentes organizaciones entre sí a los fines de alcanzar un objetivo compartido en mayor o menor medida, por similares o distintos motivos, estas redes se estructuran sobre lazos establecidos por fuera

de una institución, y siempre en relación con otras (las relaciones internas generan, por el contrario, una red institucional).

La generación de estas redes puede darse tanto entre instituciones de la misma naturaleza y objetivos como entre organizaciones de diferente tipo. Emerge fundamentalmente la prioridad de vinculación en red de las organizaciones no gubernamentales de bien público, que trabajan en pos de la inclusión y la integración social:

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil y, especialmente, las organizaciones comunitarias [...] esto se vuelve particularmente crucial [...] los líderes de iniciativas comunitarias deben desarrollar estrategias que les permitan a sus organizaciones obtener los recursos y habilidades indispensables para su supervivencia y desarrollo, aunque ausentes en su medio ambiente inmediato, de ahí la importancia de la conformación de redes... (Forni & Nardone, 2007; Forni et al. 2004).

Por supuesto, las organizaciones de la sociedad civil interactúan entre sí y con agentes gubernamentales (programas sociales, dependencias administrativas provinciales y del gobierno local) y no gubernamentales, con regularidad. Sin embargo, emergen como prioridad el fomento y la generación de verdaderas *redes*, con objetivos claramente definidos para un trabajo común ordenado y sistemático, con el fin de lograr mayor impacto en la comunidad, sin duplicidad de esfuerzos. En este sentido, es imprescindible detectar las necesidades que resulten mutuamente complementarias, los puntos de acuerdo y áreas de interés conjuntas, así como las prácticas organizacionales y los elementos de la cultura institucional que puedan servir como pilares de una construcción de vínculos multidireccionales, sólidos y estables. Y a partir de estos, formalizar espacios de vinculación entre las instituciones de la localidad como mesas de enlace, de coordinación o de gestión de situaciones de temáticas específicas emana como prioridad indispensable.

Otro tipo de redes interinstitucionales son aquellas que se pueden establecer entre instituciones de diferente naturaleza. Uno de los ejemplos más potentes en función de lo analizado en capítulos anteriores consiste en la necesidad de vincular las organizaciones del sector educativo con aquellas del sistema productivo, tanto a los fines de favorecer el acceso a la educación superior (un componente del desarrollo humano) como de la generación de empleo (un componente de la actividad económica) y de la inclusión (componente del capital social).

En ese sentido, la generación de redes interinstitucionales permite la estructuración de vínculos más complejos, porque si bien el objetivo puede ser común a todos los participantes (por ejemplo, integrar a los jóvenes a diversas esferas de la sociedad), cada institución de la red tiene su propia finalidad y sus propias características, formas de funcionamiento, miembros, etc. La generación de estos espacios de vinculación interorganizacionales tiene innumerables beneficios, entre los que se destacan las vivencias comunes y el consecuente aprendizaje organizacional, la cooperación, el trabajo conjunto y la oportunidad para potenciar fortalezas y diluir debilidades propias de cada organización en la red.

En ese sentido, la generación de redes interinstitucionales permite la estructuración de vínculos más complejos, porque si bien el objetivo puede ser común a todos los participantes, cada institución de la red tiene su propia finalidad y sus propias características, formas de funcionamiento, miembros, etc. La generación de estos espacios de vinculación interorganizacionales tiene innumerables beneficios, entre los que se destacan las vivencias comunes y el consecuente aprendizaje organizacional, la cooperación, el trabajo conjunto y la oportunidad para potenciar fortalezas y diluir debilidades de cada organización en la red.

Al margen del tipo de redes que se genere, tener en el horizonte de nuestras prioridades la coordinación y concertación interinstitucional, así como la facilitación de nuevas organizaciones del tercer sector implica una apuesta por la densificación del tejido social, la participación y creación de autonomía de y en los ciudadanos de la localidad. En este sentido, estrechar lazos constituye una de las acciones con mayores beneficios para las organizaciones participantes, *en tanto que a partir de su cooperación se potencia el desenvolvimiento organizacional y logran mayor efectividad de sus actividades*. Así, las redes entre instituciones son de especial importancia en las prácticas que apuntan al desarrollo local como prácticas asociadas entre el Estado y la sociedad. (Forni & Nardone, 2007; Forni et al., 2004).

3.3. Eje Inclusión y Equidad

La lucha contra cualquier forma de exclusión e inequidad constituye un componente esencial en cualquier estrategia que contemple el capital social como uno de los pilares para el desarrollo. En este sentido, el capital social *“implica, primero y principalmente, más y mejor inclusión. La exclusión de personas, sectores y territorios deshumaniza a las sociedades, las agrieta”* (Graglia, 2017:76). Y, por lo tanto, resulta imprescindible emprender líneas de acción orientadas específicamente a garantizar *el acceso a un nivel mínimo de bienestar para todas aquellas personas que se hallan marginadas de la satisfacción de ciertas necesidades sociales, ya sea por condiciones propias del sujeto o por condiciones estructurales del sistema social*. La inclusión, entonces, implica pensar en la manera de integrar a aquellos vecinos que, por algún motivo personal o estructural, no pueden acceder a los bienes de disfrute colectivo de la ciudad o la región.

En el mismo sentido, la **equidad** lleva implícita una connotación de justicia e igualdad social. Considera entonces la situación individual

de cada persona, atendiendo simultáneamente a la manera en que la estructura social favorece o desfavorece la igualdad de oportunidades. En palabras de Villegas Arenas, apostar por políticas estratégicas de equidad es “*la decisión de hacerle frente a la injusticia mediante acciones de redistribución -para injusticias derivadas del reparto de los recursos- y reconocimiento -para injusticias socioculturales-*” (2010:109). Evidentemente, los principales elementos que determinan la posición relativa de las personas en la estructura social son de naturaleza **económica**. Pero no resultan los únicos condicionantes para el acceso a bienes y recursos, materiales y simbólicos de la comunidad. En consecuencia, se analizan estos dos grandes grupos de barreras a la inclusión, y se elaboran brevemente algunas ideas de líneas de acción para trabajar sobre ellos.

3.3.1. Reducción de la desigualdad económica

Graglia indica que, inicialmente, el desarrollo integral de las comunidades argentinas requiere “*la disminución de la desigualdad entre ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres...* [resulta] *necesario y urgente disminuir la brecha de ingresos, como base de una inclusión social en serio*” (2017:76). En este sentido, es imprescindible entender que *la desigualdad socioeconómica se constituye como el principal obstáculo para la inclusión social*. Pero además constituye un poderoso obstáculo para la existencia y fortaleza de vínculos sanos, de espacios de encuentro y construcción de confianza entre vecinos. Y, en definitiva, de densificación del tejido social.

Como hemos analizado en el capítulo que analiza la actividad económica como dimensión del desarrollo, uno de los principales determinantes de esta problemática está asociado a la exclusión de algunos vecinos del mercado económico, productivo y laboral. En este sentido, se considera que el *acceso a un empleo* constituye uno de los principales factores de inclusión social; y, por lo tanto, se vuelve

una prioridad para el desarrollo comunitario. De manera similar, se otorga gran importancia a la *educación* como principal generador de oportunidades para la superación de la desigualdad socioeconómica, tanto por los efectos que tiene por sí misma sobre la persona como por el rol que juega al favorecer la empleabilidad de los actores sociales.

El acceso a *viviendas y a servicios*, ambas prioridades asociadas al despliegue del capital físico, también constituye un factor de equidad e inclusión, sobre la base de la disminución de la brecha socioeconómica. En este sentido, implementar acciones desde el sector público que favorezcan el acceso a la vivienda (como créditos blandos o un programa de construcción de viviendas sociales) o a los servicios (como la ejecución de obras de ampliación de la cobertura de redes) permite que las familias en situaciones socioeconómicas desfavorables amplíen su capacidad de hacer frente a otros gastos e inversiones, mejorando progresivamente su situación general. De manera similar, se plantea la provisión de servicios de *salud* accesibles a toda la población, debido a que una de las principales barreras detectadas para el acceso efectivo de algunos vecinos a los mismos es de carácter económico o financiero.

Una estrategia de desarrollo integral requiere la planificación de acciones tendientes a remover las causas de inequidad a partir de la generación de estructuras de oportunidades para las familias y vecinos que afrontan dificultades de carácter socioeconómico. En este punto es crucial el aporte del Estado, pero también la implementación de programas que coordinen el esfuerzo social de todos los actores, a los fines de abordar holísticamente la complejidad de factores que complejizan las causas de la inequidad.

La pobreza y la desigualdad económica o social siempre han sido un tema polémico, tanto a la hora de definirlo como en medirlo y

proponer alternativas. Pero en el marco de una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo, debe considerarse el combate a estas problemáticas íntimamente vinculadas a la búsqueda de la cohesión y la confianza hacia dentro de la comunidad. Y en ese sentido, en el marco del fortalecimiento del capital social.

Como corolario de esta perspectiva, es importante destacar que la prioridad en términos de desarrollo no debe ser *solo la inclusión*, sino una *inclusión con equidad*. Es decir, en el marco de la relación mancomunada con las organizaciones del entramado social de la localidad, generar los instrumentos que garanticen a las personas en situación de vulnerabilidad no solo su reingreso a la vida social sino *un reingreso con igualdad de oportunidades*. Una inserción que permita generar una autonomía económica/laboral que haga de sustento de la norma inclusiva para que esta pueda mantenerse en el mediano y largo plazo.

3.3.2. Integración de grupos vulnerables

La condición de vulnerabilidad de una persona o grupo refiere a un *estado de debilidad que arrastra efectos negativos acumulativos sobre quienes se encuentran en tal estado, que de algún modo se presentan como barreras para su plena realización como persona y para su inserción efectiva en el tejido social*. De esta manera, un niño que nace en situación de pobreza, además de verse obligado a enfrentar barreras económicas de accesibilidad a bienes y servicios, debe hacer frente a una serie de obstáculos sociales y culturales, que tienen efectos negativos sobre su auto percepción, su desarrollo individual y desenvolvimiento en sociedad.

Así, diferentes personas o grupos sociales se ven *excluidos* del disfrute colectivo a partir de numerosos causantes, cuya naturaleza varía de acuerdo con la situación en particular de cada comunidad, pero que de algún modo superan o trascienden la cuestión meramente económica. En otras palabras, estos grupos presentan algunas característi-

cas que, aun suponiendo resueltas las dificultades socioeconómicas, representan problemas para integrarse como miembros plenos de la sociedad -aunque evidentemente, ante condiciones materiales adversas, estos se potencian-.

Esta exclusión se materializa en múltiples dimensiones de la vida comunitaria, por lo que las respuestas que integran una estrategia de desarrollo social a través de la inclusión de grupos vulnerables deben ser igual de integrales. El ejemplo más claro es el asociado a las personas *con discapacidad*, tal y como se expresa en numerosas metas de diferentes Objetivos de Desarrollo Sostenible. Así, en la construcción de una **educación inclusiva**, es necesario *“construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos”*⁵². El **empleo inclusivo** requiere *“lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad”*⁵³; y el **transporte inclusivo** debe *“proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos... prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad... las personas con discapacidad y las personas de edad”*.

Cuando un grupo social no tiene aceptados los mecanismos de aceptación dentro de sí mismo, los diferentes tipos de segregación excluyen a diversos grupos de ciudadanos de forma progresiva. Acumulativamente, a la condición de vulnerabilidad se le agrega entonces un factor de desaprobación, rechazo y segregación social que desvincula a estos grupos de la vida y recursos públicos, que dan

52 Meta a. del ODS N° 4. Educación de calidad.

53 Meta 5 del ODS N° 8. Trabajo decente y crecimiento económico.

como resultado una situación desventajosa y desigual. De lo que se trata es de combatir esta situación.

3.4. Eje Seguridad y Convivencia

Los problemas vinculados a la seguridad y la convivencia, generalmente con sus corolarios de delito y violencia callejera y social, son una fuerte afrenta para el desarrollo comunitario y la acumulación de capital social. El delito y la violencia “*son enemigos del capital social porque quitan libertades y derechos*” (Graglia, 2017:76). Destruyen los lazos de confianza, rasgan las relaciones interpersonales y erosionan el trabajo de las diversas instituciones, disminuyendo la voluntad de los ciudadanos de participar en los asuntos comunes y generando una actitud de retraimiento en las relaciones interpersonales.

Es importante abordar este componente del capital social a partir de la distinción entre sus dos dispositivos. Al analizar la **convivencia ciudadana** se aborda la prevención y la lucha contra la proliferación de *conductas que lesionan la armonía social*, entendida en términos generales. Es decir, no se pone el foco sólo en las situaciones conflictivas de índole particular que constituyen crímenes desde el punto de vista legal, sino que abarca la violencia social en su más amplio abanico. Nos referimos en este caso a violencia callejera, familiar, de género, pero también a las situaciones que lesionen a la convivencia, como las relacionadas con el alcoholismo, el consumo problemático de sustancias, narcomenudeo y delitos comunes con episodios violentos.

Por otro lado, cuando hablamos de **seguridad**, hacemos referencia a una dimensión mucho más específica que la anterior. En ese sentido, “*la satisfacción de las necesidades de seguridad supone la prevención y la represión del delito y la violencia, en general y, particularmente, del narcotráfico. Todo en el marco de un Estado de derecho*” (Graglia, 2017:77). Esto implica la coordinación entre las instituciones de la

sociedad civil y las fuerzas públicas de seguridad encargadas de la represión del delito y la administración de justicia. Como los últimos dos actores se encuentran insertos en una estructura que trasciende el ámbito local, resulta difícil encarar acciones orientadas a optimizar su funcionamiento interno desde las gestiones municipales, por lo que esta esfera de actividades queda más bien vinculadas al nivel provincial y nacional de gobierno.

Sin embargo, cada vez adquiere más importancia el desarrollo de espacios de participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad. Esta perspectiva ofrece a los municipios, como articuladores del esfuerzo coordinado de la sociedad y como nivel de gobierno más próximo a los actores, la oportunidad (y la necesidad) de desarrollar políticas de seguridad ciudadana. En el mismo sentido, posibilita trabajar por la seguridad desde la generación de condiciones territoriales y físicas, sociales y culturales, que fortalezcan la confianza interpersonal, actuando sobre el componente subjetivo de la inseguridad (un claro ejemplo es el mejoramiento del alumbrado urbano). A partir de estas consideraciones, y destacando nuevamente la necesidad de un diagnóstico que identifique los problemas que obstaculizan la satisfacción de la necesidad seguridad en cada caso, en términos generales emergen tres prioridades de desarrollo para el fortalecimiento de la seguridad y la convivencia.

3.4.1. Disminución de la violencia y prevención del delito

La violencia social es uno de los males que con mayor asiduidad e intensidad aquejan a nuestras sociedades. La existencia y proliferación de violencia social en todos sus aspectos generan una sensación de temor, desconfianza e inseguridad que destruyen la cohesión de las comunidades. Cuando reina el clima de discordia derivado de estas situaciones, las expectativas de participación y la voluntad de encuentro entre los vecinos se debilita, atenuando el capital social de la comunidad.

Por similares motivos, en una estrategia que contemple el capital social como una dimensión central del desarrollo resulta imprescindible abordar líneas de trabajo orientadas a la prevención del delito, fundamentalmente del delito callejero. La comisión de este tipo de crímenes provoca temor e inseguridad, fomenta la desconfianza entre los vecinos y quebranta el capital social de la comunidad:

La inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad, percibida o fáctica, impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo en primer lugar, y el de la sociedad en segundo término⁵⁴ (COPEC, 2015:125).

Excede con mucho el alcance de esta publicación hacer un análisis detallado de los problemas que impiden la plena satisfacción de la seguridad y la convivencia como necesidades sociales. Sin embargo, y sin ánimos de ser exhaustivos, es posible destacar algunos elementos que suelen identificarse como alternativas de solución para aquellos problemas. En primer lugar, la capacitación, especialización, redistribución y recursos operativos para las fuerzas de seguridad, fundamentalmente la policía (a nivel provincial). Luego, la participación ciudadana y sectorial en las políticas de seguridad y la prevención de la violencia de género y familiar y atención a las víctimas (COPEC, 2015:123-124). Diagramado para orientar la acción estratégica a nivel provincial, buena parte de las sugerencias contenidas en ese documento no son trasladables al nivel de gobierno local. En este sentido, especialmente en lo que refiere a la prioridad vinculada a la gestión policial, resulta ajeno a las responsabilidades (y posibilidades) del ámbito local; la represión y control

54 Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba (2015). Diagnóstico de Prioridades para el Desarrollo.

del delito corresponden a la órbita nacional y, fundamentalmente, provincial.

Por otro lado, la participación social y sectorial en diseño de las políticas de seguridad, y el combate a la violencia, constituyen líneas de acción en las que todos los niveles de gobierno pueden realizar un aporte significativo⁵⁵. Al respecto, el COPEC señala en su documento “Diagnóstico de prioridades para el desarrollo” que el trabajo conjunto “*entre el gobierno local, la institución policial y los ciudadanos posibilita abordar la dimensión de la inseguridad asociada al deterioro de los vínculos sociales, la desconfianza y el temor a ser víctimas de un hecho de delito*” (2015:129). Del mismo modo, el aporte del gobierno local a la seguridad ciudadana puede tener una gran relevancia, a partir del trabajo en la prevención, desde el monitoreo de la vida pública con cámaras de seguridad hasta la optimización de la iluminación de las calles y arterias de circulación de la población. En ese sentido, el COPEC señala que

... es prioritaria la revalorización de la relación policía- comunidad que acerque a la policía a la sociedad impactando en una gestión de la seguridad satisfactoria. El carácter preventivo de la acción policial, conjuntamente con la comunidad, mediante actividades que incluyan a la policía como un estamento más de la sociedad civil, ya sea en cursos de capacitación o en acciones conjuntas con las distintas jurisdicciones del Estado, empresarios, escuelas, ONGs, entre otros. Se propiciaría de

55 De acuerdo con el diagnóstico del COPEC, a los fines de la satisfacción de las necesidades de seguridad “se prioriza la necesidad de dotar a las fuerzas policiales de recursos operativos y tecnológicos de calidad a fin de lograr la eficacia en la política de seguridad” (2015:125). En este punto, resulta interesante considerar la articulación de redes interinstitucionales, de manera que organismos públicos locales, o actores de la sociedad civil local, puedan cooperar en la política de seguridad de manera indirecta, a través de la colaboración en la dotación y mantenimiento de recursos operativos y tecnológicos.

este modo un acercamiento entre policía y población, que sería muy beneficioso a la hora de diagramar y proyectar las políticas públicas de seguridad (2015:128-129).

Por otro lado, si entendemos que la violencia es un acto intencional y coercitivo por su naturaleza y que pretende con sus resultados, someter, controlar y dañar al receptor de la misma, podemos inferir que se trata de la radicalización de una situación de poder asimétrica. Esta definición permite entender que la violencia puede tener tantas víctimas potenciales como motores iniciales. Es decir, tanto sus causas como sus damnificados pueden ser múltiples. Por lo tanto, a los fines de abordarla exitosamente, es necesario trazar una concepción integral de la violencia y presentar alternativas multidisciplinarias para su tratamiento. Al respecto, el Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba señala que

La violencia de género y familiar es una problemática que se intenta abordar desde múltiples dimensiones [...] Su tratamiento implica articular y coordinar esfuerzos de los distintos niveles de gobierno con la sociedad civil, la policía y los organismos judiciales para la prevención y contención de las víctimas (COPEC, 2015:132).

En definitiva, para las prioridades de desarrollo del capital social es necesario poner el foco en el tipo de violencia generado por el contexto, es decir, aquel que tiene como catalizador el entorno social, ya que este es el tipo de violencia que mina la posibilidad de vinculación, participación y fortalecimiento de los lazos comunales. De este modo, la prevención, disminución y erradicación de la misma es aquella que posibilita el crecimiento de las redes de relacionamiento de capital social en la localidad.

En este sentido, deben priorizarse las actividades de prevención en coordinación con las fuerzas de seguridad, y el trabajo en red de los distintos niveles de gobierno con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de estas problemáticas. En un sentido similar, se

vuelve estratégica la atención a la generación y fortalecimiento de vínculos interpersonales e institucionales de confianza y vecindad, y la implementación de campañas de concientización con respecto a la violencia de género y familiar. Además, resulta prioritario proveer mecanismos de contención socio-institucional a todas las víctimas de diferentes tipos de violencia, pero, además, instrumentar los mecanismos necesarios para prevenir el desarrollo y aparición de este tipo de problemáticas.

3.4.2. Problemáticas del narcomenudeo y el consumo de sustancias

A la hora de delinear esta prioridad en el marco de una estrategia de desarrollo comunitario, debemos asumir como principal rasgo la complejidad de la situación, que excede por mucho las limitaciones de espacio -y conocimiento- de quienes escribimos estas páginas. Este aspecto de la vida social es multivariado y está compuesto por un amplio abanico de dimensiones⁵⁶.

En las situaciones relacionadas con esta temática, se ponen en juego una variedad de representaciones de los sujetos involucrados, se asumen como determinadas una serie de prácticas individuales y colectivas, se involucran una gran gama de juicios y prejuicios vinculados a

56 La problemática de las drogas atraviesa transversalmente a la sociedad, y por lo tanto se transforma en uno de los principales desafíos en el marco de una estrategia integral de desarrollo. Sólo a manera de ejemplo, se vincula directamente con el reclamo de asistencia interdisciplinaria en las escuelas, que sólo puede darse a través del mejoramiento de la *calidad educativa* integral, propia del componente *educación* del capital humano. Además, se encuentra relacionada con la revalorización del rol social de los clubes deportivos en su tarea de integradores sociales, es decir, con el fortalecimiento de las instituciones deportivas, del componente desarrollo deportivo y cultural del mismo capital. Y en ese último sentido, se vincula también con la prioridad actividades de *integración vecinal*, del componente vínculos interpersonales de la dimensión social del desarrollo.

las sustancias consumidas, los contextos socioeconómicos, los factores culturales y políticos, etc. Por lo tanto, para abordar la problemática es imprescindible entenderla desde un punto de vista relacional. Es decir, por un lado, es necesario incorporar la idea de que la sustancia problemática no es un mal que existe separado del contexto de consumo. Pero, por otro, y tal vez más relevante aún para esta forma de abordaje, es que debemos preguntarnos no tanto por los problemas propios de la sustancia problemática, sino por las motivaciones de quienes las consumen. Esto nos permitirá salir de la evaluación del sujeto como un elemento aislado dentro del entramado social municipal para poder entenderlo como un resultado de ciertas condiciones del entorno y así poder diseñar y fortalecer mecanismos de tratamiento que tengan un importante factor de contención social.

Existe cierto consenso en la existencia de dos caminos tradicionales para tratar este tipo de situaciones, que han derivado en hegemónicas con el paso del tiempo y la utilización. Por un lado, una lógica *sanitaria* que pretende la cura del afectado. Y, por otro, una lógica *punitiva*, que apunta primordialmente al control del sujeto. Sin pretender agotar el debate propuesto -ni mucho menos ignorarlo- en estos párrafos, debemos asumir que una sociedad con vínculos más fuertes y con una confianza y cohesión orgánicas, pueden favorecer la disminución y potencial erradicación de este tipo de problemas y las violencias que suelen acompañarlos. Y por eso, la disminución de problemáticas relacionadas con el consumo de sustancias prohibidas, con el abordaje que desee dársele, constituye una de las prioridades de desarrollo de capital social en cualquier localidad o región.

4. Camino al desarrollo

El capital social, dado por la calidad de los vínculos interpersonales, las redes interinstitucionales y el resguardo de la equidad entre

las personas, se ve igualmente reflejado en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

En cuanto al fomento de los **vínculos interpersonales**, el décimo objetivo sobre la *reducción de las desigualdades* apunta a la disminución de las disparidades en el ingreso, el acceso a los servicios y los bienes productivos, de modo que las sociedades sean a futuro inclusivas y equitativas, facilitando las relaciones entre las personas. En este sentido, la meta 10.2 sostiene que deben “*potenciarse y promoverse la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición*”, mientras que a partir de la meta 10.3 se busca “*garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto*”, con el objetivo de lograr progresivamente una mayor igualdad.

El ODS N° 11 afirma que en 2030, cerca de 5000 millones de personas vivirán en ciudades. Estas constituyen “*hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente*”. Sin embargo, el crecimiento urbano presenta también muchos problemas, principalmente de congestión y deterioro de la infraestructura, resultando cada vez más desafiante la convivencia armoniosa y sostenible. De modo que en las metas se propone “*asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*” (11.1), “*proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial*” (11.2) y “*aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países*” (11.3).

Todas medidas que apuntan a facilitar la relación entre las personas que habitan grandes ciudades.

La calidad de las **redes interinstitucionales** es de vital importancia para el abordaje de problemáticas estructurales. Por ello, en el décimo objetivo para la reducción de las desigualdades se recomienda “*mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos*” (meta 10.5), así como también “*fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades*” (meta 10b).

En el ODS N° 11, *comunidades y ciudades sostenibles*, se apunta a aumentar el número de ciudades y asentamientos que “*adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles*” (meta 11b).

De igual modo, en el décimo sexto objetivo, *paz, justicia e instituciones sólidas*, se afirma que para promover ciudades pacíficas, justas e inclusivas es fundamental construir instituciones sólidas y efectivas en todos los niveles, con reglamentaciones más eficientes y transparentes. En este sentido, en la meta 16.8 se propone “*ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial*”, mientras que en la meta 16a se apunta a la cooperación internacional como medio de fortalecimiento de “*las instituciones nacionales pertinentes para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia*”.

Sociedades desarrolladas son necesariamente sociedades equitativas. De allí que los ODS contemplan la **equidad** de género y socioeco-

nómica y la **inclusión** social de grupos vulnerables como grandes objetivos hacia el año 2030.

El quinto objetivo busca lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, puesto que a pesar de los avances en relación con esto, aún persisten la discriminación y la violencia en todos los lugares del mundo. La base para un mundo pacífico, próspero y sostenible se encuentra en la existencia de sociedades igualitarias. De modo que *“si se facilita la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se estarán impulsando las economías sostenibles y las sociedades y la humanidad en su conjunto se beneficiarán al mismo tiempo”*.

Las metas que dan cuenta de la relación entre equidad de género y desarrollo sostenible son la 5.4, sobre el reconocimiento y la valorización *“de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia”*; la 5.5, que busca *“asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”*; y la 5a, que propone a los gobiernos *“emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales”*.

El ODS N° 8 aborda la cuestión de la equidad y la inclusión desde la perspectiva del empleo. Así, la Agenda de Naciones Unidas sostiene que el progreso en nuestras sociedades es lento y desigual para todas las personas. Por ello, en la meta 8.5 se prevé la necesidad de *“lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los*

hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor". En cuanto al trabajo forzoso, la meta 8.7 propone adoptar medidas inmediatas y eficaces para *"poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil"*. La meta 8.8 apunta a la protección de los derechos laborales y a la promoción de entornos laborales seguros *"para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios"*.

El décimo objetivo, por su parte, refiere en su totalidad a la reducción de las desigualdades. Aunque se ha avanzado en la reducción de la pobreza, la desigualdad dentro de los países persiste. Actualmente *"existe un consenso cada vez mayor de que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza si este no es inclusivo ni tiene en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental"*. Por esta razón, las metas contemplan una variedad de dimensiones que deben ser consideradas en la búsqueda de equidad e inclusión: la situación socioeconómica (10.2), la igualdad de oportunidades y la eliminación de prácticas discriminatorias (10.3), las condiciones de migración (10.7) y las políticas fiscales y salariales (10.4), entre otras.

Por último, el ODS N° 16 retoma la problemática de la desigualdad desde la perspectiva de la seguridad. La meta 16.1 busca *"reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo"*; la 16.2, *"poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños"*; la 16.3, *"promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos"*; y la 16.4, *"reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada"*.

5. ¿Cómo medimos el desarrollo del capital social?

La cuantificación del capital social constituye un problema para la comunidad científica, y para los técnicos del diseño, la gestión y la evaluación de políticas públicas. Originada en parte por la ambigüedad del concepto (y la falta de un consenso sistemático sobre el mismo), esta dificultad se acentúa en contextos de relativa falta de información estadística, como ocurre en numerosas provincias argentinas y, en general, a nivel nacional.

En su acepción tradicional, los principales elementos de la definición están dados por la *confianza*, que al operacionalizarse suele dividirse en confianza interpersonal y confianza en las instituciones y la existencia de *redes sociales* (o vínculos interpersonales, en nuestra definición). Esta última dimensión suele operacionalizarse a través de indicadores como la pertenencia de las personas de la comunidad a grupos o instituciones (por ejemplo, consultando el número de grupos a los que se pertenece, o de instituciones en las que se participa)⁵⁷. Sin embargo, esto plantea un problema de diseño: normalmente, la única manera de recabar esta información era *preguntándose a las personas*⁵⁸, lo cual implicaba realizar estudios cuantitativos

57 Una variable que funciona como *proxy* de la intensidad de las redes sociales es la *cantidad de instituciones de la sociedad civil* presentes en el territorio de referencia. Así, se cuantifican las ONG, las asociaciones deportivas, comerciales, profesionales, etc. que se han registrado formalmente ante el Estado, accediendo a esta información a través de los organismos estatales que regulan la vida de estas personas jurídicas. Es una buena variable de aproximación, aunque resulte ligeramente débil si se la considera por sí misma. Al incorporarla en un estudio, es recomendable complementarla con la medición de otros indicadores que reflejen relaciones personales, así como con otras variables propias del capital social.

58 De a poco, en este último conjunto de indicadores, también comienzan a hacer pie las mediciones de métricas de plataformas digitales de redes sociales, ámbito privilegiado por el cual se canaliza un enorme volumen de interacción entre las personas. Pese a la necesidad de no dejarse engañar por el primer

de opinión pública de gran envergadura y, consecuentemente, asumir grandes costos que dificultaban la realización del estudio.

En este sentido, el Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), construido por el trabajo conjunto del Instituto de Ciencias del Estado y Sociedad, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer (ICES-ICDA-KAS), contempla el capital social como una de las ocho dimensiones del desarrollo. Y, en consecuencia, instrumenta una encuesta de percepción de nivel nacional, en la que se tienen en cuenta ambos indicadores.

Así, en el relevamiento cuantitativo se explora la **confianza interpersonal**, tanto en términos genéricos como con respecto a las relaciones de vecindad, al inquirir a los encuestados:

- ¿Ud. cree que se puede confiar en las personas o que se debe ser cuidadoso en el trato con los demás? → como modo de medir confianza interpersonal.
- Ahora, específicamente, con respecto a sus vecinos, ¿cuánto diría usted que confía en sus vecinos? ¿Confía totalmente, apenas confía, apenas desconfía o desconfía totalmente? → como aproximación un poco más detallada a la confianza entre vecinos.

Además, de manera muy similar a otros estudios que trabajan en el mismo sentido, el Índice explora la **confianza en las instituciones**, tanto del ámbito estatal como no estatal: así, se les realiza a las personas encuestadas la siguiente pregunta:

- Del 1 al 10, siendo 1 “nada” y 10 “mucho”, ¿cuál es el grado de confianza que le generan las siguientes instituciones?

pantallazo que dan los perfiles de redes -que pueden llevarnos a sobreestimar la cantidad e intensidad de vínculos interpersonales de una persona-, ¿cómo mejor medir sus grados de interacción con otras personas, que a través de sus actuaciones en Facebook o Instagram?

Y se les brinda el siguiente listado de instituciones: gobierno nacional, el Congreso nacional, el Poder Judicial (sin distinción de niveles), gobierno provincial, Legislatura provincial, gobierno municipal. Además, se consulta por la confianza en las fuerzas de seguridad, en los empresarios, en los medios de comunicación, en los sindicatos y en las iglesias.

Otros componentes que integran nuestra definición del capital social han tenido más éxito en la manera de ser cuantificados. En este sentido, el IDG (ICES-ICDA-KAS) operacionaliza otros dos de los componentes contenidos dentro de nuestra concepción del capital social como pilar del desarrollo comunitario. Así, construye una batería de indicadores que permiten evaluar la situación relativa de cada provincia y región argentina con respecto a la **equidad y la inclusión**, por un lado; y a la **seguridad**, por otro.

Con respecto al primer concepto, el IDG utiliza dos indicadores de gran aceptación en el campo técnico y científico para medir *desigualdad*: el coeficiente de Gini y la brecha de ingreso. En términos más específicos, el primero mide la desigualdad en la distribución del ingreso, y consiste en un valor que se encuentra entre 0 y 1, siendo que cuanto más equitativa sea la distribución del ingreso menor será el valor que adquiera (la fuente de la cual provienen los datos del IDG al respecto es la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales del Ministerio de Hacienda de la Nación). En cuanto a la brecha de ingreso, conforma una relación entre el ingreso medio del último decil respecto del ingreso medio del primer decil de la población, midiendo también la desigualdad en la distribución del ingreso (la fuente que utiliza el IDG en este punto es la misma que con respecto al indicador anterior).

Cabe destacar que en el Índice, el concepto de desigualdad se vincula por oposición con la *equidad*, tal cual ha sido desarrollada en páginas anteriores, sobre todo en relación con la posición económica de las personas en la estructura social. En otras palabras, cuando referimos

conceptualmente a la equidad y la inclusión a través de la reducción de la desigualdad socioeconómica, recurrimos a los indicadores que provee el IDG para analizar la situación relativa de cada provincia y región argentina al respecto.

Con respecto a la *seguridad*, el Índice de Desarrollo para la Gestión toma tres indicadores que resultan de gran valor para estudiar el nivel de criminalidad de las unidades de medición:

- *Delitos en contra de las personas*. Entendido como la proporción en la que se comenten delitos en contra de la integridad física y de la vida de las personas en la población estudiada.
- *Homicidios*. Definido como la tasa de homicidios dolosos sobre el total de la población de referencia. La fuente de los datos es el Sistema Nacional de Estadística Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación.
- *Femicidios*. Tasa de víctimas directas de femicidio sobre el total de la población de referencia. La fuente del Índice es la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Además, el Índice parte del entendimiento de que la inseguridad es una problemática compuesta por elementos objetivos y subjetivos, que se asienta sobre la erosión del capital social de la comunidad. Y que, en consecuencia, afecta negativamente a la calidad de vida de las personas, fundamentalmente a través del *miedo*, constituyendo el *súmmum* de la *desconfianza* interpersonal. En consecuencia, en su relevamiento cuantitativo de percepción incluye una pregunta asociada a esta variable:

- ¿Con qué frecuencia se preocupa usted por que pueda ser víctima de un delito violento?⁵⁹

59 Las opciones previstas son “todo el tiempo, o casi todo el tiempo”; “ocasionalmente, o algunas veces”; “pocas veces”; “nunca”.

Por último, existen dos tipos de indicadores del IDG que resultan llamativos por diversas circunstancias, y que merecen ser analizados aquí. El primer caso es el de los *indicadores que están dentro de capital social en el IDG, pero que conceptualmente deberían estar en otro lado*. Este es el caso de los *siniestros viales*, que en realidad deberían corresponderse con la dimensión del capital físico, y más específicamente en los componentes relativos a la infraestructura de conectividad vial, y a la prestación efectiva del servicio de transporte. Si bien el indicador utilizado es completamente adecuado -*la tasa de víctimas de siniestros viales sobre el total de la población de referencia*- su participación en el capital social es uno de los elementos a revisar en futuras ediciones del IDG.

El segundo caso es el de aquellos indicadores que operacionalizan algún elemento del desarrollo comunitario, pero que no están dentro de la dimensión del capital social del IDG. Específicamente, nos referimos a las *organizaciones de la sociedad civil*, que reflejan la densidad del entramado institucional, y podría servir como proxy para evaluar la intensidad de las relaciones interpersonales en la comunidad (ver nota 45). Sin embargo, el IDG coloca la medición de la *presencia de organizaciones de la sociedad civil* dentro de su sexta dimensión del desarrollo, es decir, *calidad institucional*.

De manera similar a lo ocurrido en el caso de los siniestros viales, el indicador es muy bueno por sí mismo (*número de organizaciones de la sociedad civil registradas cada 1.000 habitantes*). Pero entendemos que su encuadre dentro de una dimensión de calidad institucional es incorrecto, y que debe pasar a formar parte del análisis del capital social de las comunidades.

CAPÍTULO 5

La capacidad y la calidad institucional

1. Introducción

Entendida de manera amplia, la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en el Estado implica la construcción de instituciones **fuertes y de calidad**, responsables de responder a las necesidades y demandas de los vecinos y actores sociales de manera ágil y efectiva. En sociedades diversas y volátiles, los gobiernos locales y provinciales requieren de una especial preparación para dar respuesta a problemas cada vez más complejos y dinámicos, y la forma de hacerlo es logrando instituciones fuertes, autónomas e independientes, con capacidad de respuesta y de adaptación a los contextos fluctuantes.

Diversos organismos multilaterales, tales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pusieron un foco analítico y realizaron un esfuerzo metodológico por entender, medir y mejorar las capacidades institucionales de los Estados. Esta tendencia también se vio reflejada en los organismos multilate-

rales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), quienes comenzaron un desarrollo conceptual y metodológico para la medición de las capacidades institucionales, entendidas las mismas como un factor clave y determinante del éxito de los proyectos encarados por los gobiernos en todos los niveles.

Al mismo tiempo, como señala el CIPECC, la **forma** en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas, económicas y sociales de un país *es relevante*. El consenso general parece ser que “la calidad de gobierno importa”⁶⁰. No sólo porque condiciona sus posibilidades de desarrollarse sustentable y equitativamente, sino porque tiene un impacto directo sobre la legitimidad democrática, contexto que consideramos el más favorable para un desarrollo integral (y no sólo económico).

En función de esta premisa, la calidad institucional de localidades, provincias y países está permanentemente bajo la lupa. Los Estados son diagnosticados, evaluados, clasificados, comparados y hasta *rankeados* por parte de las múltiples iniciativas que en el mundo se encuentran dedicadas a la medición de la “calidad institucional”, cuyos elementos constituyen pilares fundamentales para el desarrollo integral.

2. Entonces, ¿qué son la capacidad y la calidad institucional?

Partimos de la definición elaborada por Oszlak (2014:1): en el contexto de la administración pública, “*tener capacidad institucional sig-*

60 <https://www.cippec.org/publicacion/hacia-una-economia-politica-de-los-indicadores-de-calidad-institucional/>.

nifica poseer la condición potencial o demostrada de lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución”. En otras palabras, las capacidades institucionales serán lo que medie entre la percepción de un problema social por parte de las administraciones y la gestión e implementación efectiva de sus soluciones.

Como puede verse, el concepto de **capacidad** es de naturaleza *descriptiva*. O bien se tienen las capacidades necesarias para lograr los objetivos que se plantea el Estado (conducido por un gobierno, con determinada visión política de desarrollo); o bien, no se los tiene. En este sentido, se conecta con la definición de *receptividad* o de *eficacia de los gobiernos* (Aguilar Villanueva, 2010; Martínez, 2004; Graglia, 2017):

La receptividad implica que los gobiernos respondan eficazmente a las necesidades y demandas de la sociedad mediante políticas públicas... puede definirse como la correspondencia entre las señales emitidas por los actores privados y sociales, por una parte, y las políticas decididas y accionadas por los gobiernos, por otra (Graglia, 2017:129).

Entonces, a partir de la definición de Oszlak, pero de acuerdo con el entendimiento del Estado como *responsable de las políticas públicas*, podemos entender la capacidad institucional como *la condición potencial o demostrada del organismo estatal para la resolución de un problema o la satisfacción de una necesidad social mediante el correcto diseño y ejecución de políticas públicas, con una correcta utilización de sus recursos y a través de la superación de los condicionamientos o conflictos existentes*. Es decir, que la capacidad institucional estará dada por la posibilidad del Estado para implementar soluciones efectivas frente a los problemas sociales, y en ese sentido, contempla la forma en la cual se captan las problemáticas sociales, se las transforma en propuestas y medidas de intervención y finalmente se las ejecuta en el territorio.

El componente de la capacidad institucional descansa en la capacidad efectiva que posee un Estado a la hora de gobernar una sociedad civil fuerte y comprometida, con capacidad de organización y de coordinación de intereses y abierta al diálogo. Caracterizada entonces por su participación en los espacios públicos y en la definición de los problemas sociales, la sociedad civil demanda un Estado competente que pueda coordinar los intereses y esfuerzos de la misma implementando respuestas oportunas y eficaces a las problemáticas emergentes. La capacidad institucional se explica por el abordaje de dos componentes primarios: las *fortalezas y oportunidades de la gestión* para dar respuesta efectiva a los conflictos existentes y la *gobernanza*, como capacidad de un Estado para gobernar una sociedad en donde toman mayor protagonismo los actores no gubernamentales a la hora de incidir sobre las políticas públicas. Ambos componentes estructuran y sintetizan las prioridades de la capacidad institucional.

La **calidad** institucional, por su parte, no constituye un concepto tan sencillo de definir. En muchos análisis se presenta como superpuesto, confundido, o directamente absorbido por la capacidad institucional, sin tomar en consideración que ambos conceptos aluden a dimensiones del Estado que resultan *de diferente naturaleza*. Al hablar de calidad institucional nos referimos a las características que definen un *buen Estado* en el marco de un proceso de legitimación democrática.

Es decir, al hablar de calidad consideramos a las instituciones estatales no tanto en función de si pueden o no cumplir sus objetivos, sino en *la forma en la que toman decisiones y ejecutan acciones* para cumplir esos objetivos. A partir de una serie de requerimientos normativos, éticos y políticos vinculados a nuestro entendimiento de lo que hace a un “buen gobierno” analizamos la adecuación de los Estados a elementos tales como la *representatividad y la rendición de cuentas*. En otras palabras, no sólo queremos desarrollo, sino que queremos *de-*

sarrollo en democracia. Y esto implica no sólo trabajar para construir autopistas, generar empleo, fomentar la educación y fortalecer el tejido social. También significa hacerlo en un Estado representativo y responsable.

3. Componentes de la capacidad y la calidad

La capacidad institucional se explica por el abordaje de dos componentes primarios: las fortalezas y oportunidades de la gestión para dar respuesta efectiva a los conflictos existentes y la gobernanza, como capacidad de un Estado para gobernar a una sociedad en donde toman mayor protagonismo los actores no gubernamentales a la hora de incidir sobre las políticas públicas. Ambos componentes estructuran y sintetizan las prioridades de la capacidad institucional.

La calidad institucional, por su parte, se asienta fundamentalmente sobre la representatividad y la rendición de cuentas como elementos normativos indispensables en nuestros gobiernos democráticos representativos. Es decir, a través del análisis de los poderes de los representantes y el contenido de la representación, por un lado (Graglia, 2017:115), y de la posibilidad de los representados de participar en las decisiones y controlar las acciones de los representantes mediante mecanismos idóneos (Graglia, 2017:121). En este sentido, el principal componente a analizar en este capítulo será el de *transparencia*.

3.1. Eje Fortalezas y Oportunidades de la Gestión

Una estrategia de desarrollo integral a mediano y largo plazo no puede limitarse solamente a las prioridades de la sociedad, sino que debe abordar la preparación y competencia del Estado para contribuir a ese desarrollo, diseñando e implementando políticas públicas que el

mismo implementa. Para ello, resulta oportuno analizar el Estado como un complejo organizacional.

El abordaje del estado de situación de una organización debe contener la identificación de atributos positivos internos (fortalezas) y la detección de oportunidades (situaciones coyunturales positivas) que pueden ser provechosas en vistas a la potenciación del desempeño de las organizaciones en general y del sector público en particular. Las fortalezas son aquellos aspectos positivos propios de la organización que pueden surgir en un diagnóstico. Aquellas actividades y políticas que los actores sociales y referentes políticos identificaron con una ejecución conveniente, los aspectos en los cuales el municipio o el gobierno provincial están dando respuestas oportunas y correctas.

Por otro lado, las oportunidades son aquellos aspectos positivos que influyen en el desempeño de la institución, pero que no provienen de la organización sino del entorno. Se relacionan normalmente con entornos propicios para ciertas acciones, como regulaciones beneficiosas, buen diálogo con otras jurisdicciones, etc. Son elementos que solo pueden ser aprovechados utilizando las fortalezas de la organización. Son circunstancias beneficiosas que requieren una visión dirigencial aguda que detecte las oportunidades del entorno y que, consecuentemente, active los mecanismos necesarios para asegurar sus frutos.

3.1.1. Modernización e innovación administrativa

Por definición la modernización alude a una transformación del sector público, a una nueva forma de organización de los recursos tecnológicos orientados a los fines de la satisfacción de problemas sociales. En ese sentido, la modernización e innovación descansa sobre principios como la eficiencia, la eficacia, la orientación hacia resultados y la transparencia en la gestión.

Para afrontar los desafíos que plantea una estrategia de desarrollo integral, los organismos públicos deben continuar modernizándose. Y en ese sentido, la modernización y la digitalización son dos caras de la misma moneda. La difusión de documentación de manera digital, al igual que la digitalización de la mesa de entradas, son ejemplos sencillos de avances en materia de modernización y eficientización de los procesos. Y como se mencionó anteriormente, es necesario continuar modernizándose, para brindar un servicio eficaz y de calidad para los ciudadanos.

Por otro lado, la incorporación de herramientas de planificación participativas aporta al mejoramiento de la capacidad de respuesta hacia la comunidad y, además, a la modernización del organismo estatal. Como afirma Vallespín López (S/D:55), la planificación: “[...] *debe necesariamente incorporar el componente de la participación, como elemento de legitimidad e involucramiento en la solución de los problemas más sentidos de sus habitantes y organizaciones, con el objetivo de dar respuesta a las crecientes demandas generadas por la comunidad*”.

La ausencia de participación ciudadana en el diagnóstico de prioridades para el desarrollo debilita la comprensión del proyecto político en gobierno acerca las necesidades y problemas de la comunidad. La falta de planificación se traduce en improvisación y descoordinación al momento de operar políticas públicas. Y, además, dificulta sobremanera su comunicación, y la consecuente edificación de consensos contingentes acerca de los actores y las acciones que protagonizan el proceso de desarrollo. La participación de la comunidad en los procesos de diagnóstico y la aplicación de técnicas sofisticadas de planificación para diseñar respuestas a los problemas identificados participativamente favorecen sobremanera la capacidad del gobierno para satisfacer necesidades y construir consensos. Una municipalidad o una provincia que dialoga y consulta a sus ciudadanos es una institución moderna y preparada

para dar respuestas a los desafíos que presentan comunidades más complejas y volátiles.

Asimismo, la incorporación de nuevas tecnologías, que faciliten y agilicen los procesos administrativos que se desarrollan en el Estado, repercute sobre el desempeño y motivación del personal. Tanto por parte de los ciudadanos que deben realizar un trámite en el municipio, por ejemplo, como por parte de los empleados que se sienten satisfechos con su capacidad de respuesta ante las demandas. Se debe robustecer el recurso humano municipal “*fortaleciendo la organización administrativa del municipio, determinando procedimientos, responsabilidades y funciones municipales*” (Vallespín López, S/D:55).

3.1.2. Eficientización de procesos

Para el desarrollo de la capacidad institucional, emerge como prioridad la necesidad de continuar eficientizando los procesos que lleva adelante la administración pública. En este punto, la identificación de los procesos fácticos de optimización, al igual que los modos mediante los cuales es posible llevar adelante esta tarea, son claves.

Los beneficios de la optimización de procesos se traslucen en una mayor agilidad y sencillez en la interacción de los ciudadanos con las instituciones de la administración, en un incremento en la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones y en una reducción de los tiempos de ejecución de los procesos a fin de proporcionar a los ciudadanos los bienes y servicios con mayor rapidez y oportunidad. La contribución de la eficientización de los procesos a la satisfacción ciudadana resulta evidente. Un mejor funcionamiento estatal demanda optimizar los procesos internos para brindar mejores respuestas al entorno social.

Para la optimización de los procesos, se debe trabajar dos líneas: por un lado, la reducción del *número de actividades* del proceso y,

por otro, *la reducción del tiempo* de ejecución del proceso. Es decir que el trabajo se desarrolla principalmente sobre la cantidad de actividades que conforman un proceso administrativo, al igual que el tiempo que las mismas traen aparejado. En referencia a las *actividades*, la recomendación es reducir o eliminar las actividades que no agregan un valor añadido al producto que se entrega al usuario, o cuando estas actividades no sean esenciales para la entrega del producto. En relación con los *tiempos*, la prioridad radica en desarrollar los procesos de forma paralela en los casos en que sea posible evitar las actividades secuenciales. Asimismo, los momentos bajo los cuales alguna actividad se encuentra detenida en su totalidad deben ser eliminados.

Además, la incorporación de herramientas técnicas que hacen al control de gestión y la evaluación de resultados de las políticas implementadas hacen una enorme contribución a la tecnificación. Por su parte, el control de gestión consiste en el monitoreo y el seguimiento de las actividades ejecutadas y análisis crítico en comparación con lo planificado. De ahí que se controle el cumplimiento de las actividades. Mientras que la evaluación de resultados se realiza tras la finalización de una política pública, buscando indagar sobre la satisfacción social y la aceptación ciudadana que la misma logró. Estos dos elementos constituyen modernizaciones e innovaciones en el interior de la organización municipal, pero con el objetivo de mejorar la resolución de problemas y la satisfacción de necesidades de la comunidad, local o regional sobre la que se trabaja. Sin embargo, la existencia de planes de gobierno y la generación periódica de información sobre el cumplimiento de metas constituyen también la base material de la *rendición de cuentas* ordenada frente a la ciudadanía. En términos de *transparencia*, ¿qué mejor que explicitar las finalidades y objetivos del gobierno, contenidos en sus planes de gestión? ¿Qué mejor que proveer a la ciudadanía de información

periódica y constante sobre las acciones implementadas y su contribución al cumplimiento de las metas propuestas?

3.2. Eje Gobernanza

Por definición, la gobernanza alude al proceso de *gobernar con actores no gubernamentales*, que son mucho más influyentes en la capacidad de decisión de los gobernantes. Contempla entonces la participación e influencia incremental de un gran número de actores que participan en la toma de decisiones y en la elaboración de la agenda de quienes ocupan el gobierno. La gobernanza es, entonces, una nueva forma de gobierno en la cual la asociación y capacidad del gobierno como agente coordinador resulta fundamental (Aguilar Villanueva, 2015).

Para el desarrollo integral, la gobernanza refiere al abordaje de las capacidades institucionales para presentarse como promotor de las articulaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Además, este componente atiende al poder de coordinación entre el agente gubernamental local y los diferentes niveles de gobierno, privilegiando entonces las aptitudes para la negociación y obtención de resultados. En otras palabras, *“para los gobiernos, las redes permiten que los procesos de coordinación y cooperación puedan llevarse a cabo con base en dos aspectos medulares: las relaciones intergubernamentales y las relaciones interorganizacionales”* (Uvalle Berrones, 2009:43).

3.2.1. Articulación institucional e interinstitucional

La **articulación institucional** es el conjunto de relaciones entre diferentes organizaciones, representantes de los distintos sectores sociales de la sociedad, que se mantienen a fin de conseguir un objetivo común. La articulación se produce cuando dos o más organizaciones públicas, privadas o de la sociedad civil acuerdan y coordinan políticas que se traducen en acciones concretas, cada una desde su lugar y sus conocimientos, en relaciones de horizontalidad y cooperación.

Por otro lado, la **articulación interinstitucional** se presenta cuando se plantea la coordinación entre el municipio y otras organizaciones públicas, ya sea con otros niveles del Estado (provincial o nacional) o con otros gobiernos locales. Este lineamiento, entonces, concentra las iniciativas del municipio orientadas a generar y sostener ambientes político-institucionales que favorezcan la coordinación, cooperación y evaluación de los actores sociales en pos del desarrollo integral de la ciudad.

El hacer de los gobiernos se relaciona con la visión de las redes, porque más allá de sus tareas de dirección, coordinación y control tienen que desarrollar relaciones de cooperación (Uvalle Berrones, 2009: 48).

En vistas al desarrollo integral, resulta crucial trabajar sobre la articulación. La creación y promoción por parte del Estado a las instituciones por un lado, y a la red interinstitucional por otro, representa el apoyo, reconocimiento y legitimación por parte del gobierno de los espacios de participación ciudadana. Un gobierno de gobernanza es, entonces, un gobierno abierto y articulado, que trabaja en la construcción de consensos democráticos a través de la creación y fortalecimiento de redes.

El gobierno de redes, en este sentido, es un gobierno por consenso por los actores no reclaman la verdad única, sino la búsqueda de soluciones de manera crítica y flexible. El gobierno de redes postula la adopción de soluciones sobre la base de escuchar y reconocer al otro, dado que ocupa un lugar importante en la gestión de los asuntos comunes (Uvalle Berrones, 2009:48).

El aumento de la efectividad en la resolución de conflictos, la existencia de una mayor coordinación y concertación sectorial, el incremento de la participación de los actores en la vida pública, el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas para la movilización en el ámbito público y una comunicación más fiable y fluida entre las partes son solo algunos de los beneficios que traería apareja-

dos una optimización de la capacidad institucional del Estado local o regional a la hora de la articulación interinstitucional.

3.2.2. Coordinación intergubernamental

El diseño político institucional que rige y ordena las relaciones sociales de nuestro país encuentra su fundamento en tres niveles diferenciados de gobierno, cada cual con sus respectivas competencias y recursos financieros para llevar adelante sus funciones. A mayor cantidad de niveles de gobierno, mayor es el requerimiento de coordinación intergubernamental y más intensas pueden ser las relaciones que allí se entretienen. Esto desencadena una poderosa red de interdependencia gubernamental, que alude a la existencia de vínculos de necesidad y dependencia entre el municipio y la provincia, el municipio y la nación, o la nación y la provincia. Como afirma Uvalle Berrones, *“de este modo, las redes institucionales son parte medular de los sistemas políticos que consiguen armonizar exitosamente el federalismo y la descentralización política”* (2009:49).

En una estrategia de desarrollo local o regional encarada por un Estado municipal o provincial, aflora como prioridad el sostenimiento y profundización de los vínculos de cooperación entre municipio, provincia y nación. Las gestiones políticas institucionales remiten a la posibilidad de brindar programas provinciales o nacionales en el territorio municipal, pero también hacen referencia a la obtención de recursos financieros destinados comúnmente a la realización de grandes obras, como la extensión de la red cloacal o el mantenimiento de las vías de circulación. Estos elementos son difíciles de brindar desde un gobierno local, ya que implica una gran demanda en materia de recursos financieros, los cuales no están al alcance del ente municipal. La magnitud e importancia de estas obras y servicios aumenta considerablemente la relevancia del mantenimiento de las relaciones intergubernamentales y del despliegue de las aptitudes y

capacidades de los dirigentes políticos a la hora de la negociación. Al mismo tiempo, la necesidad de “bajar” los programas nacionales o provinciales a territorio, muchas veces encuentra un aliado estratégico de gran valor en los gobiernos locales, sus funcionarios y agentes que, conocedores de la realidad local, optimizan la ejecución de la política, eficientizando el uso de los recursos y potenciando la eficacia en el cumplimiento de los objetivos.

En otras palabras, en una verdadera estrategia de desarrollo, se torna indispensable contemplar cada instancia estatal de manera relacional, entendiendo que las posibilidades de un gobierno se potencian incrementalmente a medida que se vincula con otros niveles. Asimismo, se habla de un gobierno relacional que, además de asumir la coordinación intergubernamental, opera como articulador hacia dentro de las instituciones que gobierna. Y en ese sentido, tiene un rol indiscutible como promotor y generador de redes hacia dentro y hacia fuera de los límites territoriales municipales.

3.3. Eje Transparencia⁶¹

En el marco de la **calidad institucional** (y más específicamente vinculado a la cuestión de la *rendición de cuentas*), la transparencia supone dos aspectos relacionados, que constituyen problemas que la obstaculizan. Por un lado, refiere a la *corrupción*. Y por otro, a su relación con la falta de acceso a la información de la ciudadanía, a causa de la imposibilidad presentada en la institucionalidad del sector público. Ahora bien, el punto en común que relaciona los dos aspectos mencionados anteriormente con el componente de trans-

61 Las formulaciones contenidas en este apartado han servido para la estructuración del marco teórico del Índice de Desarrollo para la Gestión (ICES-ICDA-KAS), en lo referido a su dimensión “transparencia”. Para una discusión conceptual sobre los indicadores que lo componen, ver apartado 5 dentro de este mismo capítulo.

parencia es la necesidad de dotar al cuerpo social de mecanismos institucionales que permitan el control de los ciudadanos sobre los actos de gobierno de manera efectiva o, en su defecto, su defensa frente a actos de gobierno que sean ejecutados con arbitrariedad.

La transparencia, entonces, pretende que la función pública sea visible, es decir, supone la apertura de los asuntos públicos manejados por los Estados al control de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos. Si bien el componente de transparencia no se limita a la apertura de datos, esta dimensión es especialmente relevante cuando la negación de dicho acceso recae sobre información sensible para la ciudadanía, por ejemplo, la distribución y ejecución de las partidas presupuestarias del Estado respecto del gasto público.

Ahora bien, el complemento se sitúa en la necesidad de existencia de otro tipo de mecanismos que se centren en dar sustancia y posibilidad real al control ciudadano. De esta forma, la transparencia, como componente, juega un papel fundamental en el robustecimiento democrático a través, por ejemplo de mecanismos de participación e interpelación como las interpelaciones o las iniciativas populares.

Es decir, la ciudadanía debe saber lo que sucede en el interior de las instituciones públicas. Para ello, la idea de transparencia se traduce en la obligación del Estado de publicitar su actuación. Se refiere al hecho de hacer público un conjunto de acciones sobre las distintas entidades públicas, que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión la información que les sea de interés o afecte sus intereses cotidianos. Algunos de los casos más ejemplificados en este caso están retratados por los entes autónomos que regulan la actuación estatal en materia de servicios públicos generando

tanto instancias de discusión como información pública de suma importancia para la ciudadanía.

El principio de transparencia se manifiesta en el derecho de acceso a la información, a la publicidad de los actos de gobierno, la libertad de expresión y el derecho de participación ciudadana como elemento indiscutible del sistema democrático. En este momento juega un importante papel el reaseguro de la labor comunicativa, así como la posibilidad de dar un debate público saludable, abierto y democrático, lo cual es imposible sin garantizar la libertad de expresión, de reunión y de prensa.

En este sentido, implementar políticas de transparencia fortalece la habilidad de los ciudadanos para valorar gestiones y les brinda nuevos marcos evaluativos, pudiendo llegar a generar sanciones públicas desde lo electoral, o bajo la forma de cierta presión por parte de la opinión pública que derive en una merma en la construcción del consenso para aquellos funcionarios que acumulan poder a través de prácticas ilegales en beneficio propio.

4. Camino al desarrollo sostenible

Considerando la ambigüedad general de ambos conceptos, así como la apuesta teórica realizada al unificarlos dentro de una única dimensión del desarrollo integral que refiera a las características del Estado responsable por el diseño y ejecución de la estrategia para ese desarrollo, no es de extrañar que resulte complejo encontrar la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, tal vinculación existe y es muy poderosa, fundamentalmente a través de los ODS N° 16, *paz, justicia e instituciones sólidas*, y N°17, *alianzas para lograr los objetivos*. Características de la capacidad y la calidad institucional se mezclan en ambos Objetivos, y se hacen más patentes en el análisis de sus metas respectivas.

Al respecto, cabe recordar que la **capacidad institucional** da cuenta de las condiciones de las que dispone un Estado para alcanzar sus objetivos. En la Agenda de Desarrollo Sostenible, esta adquiere un lugar importante en cuanto es la base de la que se parte para implementar políticas efectivas.

En el ODS N° 16 se refiere a la necesidad de allanar el camino para la provisión de acceso a la justicia, y la consolidación de instituciones responsables es fundamental para el fortalecimiento de las capacidades estatales. En este sentido, la meta 16.7 busca *“garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”*. De igual modo, a nivel internacional, se propone *“ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”* (16.8).

Asimismo, el décimo séptimo objetivo, que busca *revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible*, contempla la “creación de capacidad” en una de sus metas, entendiendo por esto el aumento del *“apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular”* (17.9). En un sentido similar, se encuentra una referencia a las capacidades institucionales en la meta 8.10 del octavo objetivo, sobre trabajo decente y crecimiento económico. Esta meta refiere a la necesidad de *“fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos”*.

En cuanto a la **calidad institucional**, los Objetivos de Desarrollo Sostenible refieren a la necesidad de contar con instituciones eficientes y transparentes, con presupuestos gubernamentales integrales y realistas para poder hacer frente a todos los desafíos que implica la

búsqueda del desarrollo sostenible. De allí que en la meta 16.5 se busque “*reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas*”, mientras que en la meta 16.6 se apunte a la creación en todos los niveles de instituciones *que rindan cuentas*. En la meta 16.10, por su parte, se refiere a la necesidad de “*garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales*”.

Párrafo aparte merece la consideración de que el espíritu del Objetivo N°17, en su totalidad, se asienta sobre la idea de la articulación sectorial y la coordinación intergubernamental. Por supuesto, tanto en su formulación general como en sus metas, este espíritu se materializa en nociones de cooperación internacional: “revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”. Sin embargo, pese a que en sus formulaciones refiera a *alianzas internacionales* para el desarrollo, nuestro análisis nos lleva a entender que los mismos principios pueden ser aplicados a nivel de una ciudad o una provincia, en la búsqueda de *alianzas locales y regionales para el desarrollo*.

5. ¿Cómo medimos la capacidad y la calidad institucional?

La medición de la capacidad y la calidad institucional también presenta numerosas dificultades, pese a que constituyen una de las dimensiones cuya cuantificación ha recibido mayor atención por parte de la comunidad técnica y académica en los últimos años. Excede con mucho las posibilidades de tiempo y espacio de esta publicación hacer un análisis detallado de la trayectoria de medición de ambos conceptos, por lo que sólo se propondrán algunos indicadores al respecto.

Estos indicadores forman parte del Índice de Desarrollo para la Gestión (IDG), construido por el trabajo conjunto del Instituto

de Ciencias del Estado y Sociedad, el Instituto de Ciencias de la Administración de la Universidad Católica de Córdoba y la Fundación Konrad Adenauer (ICES-ICDA-KAS). Sin embargo, antes de consignar los indicadores, es preciso hacer una pequeña disquisición teórica.

En primer lugar, el IDG considera a la calidad institucional como una de sus ocho dimensiones de desarrollo. No así a la capacidad institucional, que no existe en estos términos en la formulación. Por otro lado, incorpora a la *dinámica fiscal* y la *transparencia* como dimensiones del desarrollo, elementos presentes en nuestras definiciones de capacidad y calidad institucional respectivamente.

Cuando hablamos de medir **capacidad del Estado** para realizar su tarea (diseñar y ejecutar políticas públicas para el desarrollo), la dificultad consiste en hacerlo sin medir los resultados (productivos, de empleo, educativos, etc.). Porque para hacerlo, habría que asignarles objetivos a las políticas desde el análisis, y eso es un problema. Es decir, el resultado educativo obtenido en las pruebas APRENDER no es un indicador de la capacidad del Estado nacional, aun cuando se la entienda como “capacidad para brindar educación de calidad”; porque, entre otras cosas, no podemos imputarle acriticamente al Estado (dirigido por un gobierno con un proyecto político determinado) el objetivo de “enseñar”. El resultado de esas pruebas es un indicador del desarrollo educativo (humano), no de la capacidad del Estado para generar desarrollo educativo (humano).

Entonces, ¿cómo medir capacidad institucional? Nuestra sugerencia consiste en analizar las condiciones que permitirían a cualquier Estado, dirigido por cualquier gobierno, hacer frente a cualquier set de objetivos con cierto éxito, sean estos cuales fueren. En este sentido, que preguntarse: un Estado más endeudado, ¿es más o menos capaz de cumplir sus objetivos? Un Estado con menos inversión, ¿es

más o menos capaz de desarrollar su propia agenda? Un Estado con mayor autonomía fiscal, ¿está más o menos capacitado para alcanzar sus metas?

En este sentido operan los indicadores contenidos en la dimensión **dinámica fiscal** del IDG, que, como señalamos más arriba, en realidad se corresponde con características de la capacidad institucional. Así, con respecto al *endeudamiento del sector público*, el índice incorpora dos indicadores:

- *Stock de deuda provincial.* Total de deuda de la jurisdicción, sin deuda flotante. Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.
- *Porcentaje de deuda.* Porcentaje de deuda en relación con los ingresos totales de la jurisdicción. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Hacienda de la Nación.

Además, y en la misma variable de dinámica fiscal, el IDG, incorpora otros dos indicadores, el primero referido a la *inversión pública* por provincia y el otro, a la *autonomía fiscal*:

- *Inversión Directa:* cantidad de los ingresos que se utilizan en inversión real directa por parte de la jurisdicción. Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.
- *Autonomía Fiscal:* relación entre recaudación propia e ingresos corrientes, discriminando el porcentaje de ingresos propios (no previsionales) sobre el total de ingresos corrientes. Fuente: Ministerio de Hacienda de la Nación.

Por su parte, el concepto de calidad institucional es mucho más normativo, en tanto refiere a elementos que, desde nuestra perspectiva -que se alinea con los consensos mayoritarios al respecto-, no hacen tanto a un Estado capaz, sino a un **buen Estado**. Aquí coincidimos con el Índice en su sexto componente, denominado justamente *calidad institucional*. Y compuesto por los siguientes indicadores:

- Gobierno Abierto: disponibilidad de datos abiertos gubernamentales. Existencia en los portales jurisdiccionales oficiales de datos abiertos, licitaciones de obras públicas, plataforma de trámites para ciudadanos y demás herramientas de socialización de la información de gobierno. Su fuente son los portales jurisdiccionales oficiales.
- Planificación de Gobierno: existencia de planificación gubernamental. Presencia en canales y portales oficiales de publicidad de plan de metas, planes de gobierno en curso o por iniciar, planificación estratégica y/o planificación participativa. Nuevamente, su fuente está en los portales jurisdiccionales oficiales.

Además, dentro de su componente *transparencia*, el IDG coloca tres tipos de *accountability*: legal y política (operacionalizados a través de las características del Defensor del Pueblo, los mecanismos de democracia semidirecta y los entes reguladores de servicios públicos); *accountability* social (vinculado a la libertad de prensa) y *accountability* económica. Fundamentalmente el último de estos, y con algunas reservas el segundo, constituyen elementos centrales de la transparencia como la entendemos, en el marco de la calidad institucional. En consecuencia, consignamos los indicadores que utiliza el IDG para aproximarse a esta realidad en los diferentes contextos provinciales:

- *Accountability social*: libertad de prensa. Cantidad de casos por año calendario en el que los trabajadores de prensa sufren ataques o censuras vinculadas a su labor periodística. Fuente: Foro de Periodismo Argentino. Fuente (FOPEA).
- *Accountability económica*: transparencia presupuestaria. Tomando como fuente los informes del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), este indicador sintetiza la disponibilidad, frecuencia, grado de ac-

tualización, fechas de aprobación o presentación y nivel de desagregación de la siguiente información:

- Leyes presupuestarias de los últimos tres años y el proyecto de ley del presupuesto del año entrante;
- mensajes de elevación correspondientes al proyecto de presupuesto del año entrante y el presupuesto del año vigente;
- informes referidos a la ejecución del gasto;
- estimaciones de gastos tributarios;
- cuenta de inversión correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior;
- informes referidos al stock de deuda pública provincial y su perfil de vencimientos;
- información sobre recaudación provincial detallada por impuesto;
- información sobre las transferencias realizadas a municipios;
- normativa relacionada con la administración financiera;
- publicación de un presupuesto versión “ciudadano”.

Como resulta evidente, sobre todo los elementos contenidos en el indicador de *transparencia presupuestaria* (¡hasta su nombre lo indica!), se asientan sobre la generación y provisión activa de información de calidad para el ciudadano. Este concepto se encuentra en el centro de nuestra definición de transparencia como componente de la calidad institucional, y así se lo consigna.

SEGUNDA PARTE

**LA OPERATORIA
DE LA GESTIÓN POLÍTICA**

CAPÍTULO 6

Diagnóstico de políticas públicas

En numerosos modelos teórico-metodológicos de planificación social, incluidos aquellos relativos a las políticas públicas, abundan las referencias al diagnóstico como fase o momento específico dentro de un proceso más amplio. Prácticamente en cualquier proyecto técnico de intervención social se resalta su importancia, y se destaca que las acciones encaradas o sugeridas tienen su base en la realización de un diagnóstico, sobre el cual se ofrecen memorias y se presentan los resultados. Pero en definitiva, como señala Sánchez Gutiérrez, “la elaboración de un diagnóstico preciso sobre las características que envuelven un asunto no suelen estar presentes en los modelos explicativos de cómo elaborar una política específica” (1993:21).

Resulta notorio que, de todos los conceptos asociados a las políticas públicas, el de diagnóstico sea uno de los menos desarrollados desde un punto de vista teórico. Existe una amplia bibliografía sobre sus momentos o componentes, y numerosos análisis “que problematizan los problemas”, es decir, que se preguntan cómo un problema público llega a serlo. Pero hay pocos textos que lo definan específi-

camente y se concentren en brindar técnicas y herramientas útiles para efectivizar un diagnóstico concreto. En este sentido, Idañez y Ander-Egg (1997:7) señalan:

Pocos aspectos de los métodos de [...] intervención social presentan tanta confusión como el referente a los problemas prácticos de elaboración de diagnósticos sociales [teniendo como consecuencia práctica] la falta de métodos y técnicas que, en el nivel procedimental, ayuden a los [...] diferentes profesionales [...] en la tarea de realizar diagnósticos sociales.

En el mismo sentido, en el ámbito del discurso político y la gestión pública, son cada vez menos aquellos que dudan de la importancia del diagnóstico. Cualquier proyecto electoral o gubernamental se jacta del propio. Pero la mayoría de las veces constituyen unidades aisladas, desconectadas del programa político del gobierno, de la acción cotidiana de la gestión (ejecución de obras y prestación de servicios) e incluso de la comunicación gubernamental. ¿Por qué ni en la teoría ni la práctica política de las políticas públicas parece existir una definición sintética del diagnóstico? ¿Cómo conectar este concepto con su función en el ciclo de las políticas públicas? ¿Cómo podemos optimizar el uso de técnicas y herramientas de diagnóstico a partir de una mejor comprensión teórico-metodológica del concepto? Para responder estas preguntas, debemos a partir de otra, muy anterior: ¿qué es el diagnóstico?

1. Entonces, ¿qué es el diagnóstico?

La palabra diagnóstico tiene origen en el término griego *diagnostikós*, que resulta de la unión de dos vocablos:

- El prefijo *diag* → que significa “a través de”
- La palabra *gnosis* → que refiere al “conocimiento”

De este modo, hablar de diagnóstico etimológicamente es referirse *al análisis de una situación presente mediante el estudio de algunas de sus*

características. Este concepto general tiene su origen en la medicina, que lo entiende como el conjunto de

... procedimientos utilizados para averiguar el estado de salud de una persona o el carácter de su enfermedad mediante el estudio de su sintomatología, a fin de prescribir el tratamiento más adecuado (Idañez y Ander-Egg, 1999:13).

Esta definición, y su aplicación práctica en el campo de la medicina, tiene una gran importancia a los fines de nuestro estudio, puesto que muchos de sus elementos se trasladan al diagnóstico social, con algunos matices. En primer lugar, indica que existe un conjunto de conocimientos y de experiencia (personal y profesional) del diagnosticador que le permiten observar la situación objetivo y extraer conclusiones sobre su condición. Como contraparte, también indica que este observador lo hace desde una posición dada, con preconcep- tos y preferencias que sesgan su visión. Pero además, el diagnóstico clínico implica una relación dialógica con el paciente, una conversación dialéctica. Una interacción que, más que un intercambio de información, es una verdadera construcción colectiva de la situación diagnosticada.

Por último, el concepto clínico del diagnóstico tiene un tercer elemento de gran importancia: se hace *para prescribir el tratamiento más adecuado*. Así, al bagaje de conocimientos del diagnosticador y la relación interactiva con “los diagnosticados” se le suma la *finalidad teleológica* del diagnóstico: este siempre está orientado a la resolución de un problema. Idañez y Ander-Egg (1999:24) apuntan que cualquier diagnóstico “debe ser una síntesis de la situación problema... [y servir] de referencia para la elaboración de un programa de acción”. Estos tres elementos también están presentes en el concepto general que brinda Bañón I. Martínez (2003:140), que define este proceso como el

... análisis de la situación presente de diferentes variables... que se deciden estudiar con el objeto de localizar elementos disfuncionales que impulsan... a dar una respuesta conveniente a sus demandas y necesidades.

De este modo, se observa que esta definición opera sobre la concepción de una realidad social hasta cierto punto objetiva, externa al observador, que presenta ciertas “disfuncionalidades” o “síntomas” que el diagnosticador debe “descubrir” a partir de ciertos conocimientos específicos, proponiendo “soluciones”, o “remedios” para cada problema. El concepto tiene una enorme fuerza explicativa, pero esta visión del diagnosticador como “médico social” presenta algunas debilidades al extrapolarla sin más al ámbito social.

1.1. El diagnóstico social

Al trasladarnos al campo social, encontramos que, a diferencia del ámbito clínico, el diagnosticador es siempre parte, en mayor o menor medida, de la situación que está diagnosticando. Entonces, el diagnóstico se vuelve mucho más un momento de *construcción* que de *descubrimiento* de las necesidades y problemas que se intenta identificar. Los conocimientos que deben ponerse en juego pertenecen a una realidad social de la que se forma parte, que atraviesa al diagnosticador y moldea su forma de ver las cosas.

Pero además, debemos agregar que esta construcción social que encara el investigador no ocurre en el vacío. Toma lugar en un entorno histórico-político determinado, cruzada por diferentes relaciones de poder en las que están insertos todos los actores que participan de la construcción del diagnóstico (“diagnosticadores” y “diagnosticados”). Sin embargo, este aparente laberinto no debe detener ni amilantar al diagnosticador. Al contrario, debe realizarse un esfuerzo consciente por incorporar esta complejidad al diagnóstico, de manera tal que el mismo permita visualizar un conjunto de conexiones causales, intervenidas por construcciones discursivas y de sentido,

en las que intervienen diferentes sujetos sociales desde posiciones diferenciales de poder.

De esta forma, entonces, a partir de la adaptación del concepto general del diagnóstico y de su definición clínica, podemos definir el **diagnóstico social** como la *elaboración, estructuración y sistematización de un cuerpo de conocimientos analítico/sintéticos, relativos a los problemas de una realidad social concreta y determinada, sobre la que se quiere realizar determinadas acciones* (Idañez y Ander Egg, 1999; Parsons, 2007; Graglia, 2017). En cierto modo, el principal esfuerzo del proceso consiste en realizar una serie de recortes sobre esta totalidad compleja, descomponiéndola en partes manejables (una lógica analítica), tanto a los fines de entenderlas como también de actuar sobre ellas, en busca de un impacto final en la comprensión y la composición del todo social (una lógica sintética).

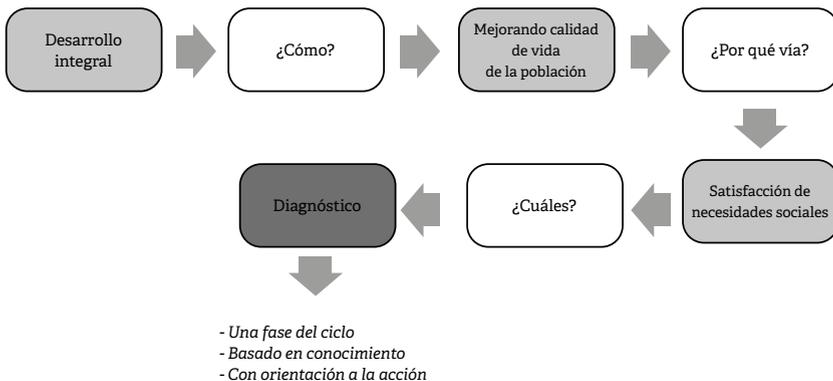
1.2. El diagnóstico en el marco de las políticas públicas

Entonces, si estamos de acuerdo en que el diagnóstico es básicamente un proceso de elaboración y sistematización de información, ¿cuál es la especificidad de este proceso en políticas públicas? Recordemos que, de acuerdo con el modelo relacional, entendemos las políticas públicas como *planes y actividades que un Estado diseña y gestiona a los fines de satisfacer necesidades sociales* (Graglia, 2007).

Como hemos señalado anteriormente, es mediante la progresiva satisfacción de necesidades sociales que se construyen las condiciones en las que las personas de la comunidad tienen tanto la libertad de elegir autónomamente su proyecto de vida como la posibilidad de desarrollar las capacidades para transformar efectivamente ese proyecto en realidad; alcanzando así una plena realización como persona humana. De este modo, se genera un proceso permanente

de transformación positiva, asociada al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, y de cada individuo que la compone; al fortalecimiento de los vínculos que hacen al tejido social; y a la sustentación de una relación armónica con el ambiente. Desde nuestro marco teórico, entendemos que ese proceso se denomina **desarrollo integral**.

La finalidad última de las políticas públicas es, entonces, el desarrollo de la comunidad. Y el diagnóstico constituye una **fase** de extrema importancia en su ciclo. Así, si el desarrollo pasa por el mejoramiento general de la calidad de vida de la población a través de la satisfacción progresiva de las necesidades sociales, la importancia del diagnóstico radica en que es el momento en el que se identifican cuáles son esas necesidades.

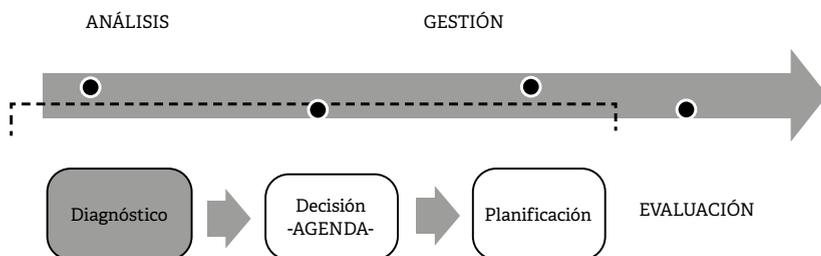


Por supuesto, los límites entre las etapas del ciclo de las políticas públicas tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse, y el diagnóstico no es la excepción. Lindblom (1993:11) señala, en ese sentido, que “los pasos deliberados, ordenados... no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas... [un] proceso complejamente interactivo, que carece de principio y fin”. El diagnóstico se

configura entonces como una fase siempre abierta, que se sigue completando a lo largo de todo el proceso, a medida que aumenta y se complejiza nuestro bagaje de conocimientos sobre la realidad social sobre la que se quiere actuar. Por lo tanto, y como bien señala Parsons (2007), el modelo por etapas permite el análisis de las complejidades del mundo real, siempre que al utilizarlo se recuerde que cuenta con todas las limitaciones de un mapa o una metáfora.

Sin embargo, desde un punto de vista lógico, conforme al modelo relacional (Graglia, 2017), el diagnóstico forma parte del momento de **diseño**, que sucede al **análisis** de las políticas existentes. En ese sentido, consideramos que antes de diseñar o rediseñar una nueva política, se debe describir, interpretar y criticar las políticas existentes. Ese análisis lo denominamos “estudios de determinación”. A su vez, el diseño anticipa y configura la **gestión** de políticas públicas, es decir, la implementación y control de las actividades, ejecución de las obras y prestación de los servicios.

Dentro de la etapa de diseño, el modelo relacional ubica el diagnóstico y la **decisión** de planes, programas y proyectos. E incluye dentro de esta última la generación de la agenda gubernamental como primer momento y el planeamiento como el segundo. Sin detenernos profundamente en ese punto -por el momento-, diremos que la planificación consiste en un momento separado de la decisión, y que así debe ser entendido. En la decisión se define efectivamente la agenda gubernamental; y recién sobre esta base se realiza la planificación, es decir, la formulación de planes, programas y proyectos, y las actividades a gestionar. Esta diferencia con el modelo relacional es importante, pero no será analizada con más detenimiento en esta oportunidad.



Retomando, entonces, ¿qué es el diagnóstico en el marco de las políticas públicas? Constituye *la fase del ciclo de las políticas públicas consistente en la elaboración, estructuración y sistematización de un cuerpo de conocimientos analítico/sintéticos, relativos a la identificación y caracterización de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos de un contexto social determinado, generado a los fines de orientar la tarea de los tomadores de decisiones y facilitar la implementación de acciones para la resolución de esos problemas y la satisfacción de esas necesidades, con el fin último del desarrollo de la comunidad.* Habiendo elaborado este concepto, podemos avanzar en preguntarnos: ¿qué se diagnostica en esta etapa de las políticas públicas?

2. Diagnóstico de prioridades

Como hemos señalado anteriormente, desde nuestro marco referencial el diagnóstico es una fase dentro de la etapa de diseño de las políticas públicas, orientado en última instancia al desarrollo integral de la comunidad. Como ese desarrollo implica el mejoramiento general de la calidad de vida a través de la satisfacción progresiva de necesidades sociales, el diagnóstico cumplirá su rol en el proceso si logra identificar las **necesidades insatisfechas** y **problemas irresueltos** que obstaculicen el acceso de la comunidad a ese nivel de vida deseado como bien común.

2.1. Necesidades

El primer paso del diagnóstico consiste en identificar necesidades, entendiendo estas como *carencias de uno o más sectores sociales* (por ejemplo, “los niños”), *corporativos* (por ejemplo, “los docentes”) o *territoriales* (una localidad, un sector de la ciudad, un barrio), o *de la comunidad en general, que se precisan para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común*. Por supuesto, el conjunto de necesidades que conforma este nivel de vida deseado como bien común se ha construido históricamente, y su integración depende del entorno cultural, político y económico de cada sociedad. Puede existir una privación material idéntica en dos comunidades, que sólo una de ellas considere como una necesidad (insatisfecha). Puede que una carencia sea definida como una necesidad por ambas comunidades, pero que se encuentre satisfecha en una e insatisfecha en la otra. Incluso, puede existir un faltante que constituya una necesidad insatisfecha en un momento dado, aunque no lo haya sido en el pasado dentro de una misma sociedad.

Incluso en el caso de necesidades que pueden ser percibidas como “universales”, tal como la subsistencia, varía enormemente la concepción de “subsistencia” que tiene la comunidad, y aún más las formas que esa sociedad acepta como válidas para alcanzarla (Idañezy Ander-Egg, 1997). ¿Cuáles pueden ser las necesidades para satisfacer? A la hora de diagnosticar, es posible contar con un listado orientativo, construido de manera inductiva, a partir del cual orientar el diálogo con los actores sociales. La pregunta entonces es ¿qué necesito para ser una comunidad desarrollada? Y en este sentido, es necesario rescatar los conceptos vertidos en la primera mitad de esta publicación. El desarrollo se alcanza a través del despliegue del capital físico, de la dinamización de la actividad económica, del desarrollo del capital humano

y del capital social, y del fortalecimiento de la capacidad y calidad institucional⁶².



Entonces, a modo de ejercicio práctico, el diagnosticador debe plantearse: ¿qué necesitamos para desarrollar *esta* comunidad? Vivienda, conectividad, empleo, salud, educación, seguridad son algunas de las respuestas que más rápidamente vienen a la mente. Pero también son necesarios espacios públicos, el acceso a un ambiente sano, el fortalecimiento del tejido social, la convivencia ciudadana y muchos más. Cada uno de estos elementos constituye *necesidades*. Descubrir la forma específica que toman dentro de cada sociedad, y las maneras que los actores sociales aceptan como válidas para satisfacerlas, representa el primer desafío al momento de diagnosticar. En este sentido, el modelo relacional sugiere que las necesidades sean tratadas específica y no genéricamente.

62 A los que nosotros agregamos la capacidad institucional del Estado y el gobierno de emprender políticas públicas que resuelvan los problemas. Sobre esto nos explayamos en el apartado “Diagnóstico de capacidades”, dentro de este mismo material.

En este momento, es muy importante diferenciar las necesidades de las **demandas**, es decir, las peticiones o requerimientos de los sectores privados o ciudadanos, de manera formal e informal (Graglia, 2017), o presentes en la opinión pública⁶³ (Parsons, 2007:142) dirigidos al sector estatal. En este sentido, cabe hacer dos advertencias finales al diagnosticador al momento de identificar necesidades.

En primer lugar, *hay múltiples motivos por los que una necesidad puede no estar demandada*, tales como la persistencia de necesidades insatisfechas más urgentes, la falta de conciencia del sector social particular con respecto a sus derechos o la falta de medios de expresión (Graglia, 2017); pero también, la debilidad relativa del sector social afectado en el tablero político-institucional de la comunidad. ¿Cómo encontrar entonces el conjunto de necesidades que hacen a esa calidad deseada como bien común? Y además, ¿cómo sabemos que esa carencia determinada no demandada constituye una necesidad? La respuesta es metodológica: a las necesidades sociales detectadas *participativamente* por la población (que, debemos entender, han sido *demandadas*, al menos a raíz de la consulta realizada por el diagnóstico), debemos añadir las necesidades identificadas por el equipo técnico a cargo del diagnóstico, tanto:

- *Normativamente*, es decir, de acuerdo con una visión político-ideológica de sociedad considerada como ideal, que permita comparar esa situación deseada con la actual e identificar los elementos de aquella que *le faltan* a esta.
- *Comparativamente*, es decir, teniendo en cuenta el recorrido de otras comunidades similares y su propio bagaje de conocimientos y experiencias como diagnosticador (Idañez y Ander-Egg, 1997).

63 Entendiendo esta como un “cuerpo identificable de visiones compartidas por un grupo definido, cuyas opiniones [son] consideradas importantes y tomadas en cuenta por el gobierno” (Parsons, 2007:142).

Por lo tanto, de acuerdo con nuestra metodología, el diagnosticador debe recomendar al decisor político ocuparse primero de las necesidades demandadas, y preocuparse por aquellas no demandadas, elaborando planes y buscando los recursos para implementarlos (Graglia, 2012).

En segundo lugar, no debe confundirse la identificación de necesidades sociales con el estudio de la opinión pública. Existe una tendencia a creer que la estructura de prioridades para el desarrollo puede ser detectada a partir de relevamientos cuantitativos y, por lo tanto, que un diagnóstico de políticas públicas debe regirse por las reglas de agregación estadística que validan aquellos. O, de manera similar, reemplazar el diagnóstico con la realización de una encuesta. En efecto, existe una relación estrecha entre la opinión pública y el diagnóstico de necesidades, debido a que

El hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención de los diseñadores de política... está estrechamente vinculado con la manera en la que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública, como quiera que esta sea definida y medida (Parsons, 2007:141).

Sin embargo, este afán por diagnosticar a través de mediciones de la opinión pública parte de un razonamiento con un error de fondo: la confusión entre necesidades y demandas. El diagnosticador se verá tentado entonces a ser lo más “representativo” posible al estudiar las necesidades y problemas públicos, sometiendo el diagnóstico a una serie de presiones que terminarán debilitando la calidad técnica del proceso. No es que los sondeos de opinión sean inútiles ¡ni mucho menos! Suelen ser excelentes complementos de buen diagnóstico. Pero tienen objetivos diferentes, y métodos distintos. Sobre esta cuestión volveremos brevemente al analizar las *consecuencias de los problemas*.

2.2. Problemas

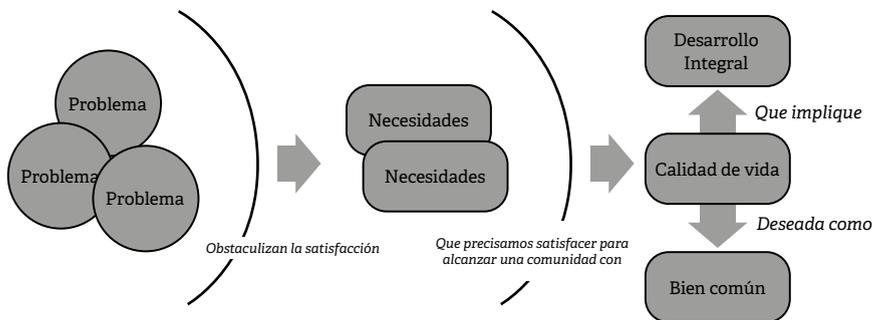
El segundo paso en un diagnóstico de prioridades radica en identificar los problemas, entendiendo estos como *dificultades e impedimentos que obstaculizan la satisfacción de una necesidad por parte de un sector de la comunidad o de la comunidad en general*. Es extremadamente importante no confundir las necesidades con los problemas que obstruyen su satisfacción, cuestión que requiere de cierta atención por parte del diagnosticador (especialmente cuando en el diálogo informal, los actores sociales se refieren a ambos de manera indistinta).

Supongamos, por ejemplo, que en nuestro diagnóstico realizado sobre una comunidad local detectamos que la *salud* es una necesidad que hace al desarrollo del capital humano, y cuya satisfacción contribuirá al desarrollo integral de la misma. La escasa oferta de prestadores de servicios médicos en relación con la demanda, la deficiencia edilicia en la infraestructura sanitaria existente y la existencia de barreras culturales y financieras al acceso a la salud, pueden ser detectadas como los problemas que dificultan su satisfacción. En otras palabras, la insuficiencia de médicos, el mal estado de los hospitales y centros de asistencia y la falta de conciencia y recursos financieros dificultan que uno o varios sectores de la comunidad puedan satisfacer su necesidad de salud.

Pero ¡cuidado! En la opinión pública y el diálogo informal, los problemas suelen definirse como carencias, provocando confusión al diagnosticador desprevenido. Así, los actores consultados por las necesidades pueden sostener que “lo que falta son más médicos en la localidad” o que “lo que necesitamos es que arreglen los hospitales”. Incluso es usual que se superponga la definición de problemas con la proposición de alternativas que, a los ojos de los actores constituyen la solución al problema detectado. De esta manera, al ser consultados sobre las necesidades los actores responden con afirmaciones como “la necesidad es concientizar sobre prácticas saludables” o que

“lo necesario es garantizar que nadie quede fuera del sistema de salud por no contar con recursos económicos”.

Al margen de los términos que se usen informalmente para definirlos, resulta clave que el diagnosticador sea capaz separar conceptual y metodológicamente problemas de necesidades. Una de las mejores herramientas para lograrlo es considerar si la situación problemática detectada por los actores constituye *un fin en sí mismo* desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad, o si sólo debemos resolverlo *como medio para la satisfacción de una necesidad*. Desde un punto de vista práctico, esto implica realizar un razonamiento sencillo, originado en una pregunta directa: ¿qué necesito para desarrollarme como comunidad? En nuestro ejemplo, se desprende que ser una sociedad desarrollada no significa “tener más médicos”. Para ser una comunidad desarrollada necesitamos *salud*. Y no podremos acceder a la salud si continuamos con esta deficiencia de médicos en la localidad.



Por supuesto, la definición de las dificultades que obstaculizan el camino hacia el desarrollo no es un proceso sencillo, ni únicamente de naturaleza técnica. En muchos casos, de hecho, “la política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en

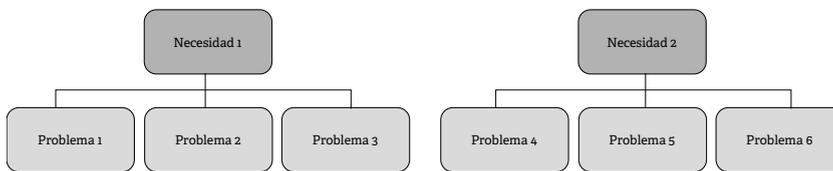
caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto” (Parsons, 2007:120). Al igual que con las necesidades, los impedimentos que provocan su insatisfacción varían de una sociedad a otra, a lo largo del tiempo en una misma sociedad y, sobre todo *en las diferentes perspectivas de los distintos actores sociales relacionados con proceso*.

Pero además, cada diagnóstico implica enfrentarse a una gran *complejidad*: “los problemas que enfrentan los ciudadanos o los diseñadores o responsables de la definición de políticas públicas existen como muchas cosas a la vez” (Parsons, 2007:99). No existen separados unos de otros ni pueden clasificarse taxativamente de acuerdo con su naturaleza. Están interconectados, comparten causas y se potencian mutuamente. El desempleo, por ejemplo, es un problema fundamentalmente de naturaleza económica, pero también psicológico y sociológico. Pero ¿cómo actuar entonces frente a esta complejidad? O ¿hasta dónde continuar intentando retratarla? Al respecto, el diagnosticador debe evitar dos tentaciones igualmente peligrosas: por un lado, una *excesiva preocupación por explicar la totalidad social*, agregando información relevante sobre la situación contextual pero intrascendente a los fines del diagnóstico. Y, por otro, una presentación de la *realidad excesivamente fragmentada*, que no permita contextualizar necesidades y problemas y establecer las conexiones entre ellos. ¿Cómo equilibrar estos requerimientos? Recurriendo al pragmatismo. Hemos establecido que este es un proceso fuertemente orientado a la acción y, más específicamente, a la *resolución de problemas*. En consecuencia, el nivel de complejidad del diagnóstico debe ser capaz de cumplir dos finalidades (Idañez y Ander-Egg, 1999:28-30), y será adecuado mientras efectivamente pueda:

- Proporcionar un cuadro de situación para definir estrategias generales; que en nuestro caso se da a través de la definición de prioridades para el desarrollo.

- Servir de base para elaborar planes, programas y proyectos, que de acuerdo con nuestra metodología deben generarse a partir de las necesidades, problemas y causas.

Por último, debemos resaltar que las necesidades responden a múltiples problemas. Por eso, teniendo en cuenta las limitaciones propias de cualquier proceso analítico, es necesario identificar *todos los impedimentos que están obstaculizando la satisfacción de una (o varias) necesidad(es)*. Al hacerlo, se van generando los correspondientes árboles de problemas. En esta etapa, uno por necesidad:

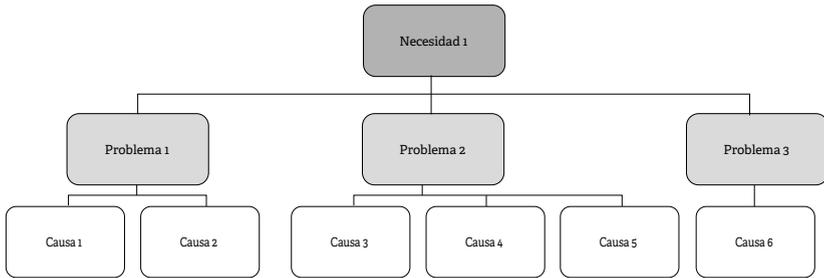


2.3. Causas y consecuencias. Causantes

Como último paso de este momento del diagnóstico, es necesario identificar las causas de cada problema, es decir, *los hechos, circunstancias y situaciones fácticas cuya permanencia en el tiempo resulta en la imposibilidad de resolver uno o más problemas de política*. En otras palabras, son los motivos que explican la presencia actual de un problema.

Los problemas son multicausales, es decir, que se mantienen en el tiempo por la conjunción de una diversidad de situaciones de diferente naturaleza (económicas, físicas, culturales, administrativas, etc.). Es importante destacar que cada situación puede constituir causa de más de un problema, generando entrecruzamientos e interdependencias que el diagnosticador debe identificar. De esta ma-

nera, a medida que el diagnosticador identifique las causas de cada problema, complejizará la construcción de su árbol de necesidades:



La dificultad técnica, en este momento, radica en distinguir las causas de los factores *causantes* de cada problema, por un lado, y de las *consecuencias* de los mismos, por otro. Por momentos la diferencia puede resultar sutil, pero esta distinción tendrá un fuerte impacto metodológico, tanto en la elaboración de proyectos y programas como en la ejecución de las políticas.

Las *consecuencias* son las experiencias derivadas, originadas por la existencia del problema, que resultan en situaciones problemáticas observables y que suelen transformarse en motivo de inquietud para el público. De hecho, muchas veces las demandas sociales no aparecen vinculadas a la resolución de los problemas ni a la remoción de sus causas, sino simplemente a la molestia que les causan las consecuencias. Tomemos, por ejemplo, la existencia de un basural a cielo abierto como problema público, que obstaculiza la satisfacción de la necesidad de “ambiente saludable” de una comunidad local. Para encontrar sus causas, el diagnosticador debe preguntarse: ¿por qué existe el basural? El elevado volumen de generación domiciliaria, la insuficiencia de las prácticas de reutilización y reciclado como alternativa al desecho; la

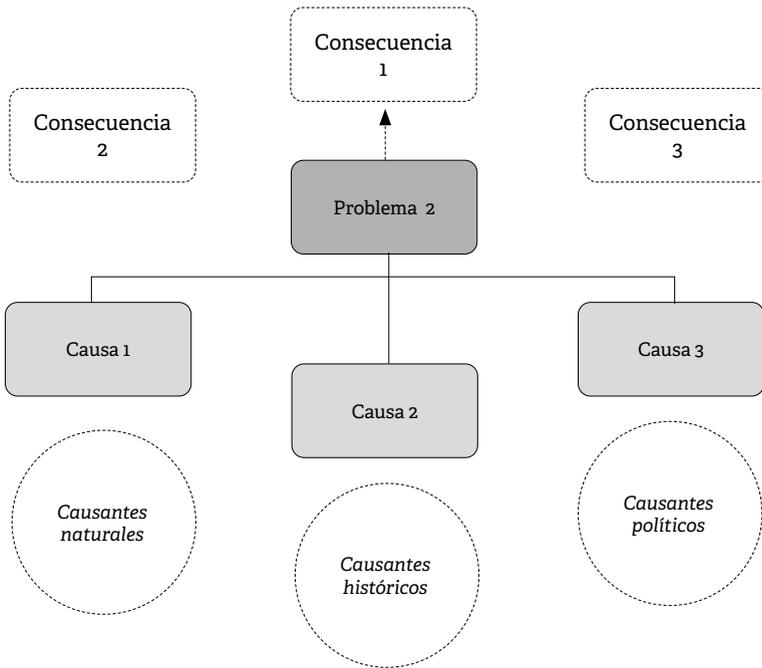
continua descarga ilegal de residuos por parte de privados, o la inexistencia de alternativas viables para la disposición final de los residuos sólidos recolectados por el Estado. Todas ellas pueden constituir sus causas. La transmisión de enfermedades, o la contaminación del aire de localidad percibida por la población como “malos olores”, son, en cambio, consecuencias de la existencia del basural. Quizá, incluso, la demanda social se haya originado más por la molestia que causa este último que por una reflexión consciente sobre la problemática ambiental. En la mayoría de los casos, son necesarias tanto las políticas que atacan las consecuencias como las causas de los problemas. Pero las que contribuirán a resolverlo son las que atacan a las primeras⁶⁴.

Los *causantes*, por su lado, son las *circunstancias o condiciones naturales, históricas o políticas que provocaron originalmente la existencia del problema actual*. Así, mientras las causas son los factores implicados en la persistencia actual del problema, los causantes son los implicados en la existencia original del mismo. En vez de responder a la pregunta de por qué existe el problema, se pregunta ¿por qué llegó a existir? Muchas veces la respuesta puede ser la misma, pero en ocasiones los factores que sostienen la existencia del problema en el tiempo son diferentes que los que lo originaron, y confundirlos resulta nocivo al momento de pasar del diagnóstico a la planificación. Por ejemplo, si el diagnóstico identifica como un problema la existencia de inundaciones en un territorio, es probable que la progresiva deforestación del mismo emerja vinculada a su aparición. Pero en este caso, la causa debe definirse como “insuficiente cobertura forestal”, y no como “deforestaciones que vienen desde hace mucho tiempo”. No sólo porque las inundaciones actuales se explican por la falta de

64 Sino, podríamos caer en el absurdo de creer que ahogar el olor del basural con dispersores de fragancias florales repartidos en toda la localidad resolvería el problema. Y sólo estaríamos tratando con una de sus consecuencias.

vegetación, sino también porque, como causa, es atacable. ¿Cómo podríamos, en cambio, proponer una política para cambiar el nivel de deforestación que se sostuvo en dicho territorio en el pasado?

A partir de las causas, causantes y consecuencias de cada problema, es posible generar así otro tipo de árbol, usual en muchas metodologías de diagnóstico. Como siempre, su utilización es recomendable en la medida en que resulte útil a diagnosticadores, decisores y planificadores para alcanzar los objetivos propuestos.



A partir de identificar necesidades, problemas y causas, se completa el diagnóstico de prioridades para el desarrollo. De acuerdo con el modelo relacional (Graglia, 2017), el siguiente paso en el ciclo de las políticas públicas consiste en la **elaboración de alternativas** de solución para los problemas detectados.

3. Alternativas de solución: el camino a la decisión

Como hemos establecido, un diagnóstico concluido ofrece una visión de las necesidades sociales a satisfacer, los problemas a resolver y las causas a remover. Además, nos brinda la posibilidad de enmarcar los problemas relacionados con el (mal)funcionamiento del Estado en el marco de las brechas de capacidad institucional. De acuerdo con lo establecido por el modelo relacional, es del diagnóstico que surgen las alternativas de solución, y es a partir de la decisión política que comienzan a transformarse en proyectos de política. Pero de este abordaje nos ocuparemos en la siguiente lectura.

CAPÍTULO 7

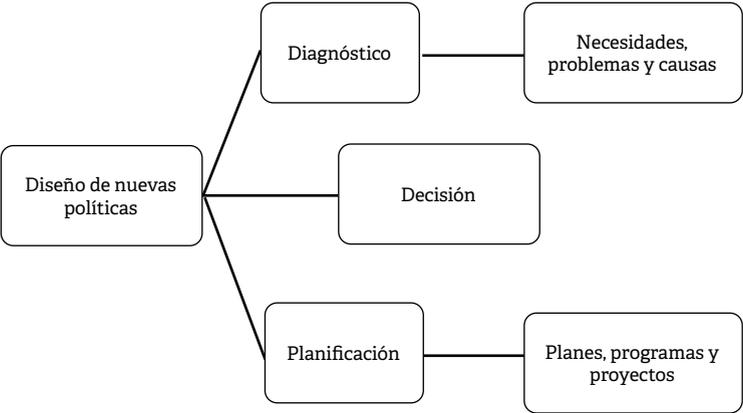
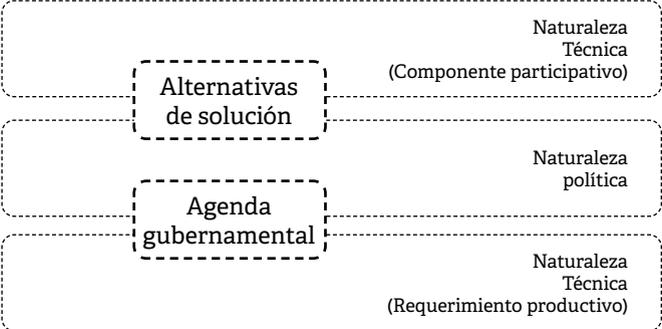
Decisión y planificación en la gestión política

La concepción clásica del modelo relacional incluye dentro de la fase de decisión tanto la determinación de la agenda gubernamental como la formulación de los planes, programas, proyectos y actividades que implementará la gestión. Ahora bien, en nuestra aproximación nos permitimos establecer una pequeña diferencia con esa concepción clásica del modelo relacional. En este sentido, consideramos que *la **planificación** es una fase completamente diferente de la **decisión***, debido a:

- Su diferente **naturaleza**, ya que la decisión es eminentemente política mientras que la planificación responde a un carácter técnico.
- Los diferentes **actores** que las desarrollan, ya que mientras la decisión corresponde a los gobernantes -en sentido restringido entendidos como las autoridades del Poder Ejecutivo elegidas democráticamente y los funcionarios políticos designados por ellos (Graglia, 2017:192)-, la planificación corresponde a los equipos de planeamiento, que pueden pertenecer a la planta permanente de los Estados o provenir de los sectores privados (profesionales, consultoras, etc.).

- Los distintos **productos** que surgen de cada una de las fases, ya que mientras la decisión resulta en la determinación de la agenda gubernamental, la planificación resulta en la definición de los ejes de gestión y los planes, programas y proyectos que una gestión política implementará en el marco de su gobierno.

De este modo, entendemos que existen tres fases dentro de la etapa de diseño de las políticas públicas, que se diferencian por su naturaleza, los actores que las implementan y los productos que resultan de la mismas.



En este modelo, las alternativas de solución constituyen un resultado del diagnóstico (una fase técnica y participativa), pero están teñidas de la racionalidad política de la decisión; y la agenda gubernamental constituye un resultado de la decisión (una fase política y representativa), pero está marcada por la racionalidad técnica de la planificación. En consecuencia, es a través de la formulación de alternativas y la definición de la agenda gubernamental que se encuentran las necesidades insatisfechas y problemas irresueltos, con los planes y programas que buscan su satisfacción y resolución. O, dicho de otro modo, es a través de la decisión política que se relacionan los procesos técnicos de diagnóstico y planificación, con su componente participativo y su requerimiento productivo, respectivamente.

El modelo relacional presenta esta naturaleza indefinida de estos *outputs* de las fases con una claridad meridiana, cuando indica que:

La definición de la agenda de gobierno es de naturaleza política, pero supone una perspectiva técnica de los gobernantes, mientras que la formulación de los planes y actividades es de naturaleza técnica, pero requiere una perspectiva política de los planificadores. El conocimiento de lo técnico distingue a un buen gobernante de un politiquero. A su vez, el entendimiento de lo político diferencia a un buen planificador de un tecnócrata. Sin dudas, las relaciones entre gobernantes y planificadores es un punto de inflexión en el proceso de las políticas públicas (Graglia, 2017:193).

En consecuencia, el abordaje técnico de los métodos y herramientas de planificación en políticas públicas deben hacerse siempre de acuerdo con una perspectiva política más amplia, y siempre en el marco de su ciclo relacional. Olvidar este último punto lleva a numerosos modelos de planeamiento social a confundir los elementos de la planificación con el diagnóstico. Y, sobre todo, a cometer el error de subestimar o ignorar el peso de la decisión política en el proceso. Con el objeto de evitar estas dos tentaciones abordaremos

brevemente las cuestiones de las alternativas de solución posibles, la decisión y la agenda gubernamental.

1. Del diagnóstico al planeamiento: alternativas

De acuerdo con el modelo relacional (Graglia, 2017:179-187), luego de identificar las necesidades, problemas y causas, los diagnosticadores deben enumerar las **alternativas de solución posibles**, es decir, *los cursos de decisión y acción para remover las causas de los problemas irresueltos detectados y, de esa manera, contribuir a satisfacer una determinada necesidad social*. Para que esta enumeración sea correcta en términos técnicos, deben respetarse las tres características que hacen a la misma definición del término:

1. Deben ser alternativas: es decir, que deben ser al menos dos y deben suponer decisiones o acciones mutuamente excluyentes: “entre dos alternativas, si se tomara o se realizara la primera, entonces no se debería tomar o realizar la segunda y viceversa” (Graglia, 2017:180). Si son compatibles o complementarias, no son dos alternativas, sino dos decisiones que corresponden a un mismo lineamiento estratégico, o dos actividades que integran un mismo proyecto.

2. Deben ser soluciones: es decir, que deben implicar una mejora incremental con respecto a la situación actual (Lindblom, 1959). Deben suponer, con base en la orientación ideológica de los decisores y el conocimiento técnico de los diagnosticadores o la experiencia comparada, un progreso en la calidad de vida de la población que sufre el problema, con la consecuente insatisfacción de determinada necesidad.

3. Deben ser posibles: las alternativas imposibles no son alternativas: “pueden ser... buenos deseos de los actores políti-

cos y sociales, pero no sirven como punto de partida para la decisión” (Graglia, 2017:185). Aunque, claro, no todas son igualmente posibles y, en consecuencia, el modelo relacional propone tres criterios para analizar el nivel de posibilidad de cualquier alternativa: capacidad real de intervención, efectividad y factibilidad política (Graglia, 2017:183).

Y es en estos criterios de posibilidad de las alternativas de solución donde se evidencia su doble naturaleza, y la necesidad de entenderlas como paso entre el diagnóstico y la decisión más que como una fase secundaria dentro del diagnóstico. Porque mientras la capacidad real de intervención (asociada a la disponibilidad de recursos financieros -propios o provenientes de otras jurisdicciones- y humanos) y la efectividad (que resulta de la combinación entre la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en el uso de los medios disponibles) pueden entenderse a partir de razonamientos técnicos, la factibilidad es, como su nombre lo indica, eminentemente política.

La factibilidad política depende de la combinación entre la *viabilidad social*, que el modelo relacional entiende como aceptación ciudadana o, en otras palabras, “si puede ser aceptada por la opinión pública” (Graglia, 2017:184); y la *viabilidad legal*, es decir, su probabilidad de ser aprobada por el poder ejecutivo o legislativo que corresponda. Y estos dos elementos dependen fundamentalmente del **entorno político** de las políticas públicas, con las que los decisores tienen una relación muy dinámica. En este sentido, debemos considerar que el grado de aceptación ciudadana de determinadas medidas se relaciona con dos obsesiones que la opinión pública viene generando en decisores y consultores desde hace décadas: cómo medirla, por un lado; y cómo influir sobre ella, por otro (Parsons, 2007:141-143).

El avance del marketing político y la influencia de los así llamados “formadores de opinión” nos obligan a considerar la viabilidad social de la que nos habla el modelo relacional desde un punto de vista dinámico: la factibilidad política de una alternativa no es un parámetro dado, sino que se construye (o se destruye) a través de la comunicación y la propaganda de gobierno. En este sentido, Parsons (2007:156) nos indica que “la agenda de las políticas públicas es menos un producto de la opinión pública... que el resultado de la forma en que la élite... elija estructurar los parámetros de aquello que... está en debate”. Y es a partir de esta doble naturaleza, técnico-política, que las alternativas se relacionan con la agenda gubernamental.

2. Del diagnóstico al planeamiento: la decisión política y la agenda gubernamental

De acuerdo con el modelo relacional, “en la decisión se define la agenda gubernamental” (Graglia, 2017:191). Y, por lo tanto, los protagonistas del momento son los *gobernantes*, autoridades electas por el voto popular y funcionarios designados por esas autoridades, aunque siempre en consulta con los administradores públicos y teniendo en cuenta las conclusiones del diagnóstico participativo. En otras palabras, “al gobierno le corresponde la decisión política... si no lo hacen, no gobiernan o ‘desgobiernan’. Luego, si lo hacen correctamente, ‘gobiernan bien’” (García Pizarro, 2007, en Graglia, 2017:193).

La decisión consiste precisamente en la elección de algunas de las alternativas de solución elaboradas a partir de las conclusiones del diagnóstico. Por lo tanto, implica una toma de posición, no sólo con respecto a los cursos posibles de acción para remover cada causa, sino también en relación con la prioridad y jerarquía que se otorga desde el gobierno a los problemas y necesidades identificados. En

este punto, pesan entonces tanto la orientación política-ideológica del gobierno como el análisis de la coyuntura política que se haga en el momento. En otras palabras, la decisión resulta de la combinación de dos preguntas que deben hacerse los decisores: ¿qué creemos ideológicamente que es lo mejor? Y ¿qué es lo más conveniente políticamente, dada la situación actual?⁶⁵ En el mejor de los casos, también influye la plataforma electoral del partido político de origen del gobernante (Graglia, 2017:197), en tanto entendemos que “las autoridades han sido candidatos de un partido político o una alianza electoral... que... han hecho una alianza con el electorado”. Es decir, una tercera pregunta a realizarse por los decisores al momento de decidir entre dos alternativas diferentes para solucionar un problema puede ser: ¿qué le dijimos a la gente en la campaña que íbamos a hacer si ganábamos las elecciones?

A partir de las decisiones, se configura la **agenda de gobierno**, es decir, “el conjunto de estrategias adoptadas por los gobernantes para remover, completa o parcialmente, las causas principales de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales” (Graglia, 2017:199). Esta instancia continúa siendo de naturaleza política, pero:

- Compila las estrategias que el gobierno genera ante las necesidades, problemas y causas detectados técnica y participativamente en el diagnóstico.
- Sienta las bases para la elaboración técnica de los planes, programas y proyectos de la gestión.

65 Por supuesto, esta pregunta debe pasar un filtro: a quién o a quiénes se refiere dicha conveniencia. Como dice Graglia (2017:199), “las posibilidades son dos y pueden formularse dicotómicamente: ¿cuál es la alternativa más conveniente para el gobernante y su partido o cuál es la alternativa más conveniente para los destinatarios y la sociedad en general?”. Como el autor citado, creemos que el criterio determinante es el de la conveniencia para los destinatarios de la política y la comunidad en general.

En otras palabras, como resultante directa de la decisión política, la agenda gubernamental constituye un punto de inflexión, una bisagra entre el diagnóstico y la planificación. Como hemos dicho anteriormente, las necesidades sociales a satisfacer varían de sociedad en sociedad, y dentro de una misma comunidad a lo largo del tiempo, así como varían los problemas que impiden su resolución y las causas que hacen a su permanencia en el tiempo. De igual forma, las alternativas de solución posibles no son idénticas en todos los contextos. Y también son diferentes las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos, sus (en el mejor de los casos) consecuentes plataformas electorales; y, evidentemente, la coyuntura política de cada decisión. Como resultado, no existen (ni deberían existir) dos agendas de gobierno exactamente iguales.

A partir de las decisiones que generan la agenda gubernamental, los gobernantes recurren nuevamente los equipos técnicos, para ingresar en la que nosotros consideramos la **tercera fase del diseño de políticas públicas: la planificación.**

3. Planificación de políticas públicas

La planificación es un proceso orientado a organizar situaciones presentes y prever futuras reduciendo la incertidumbre mediante la enumeración de objetivos deseables, la sistematización de las acciones necesarias para alcanzarlos y la instrumentación reflexiva de medios para esas acciones (Ossorio, 2003; PNUD, 2009). De este modo, une un carácter *prospectivo* con una reflexión *propositiva*. En el centro de la planificación se encuentra siempre la idea de futuro, tanto a partir de la consideración anticipada de los escenarios posibles como desde la vocación de alcanzar los objetivos deseados. Y del encuentro de esta idea con la consideración de los cursos de acción que nos permitirán alcanzarla emergen los elementos de cualquier plan.

En el marco del ciclo de las políticas públicas, la planificación consiste en la tercera y última fase de la etapa de diseño, antecedida por la decisión política; y preconfigura técnicamente la etapa de gestión de las mismas, es decir, la ejecución de las actividades y el control de gestión. A continuación se presentan los principales conceptos que hacen a la planificación en el marco de las políticas públicas: lineamientos estratégicos, ejes de gestión y estructura programática. Posteriormente se analizan brevemente las diferencias entre la planificación estratégica y la planificación de gobierno, especialmente a nivel subnacional y local, ya que ambas pueden ser entendidas en el marco de las políticas públicas.

3.1. Lineamientos estratégicos y ejes de gestión

¿Cómo se planifican las políticas públicas? El primer paso corresponde a la definición de los principales objetivos políticos de la gestión, que se desprenden tanto de la visión ideológica de comunidad que sustentan como de los resultados del diagnóstico realizado, en el mejor de los casos, participativamente. O, dicho de otro modo, a partir de la manera en que el gobierno entiende las **prioridades para el desarrollo integral** de la sociedad.

Así, los lineamientos estratégicos de una gestión pueden ser el desarrollo productivo, la integración social, la ampliación de la infraestructura, la transparencia, la vinculación regional, la internacionalización, etc. Pueden ser de cualquier naturaleza, y se definen a partir de un tipo de relacionamiento con el entorno del Estado y sus actores, por lo que están atravesados por la *racionalidad estratégica*. Es en este punto donde toman fuerza las consideraciones, técnicas y políticas, sobre el comportamiento futuro de los actores empresariales y ciudadanos en relación con las políticas públicas. Tienen dos características principales:

- Como consecuencia de su vinculación con la visión de sociedad deseada, se orientan necesariamente al **largo plazo**.
- Son **transversales**, implican disposiciones generalizadas comunes a todas las áreas de la gestión que trabajan para dar cumplimiento a la misión de la gestión, derivada de sus prioridades. Y, por lo tanto, son alimentados por todas las acciones que cada repartición toma en ese sentido.

Los ejes de gestión corresponden al nivel táctico de la planificación, es decir, a la adecuación de lo pensado a nivel estratégico en la situación coyuntural, y en el marco de la misma, a hechos o situaciones específicas (Idañez y Ander Egg, 1999). Se encuentran, por lo tanto, en un nivel intermedio entre lo global y lo particular, articulando los lineamientos estratégicos para el desarrollo que se plantea una gestión, por un lado; y con los planes, programas y proyectos que diseña y ejecuta como parte de su agenda de gobierno, por otro.

En muy contadas ocasiones, la configuración de la estructura orgánica se corresponde plenamente con los ejes de gestión planteados. Por un lado, por la tendencia de los gobiernos actuales a sostener una división funcional de ministerios, secretarías y direcciones. Pero fundamentalmente, por la generalidad de los ejes de gestión, que se desprende directamente de la complejidad de la realidad sobre la que se pretende actuar. Por lo tanto, al momento de elaborar los ejes de gestión, decisores y planificadores se enfrentan a dos opciones: rearmar la orgánica ministerial para que refleje los ejes de gestión, o estructurar estos últimos de manera que sean *transversales a la estructura orgánica de la gestión*. En otras palabras, de forma tal que agrupen programas y actividades pertenecientes a diferentes secretarías y direcciones.

A diferencia de otros modelos de planificación, no proponemos que los ejes de gestión se relacionan directamente con una dependencia de la organización, sino que se articulan alrededor de *objetivos institucionales de mediano plazo*, cuyo cumplimiento sucesivo implica un avance en la consecución de los lineamientos estratégicos. En consecuencia, sugerimos optar por la segunda de las alternativas planteadas, es decir, construir *ejes transversales*, que refieran a las prioridades de la gestión como un todo y atraviesen la orgánica, englobando los esfuerzos que se hacen desde diferentes áreas en un mismo sentido. Metodológicamente, entonces, el planificador debe tener en cuenta que cada uno de los ejes de gestión está contenido dentro de uno de los lineamientos estratégicos, y se nutre de todos los proyectos que las diferentes áreas llevan a cabo para la consecución de sus objetivos.

3.2. Estructura programática

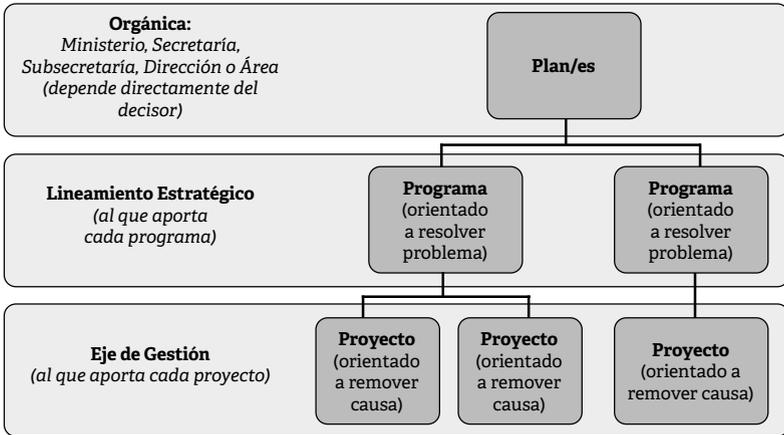
La estructura programática se integra a partir de la elaboración de todos los planes, programas y proyectos que la gestión planea implementar a los fines de remover las causas de los principales problemas que impiden la satisfacción de las necesidades sociales detectadas en el diagnóstico. De acuerdo con el modelo relacional, los objetivos de cualquier plan deben ser “satisfacer las necesidades sociales insatisfechas”; los objetivos de cualquier programa, “resolver los problemas que obstaculizan la satisfacción de una necesidad”; y los objetivos de cualquier proyecto deben estructurarse alrededor de “remover las causas de esos problemas, mediante la instrumentación de las acciones decididas y contenidas en la agenda gubernamental” (Graglia, 2017:203-204).

Sin embargo, en la práctica muchas veces no es posible generar esta cantidad y calidad de planes, programas y proyectos, de manera tal que se correspondan a cada una de las necesidades y problemas

detectados. En estos casos, sugerimos vincular la estructura programática a la estructura orgánica del Estado responsable de esas políticas públicas, unificando el nivel operativo de las mismas con el nivel orgánico/burocrático de las mismas. De este modo, resulta más sencillo identificar a los responsables de la consecución de los objetivos de cada proyecto, y se facilita la apropiación de los programas contenidos dentro de cada plan por parte de los funcionarios y agentes que deberán ejecutar las acciones contenidas en los mismos.

Por lo tanto, en primer lugar, se sugiere a los miembros de los equipos técnicos de planeamiento el estudio de la normativa que establece las competencias de cada repartición del Estado del que se trate. Y a continuación, la generación de uno o más planes de gobierno para cada una de las áreas que dependen directamente del decisor, es decir, de la autoridad elegida por el voto popular o el funcionario designado por la misma. De este modo, se contará con al menos un plan de gobierno por área que dependa directamente del decisor, y sus objetivos se corresponderán fundamentalmente con las funciones que la repartición debe cumplir, tanto reglamentaria como políticamente.

Además, se sugiere determinar a qué lineamiento estratégico aporta la consecución de los objetivos de cada programa y en qué eje de gestión se enmarcan los diferentes proyectos. ¿Por qué? En muchos casos, diferentes reparticiones implementan por separado programas con objetivos similares, que se enmarcan en la estrategia general de relacionamiento de la gestión con el entorno, o proyectos que, desde diferentes lugares, aportan a un mismo objetivo institucional de mediano plazo.



Un ejemplo clásico son los programas de modernización en las instituciones municipales. Consideremos el caso de un municipio cuya Secretaría de Finanzas implementa un proyecto de implementación de cedula digital para el cobro de tasas. Su objetivo se orienta a optimizar la relación municipio/contribuyente, a partir de la modernización (tecnológica) del proceso de cobro de tasas. Pero a la vez, la Secretaría de Obras Públicas y Privadas encara un proyecto de digitalización del catastro municipal, a los fines de facilitar el ordenamiento del uso del suelo y el control de las habilitaciones construcciones particulares. Cada uno de los proyectos integra diferentes programas, digamos el Programa de Optimización de los Ingresos Municipales por un lado y el Programa de Control de Obras Particulares, por otro. Cada uno pretende resolver un problema distinto; y cada uno es desarrollado por una repartición diferente. Pero *responden al mismo patrón de relacionamiento del municipio con el entorno* y, por lo tanto, aportan al cumplimiento de un mismo lineamiento estratégico: la modernización del Estado municipal. E incluso, dentro de ese lineamiento, contribuyen a un mismo eje de gestión: la implementación de nuevas tecnologías en la gestión.

De este modo, cada repartición se encontrará desarrollando uno o varios programas en el marco de sus competencias, vinculando el

nivel táctico de la planificación con el nivel orgánico de la administración pública en cuestión.

3.3. Planificación estratégica y planificación de gobierno

La planificación estratégica es un proceso continuo e interactivo que, a partir del reconocimiento y la participación de una diversidad de actores políticos, económicos y sociales complejos, con diferentes perspectivas e intereses y conectados en redes de múltiples relaciones, evalúa comprensivamente su situación actual, construye una visión deseable del futuro común, considera prospectivamente los escenarios posibles, selecciona objetivos e instrumenta reflexivamente los medios para alcanzar esa visión deseada.

Se caracteriza entonces por intentar dar cuenta de la totalidad de la complejidad social, buscando establecer grandes consensos sociales sobre las prioridades de desarrollo para la comunidad, y generar compromisos y acciones de todos los actores involucrados para la realización de ese desarrollo. Está necesariamente orientada al largo plazo y pretende generar las bases para el establecimiento de políticas de Estado, respetadas por parte de los sucesivos gobiernos como consecuencia de su impacto en la satisfacción de las necesidades sociales, y en la aprobación ciudadana asociada.

La planificación de gobierno, en cambio, resulta mucho más acotada. Los actores sociales tienen su lugar predominante en el diagnóstico y la evaluación de resultados, y la visión estratégica está dada principalmente por la incorporación de los lineamientos estratégicos y su vinculación con los diferentes programas de la gestión. Se integra únicamente por los planes, programas, proyectos y actividades que diseña e implementa el Estado a través de su gobierno y su administración, y se asienta fuertemente en la determinación de la agenda gubernamental.

4. Elementos de un proyecto de políticas públicas

Al momento de diseñar una política pública, es recomendable pensarla en términos de proyecto. Por supuesto, si hablamos de una planificación prospectiva, los elementos que la compondrán serán futuros en su totalidad; pero en un planeamiento inductivo, el ordenamiento y sistematización de las acciones que la gestión viene llevando a cabo debe dar como resultado un número determinado de proyectos, que integren estas actividades y las enmarquen dentro del proyecto político-gubernamental del que se trate. En este último caso, se recomienda tomar las acciones que respondan a un mismo objetivo y agruparlas dentro de un proyecto. Y a este proyecto, darle las mismas características que tendría uno propio de la planificación prospectiva, es decir, que tenga los mismos elementos.

A los fines de diseñar cualquier proyecto de política, este debe contener:

4.1. Finalidad

Es el impacto social al que contribuye la ejecución exitosa del proyecto. Representa un objetivo de desarrollo, que obedece a la orientación político-ideológica del gobierno (a su visión de desarrollo para la comunidad), y, en consecuencia, ayuda a establecer el contexto en el cual encaja el proyecto y el fin al que, se espera, contribuirá a largo plazo.

Y por lo tanto, la finalidad del proyecto está siempre vinculada a una de las **necesidades** detectadas en el diagnóstico. Pese a que suele ser necesario el diseño y la implementación de un plan de gobierno para satisfacer una necesidad (Graglia, 2017:203), numerosos proyectos de política pueden apuntar a la misma prioridad de desarrollo y, por lo tanto, tener la misma finalidad. En este sentido, la finalidad actúa como un horizonte político normativo de la política en cuestión.

Existen dos advertencias fundamentales para el planificador al momento de considerar la finalidad de cualquier proyecto. Primero, por definición, en ningún caso el proyecto será suficiente en sí mismo para lograr la finalidad. Resulta suficiente que contribuya de manera significativa al logro del mismo (Ortegón et al., 2005). Por lo tanto, la redacción de la finalidad debe responder a ideas de impacto social moderado, del tipo “contribuir a...”. Segundo, es importante diferenciar la finalidad de un proyecto del objetivo del mismo. Para lograrlo, el planificador debe tener en cuenta que este último indica *qué* queremos lograr, pero la finalidad señala *para qué* queremos lograrlo.

Tomemos un ejemplo. Si decimos “contribuir a la disminución del analfabetismo en la región”, estamos indicando una finalidad o, dicho en otros términos, precisando el impacto que puede tener el proyecto. Si formulamos, en cambio, “reforzar el servicio de educación de adultos en la región”, estamos señalando un objetivo (Idañez y Ander Egg, 1997). En este ejemplo concreto, el cumplimiento del objetivo del proyecto (reforzar un servicio de educación de adultos) contribuirá a disminuir el analfabetismo en la región. Pero que disminuya el analfabetismo en la región no depende exclusivamente del reforzamiento del servicio (sino de este y otros efectos más, que pueden ser ajenos al proyecto). Por ello, es importante distinguir lo que serán efectos del proyecto -objetivos- y lo que será el posible impacto del mismo -finalidad a la que contribuirá el proyecto si se desarrolla con éxito- (Idañez y Ander Egg, 1997).

4.2. Objetivo general

Refiere al cambio puntual que se pretende lograr con la ejecución de las actividades en la situación particular. Es decir, se trata de indicar el destino del proyecto o los efectos que se pretenden alcanzar con su realización. Conforman el elemento fundamental, ya que expre-

san los logros definidos que se busca alcanzar (Idañez y Ander Egg, 1997:5-6). El objetivo general de un proyecto suele estar asociado a la remoción de una de las causas que hacen a la existencia y permanencia en el tiempo del problema diagnosticado. mientras que el objetivo general de un programa de gobierno se relaciona con el problema que se pretende resolver (Graglia, 2017:203).

¿Cómo redactarlo? Los objetivos, generales y específicos, deben redactarse con un verbo en infinitivo, indicando un cambio y la dirección que tomará ese cambio. Los ejemplos más clásicos son “aumentar/disminuir”, “fortalecer”, “instalar”, etc. Es común utilizar verbos que se refieran a las actividades de implementación, tales como “capacitar” o “construir”. Pero esto es un error. El objetivo de una política de capacitación de agentes sanitarios con respecto a una enfermedad estacional no es capacitar agentes sanitarios, sino “fortalecer la capacidad de respuesta de los agentes sanitarios frente a determinada enfermedad...”. La capacitación de los agentes sanitarios es una de las actividades que emprenderá la gestión en el marco de este proyecto, como respuesta a uno de los problemas que, de acuerdo con el diagnóstico, impiden la adecuada satisfacción de la necesidad “salud” por parte de la población.

Dicho de otro modo, no hay que confundir los objetivos con los medios para alcanzarlos (Idañez y Ander Egg, 1997). Así, por ejemplo, cuando se dice “promover”, “coordinar”, “realizar una investigación”, etc., se está haciendo referencia a medios; consecuentemente, no deben utilizarse para definir objetivos.

4.3. Objetivos específicos

Refieren al cumplimiento de pasos que nos van llevando al cumplimiento del objetivo general. Son ulteriores especificaciones o pasos intermedios que hay que dar para alcanzar o consolidar ese objetivo general (Idañez y Ander Egg, 1997:6), y se estructuran de manera

similar al objetivo general. La necesidad de su formulación, la cantidad y el grado de especificidad de los mismos vendrán asociados al grado de generalidad o abstracción que tenga el objetivo general.

A la hora de redactarlos, se sugiere adoptarlos de manera tal que engloben las diferentes acciones y actividades que hacen a la descripción del proyecto, para facilitar así posteriores instancias de control de gestión.

4.4. Supuestos

Los supuestos son hechos, eventos y circunstancias que resultan externos al proyecto, pero que deben verificarse para el efectivo cumplimiento de sus objetivos y/o metas. Suele ser un elemento complejo de identificar para los planificadores, por lo que consideramos oportuno rescatar el razonamiento que sugieren Ortegón et al. (2005:27): “Si llevamos a cabo las actividades indicadas y ciertos supuestos se cumplen, entonces produciremos los componentes del proyecto”.

Constituyen la contracara de los riesgos del proyecto, y por lo tanto *deben estar fuera del control directo de los gestores de la política*. A la hora de formularlos, se sugiere al planificador redactar frases aseverativas, que afirmen explícitamente que la situación que damos por supuesta se verificará para el cumplimiento de los proyectos. Los ejemplos más usuales tienen que ver con condiciones climáticas (como el nivel de lluvias, las condiciones del terreno, etc.) o con el comportamiento de otros actores gubernamentales (firma de convenios con otro nivel de gobierno, por ejemplo) o sociales (la participación de la sociedad en instancias previstas a tal fin, por ejemplo).

Supongamos que un municipio encara un proyecto de pavimentación de calles de tierra, cuyo objetivo es “aumentar la proporción de calles pavimentadas de la localidad en un 50%”. Los diseñadores y

decisores de la política estiman que las obras se realizarán entre los meses de junio y septiembre, y que las lluvias se mantendrán dentro de los parámetros normales para esa época del año y en esa localidad. El volumen efectivo de las precipitaciones cae por fuera del control del gestor de la política, pero si excede en mucho lo previsto al momento de la planificación, pondrá en serio riesgo la consecución del objetivo. En este caso, el supuesto podría formularse de la siguiente manera: “Los niveles de lluvia se mantienen dentro de los parámetros históricos esperados para el período julio-septiembre en esta localidad”.

La correcta formulación de los supuestos evitará a los decisores políticos encontrarse con “sorpresas” al momento de realizar el monitoreo y el seguimiento de los proyectos, o incluso a la hora de dar cuentas a la ciudadanía. En este sentido, es usual escuchar a funcionarios responder ante el reclamo de sus superiores políticos (y aún más, oír a autoridades responder ante la opinión pública) por el incumplimiento de los objetivos esgrimiendo argumentos basados en supuestos. En nuestro ejemplo, “no llegamos a pavimentar hasta el 50% de la localidad porque llovió mucho más de lo previsto”. Sin embargo, estos supuestos deben preverse y comunicarse. En otras palabras, dicho en la etapa de planificación, el supuesto constituye una advertencia y una salvaguarda para el funcionario y el decisor político. Dicho después de la -fallida- gestión, constituye sólo una excusa.

4.5. Responsable

Constituye nada más y nada menos que la determinación clara y profunda del área de gobierno y/o de administración pública encargada de la ejecución de las actividades de la política. Al momento de redactarlo, se sugiere al planificador no sólo hacer referencia al departamento o repartición, sino al funcionario, es decir, a la persona

física responsable orgánica y políticamente de los resultados de esa política.

4.6. Descripción

Consiste en una reseña sintética del proyecto, que responde a la pregunta: ¿qué se quiere hacer? Este es uno de los elementos centrales del proyecto, ya que define y caracteriza la idea central de lo que se pretende realizar, ampliando en sus aspectos esenciales la información que proporciona la denominación. Aquí se plasman todas las actividades que hacen a la ejecución del proyecto, a través de la ejecución de las cuales se logrará el objetivo, y se contribuirá a la satisfacción de la necesidad social detectada.

Es el apartado que más libertad ofrece a los planificadores al momento de la redacción, pero en cualquier caso debe incluir:

- **ACTIVIDADES/PRESTACIONES A BRINDAR:** qué acciones se van a implementar en el marco del proyecto, qué prestaciones se van a producir con ejecución de las mismas (vacunaciones, capacitaciones, obras, etc.), y qué características tienen estas prestaciones.
- **PROCESO:** cómo se va a producir, en qué momentos, con qué periodicidad, a través de qué concertaciones sectoriales o coordinaciones intergubernamentales; etc.
- **DESTINATARIOS:** para quiénes se va a producir, es decir, quién será el sector social beneficiario de la política en particular.
- **LOCALIZACIÓN:** dónde se va a producir, es decir, el alcance territorial que tendrá la política.

4.7. Componentes: insumos y productos

Los componentes de un proyecto destacan su naturaleza de proceso, y desde un punto de vista sistémico constituyen los *inputs* y los

outputs concretos que tiene el proyecto. Los **insumos** son los recursos económicos y humanos, las obras y servicios que se requieren para ejecutar las acciones contempladas en el proyecto, y por lo tanto, para cumplir el objetivo. Responden a la pregunta ¿qué necesito para ejecutar este proyecto?

Los **productos**, en cambio, son los resultantes de la implementación del proyecto. En otras palabras, son las obras y servicios que quedarán realizados con posterioridad a la ejecución de las acciones contempladas en el proyecto. Se diferencian con la enumeración de las prestaciones contenidas en la descripción en que se expresan en trabajo terminado: sistemas instalados, personas capacitadas, kilómetros pavimentados.

Estos dos elementos son de gran utilidad a la hora de evaluar la eficiencia inherente a la política pública en cuestión, puesto que permiten visualizar rápidamente en qué recursos debió invertir la gestión, para obtener qué productos.

4.8. Metas, indicadores y verificadores

Las metas representan el cambio esperado en la situación problemática en la que se está trabajando. Se convierten así en la unidad de medida del cambio que se espera realizar, operacionalizando los objetivos, y estableciendo cuánto, cuándo y dónde se realizarán estos. Dicho de otro modo, cada meta consiste en la especificación de la cantidad, calidad y tiempo de las prestaciones (obras, servicios, capacitaciones, etc.) que deberán entregarse a partir de la ejecución de las actividades del proyecto.

En consecuencia, para cada uno de los objetivos específicos del proyecto el planificador deberá definir los resultados esperados correspondientes, en términos verificables y cuantificables (magnitudes físicas o monetarias, absolutas o relativas), de tal manera que pueda

determinarse si han sido o no alcanzados (o en qué medida han sido alcanzados).

Es sobre las metas que se apuntalará la totalidad de los procesos de control de gestión. Y, por tanto, estas deben ser realistas, evitando las tentaciones de magnificarlas (prometer de más) a los fines de obtener un rédito político a corto plazo, o reducirlas (prometer de menos) con el objeto de asegurar el cumplimiento futuro. Es por ello que las metas las elaboran los planificadores en diálogo con los responsables de cada programa o proyecto, pero deben ser validadas políticamente por el decisor.

Los indicadores, en cambio, son medidas de un concepto o comportamiento. En este sentido, constituyen herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran señales de la evolución concreta de una actividad o resultado. Son la *información* que nos permitirá evaluar el cumplimiento o no de las metas establecidas. Si, por ejemplo, una de las metas de nuestra política local es “pavimentar completamente 700 metros de calles de tierra en el primer trimestre del año en curso”, nuestro indicador será precisamente *la cantidad de metros pavimentados*. Así, el indicador puede señalar cumplimiento (cantidad de metros pavimentados = 700) o incumplimiento de la misma (cantidad de metros pavimentados = 150).

Por último, los verificadores son los lugares en donde se puede “obtener información acerca de los indicadores el ejecutor del proyecto o el evaluador” (Ortegón et al., 2005:26). Siguiendo nuestro ejemplo, ¿dónde vamos a verificar la cantidad de metros pavimentados efectivamente? Los verificadores obligan así al planificador a identificar fuentes existentes de información, o a hacer previsiones para recoger información.

CAPÍTULO 8

Ejecución y control de gestión de las políticas públicas

En primer lugar, entendemos el control de gestión en el **contexto conceptual** de las políticas públicas, concibiendo estas como *“planes y actividades que un Estado decide y acciona como responsable principal, a través de un gobierno y una administración, teniendo a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria, a los fines de la satisfacción de necesidades sociales, la aprobación ciudadana y la búsqueda del bien común”* (Graglia, 2017:27). Por un lado, porque la relación entre *planes y actividades* -el primer elemento de la definición de las políticas públicas- constituye el nodo central del control de gestión. La intención prospectiva contenida en los proyectos y la voluntad ejecutiva de las acciones son dos elementos constitutivos de las políticas públicas: proyectos no ejecutados y acciones no planificadas no son políticas públicas. Y, como veremos a continuación, el análisis comparativo entre lo proyectado y lo accionado será la base de todo el mecanismo de control de gestión.

Por otro lado, la relevancia de implementar un sistema de seguimiento y monitoreo de esos planes y actividades estatales emana de su relación con el cumplimiento de sus objetivos, tendientes en úl-

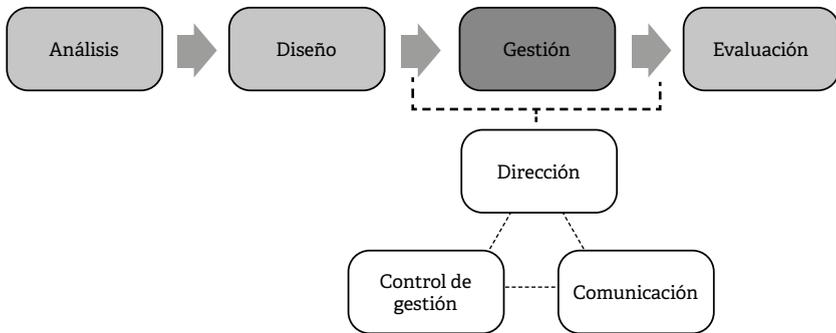
tima instancia a lograr la satisfacción de necesidades sociales y la aprobación ciudadana. En otras palabras, entender el control de gestión en el contexto de las políticas públicas implica considerar todo el proceso según la forma y el grado en que el mismo *contribuye a optimizar procedimientos del gobierno y la administración* en vistas a obtener *mejores resultados de satisfacción social*. Es decir, mejores políticas públicas.

1. Marco metodológico

En segundo lugar, concebimos el control dentro de un marco metodológico más amplio, que encuentra su principal sustento en el Modelo Relacional de Políticas Públicas (Graglia, 2012, 2014, 2017). De acuerdo con el mismo, existen cuatro grandes etapas en el proceso de las políticas públicas: el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación. El **análisis** (o estudios de determinación) consiste básicamente en el estudio crítico de las políticas existentes, con el objeto de detectar proyectos “sobrantes” y “faltantes”. Y se recomienda realizarlo de manera previa al diseño de nuevas políticas, a los fines de “mejorar lo que hay y no empezar siempre desde cero” (Graglia, 2017:145).

El **diseño**, como segunda etapa del ciclo de las políticas públicas, consta de tres grandes momentos: el *diagnóstico* -fase en la que se pretende identificar necesidades insatisfechas y problemas irresueltos-; la *decisión* -fase unida al diagnóstico por la generación de alternativas de solución, en la que se adoptan políticamente los cursos de acción a desarrollar-; y la *planificación* -fase unida a la decisión por la agenda gubernamental, en la que se enumeran los objetivos, se sistematizan las acciones necesarias para alcanzarlos y se instrumentan reflexivamente los medios que requieren esas acciones-. Por su parte, la **gestión** realiza y perfecciona el diseño de las políticas públicas, y consta también de tres fases:

- La *dirección*, que implica la ejecución de las políticas decididas, incluyendo su implantación legal y social; y su operación coordinada intergubernamentalmente y concertada intersectorialmente (Graglia, 2017:222).
- El *control*, que implica el monitoreo y el seguimiento de las actividades ejecutadas, y su análisis crítico en comparación con los proyectos planificados.
- La *comunicación*, que implica la difusión “a los sectores privados y ciudadanos de lo planificado o lo ejecutado” (Graglia, 2017:245).



De entre estos tres momentos, el presente material de estudio se ocupa principalmente del segundo (el control de gestión) y tangencialmente del primero, analizando la dirección sólo en tanto constituye un requisito indispensable para la efectivización del control. La aproximación tradicional del Modelo Relacional incluye el análisis de la ejecución como parte integrante de la dirección de las políticas públicas, y no como una fase autónoma posterior. Considera así que dirigir es más que ejecutar: “es ejecutar y controlar lo ejecutado, analizándolo y corrigiéndolo” (Graglia, 2017:236). Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la ejecución de las obras y la prestación de los servicios contemplados en los proyectos constituye una fase sepa-

rada del monitoreo y seguimiento de esas actividades. Es decir, la dirección es un momento distinto al control. Suceden en momentos cronológicos diferentes y responden a procesos lógicos distintos: mientras el primero se basa en la acción, el segundo está estructurado a partir de la información; y esta discrepancia tiene un fuerte impacto en las capacidades que deben tener los actores encargados de efectivizar ambos procesos. Así, es perfectamente factible exigirle a un secretario de obras públicas de cualquier gobierno local que entienda sobre la materia de su repartición, y conozca de infraestructura, de conectividad (pavimentación, mantenimiento de calles, etc.), de espacios públicos, etc. Pero no resulta tan evidente que sea un especialista en el diseño e implementación de un sistema de indicadores que vinculen cada acción ejecutada con las metas previstas en el diseño de los proyectos que las enmarcan. Sobre esta diferenciación nos detendremos más adelante, por lo que por ahora concluimos que, a partir de lo expuesto, es posible identificar el control de gestión como la segunda fase de la tercera etapa del ciclo de las políticas públicas.

2. El origen y el concepto del control de gestión

La transformación de la visión del Estado y el accionar de la administración pública en contextos de gran complejidad y acelerado cambio social vienen intensificando la preocupación por las ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos. Desde la década del setenta, las críticas hacia las llamadas “fallas del Estado” no tienen que ver solamente con el tamaño de las burocracias, sino con su capacidad de gerenciamiento y gestión del bienestar ciudadano (García Sánchez, 2007). La búsqueda de mayor eficiencia del accionar estatal en la satisfacción de necesidades sociales y la aprobación ciudadana llevaron al apogeo la propuesta disciplinar y profesional de la Nueva Gestión Pública, que en las décadas de los ochenta y

los noventa propuso “instrumentos de conocimiento y gestión útiles para un Estado en aprietos” (Aguilar Villanueva, 2007; Mendoza Mayordomo, 1993). El principal objetivo de la NGP estaba vinculado fundamentalmente a la formación de gobiernos competentes y responsables, y con mayores capacidades directivas. Y para lograrlo, se desarrollaron nuevas técnicas, en numerosas ocasiones adaptando algunas existentes del management privado.

A pesar de comportar una visión demasiado privatista, con las limitaciones que esta le conllevó, el espíritu gerencial de la NGP resultaba original en la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos (principalmente económicos) y eficacia en el cumplimiento de los objetivos de los programas y unidades administrativas. Y esta preocupación llevó al robustecimiento de los *sistemas de medición e información del sector público*, implicando la responsabilización del personal burocrático (Aguilar Villanueva, 2007). Así, la Nueva Gestión Pública desarrolló conceptualmente una nueva idea del control, que dejó de ser una verificación y examen de una instancia externa de un órgano superior o diferenciado y pasó a entenderse como una función netamente directiva cuyo fin es contribuir a alcanzar los objetivos establecidos por la organización.

Además, a partir de la implementación práctica de los postulados del paradigma, la Nueva Gestión Pública desarrolló instrumentos técnicos específicos, entre los que se destacan *la dirección por objetivos* y el *control de gestión*. Ambas técnicas subrayaban la importancia de los sistemas de información para directivos y el desarrollo de nuevos esquemas de responsabilidad interna (Mendoza Mayordomo, 1993). En la práctica, esto implicó que la mejora y potenciación de los sistemas de información aparecieran como requisito imprescindible para conseguir una gestión pública más eficaz y responsable (Mendoza Mayordomo, 1993). En sus primeras formulaciones, el control de gestión era definido como:

Un proceso mediante el cual los directivos se aseguran de que los recursos de la organización se obtienen y se emplean de una manera eficaz y eficiente en la consecución de los objetivos perseguidos (Anthony y Herzlinger, 1980, en Mendoza Mayordomo, 1993:53-54).

Esta definición pone el foco en los protagonistas y la finalidad del control: los directivos de la organización, y la efectividad en la ejecución de las acciones a los fines de cumplir los objetivos institucionales. Ambos elementos continuarán estructurando el concepto de control de gestión hasta su definición actual, más compleja, como:

... el instrumento idóneo para racionalizar la operación de determinada organización y orientar su gestión hacia la producción de rendimientos [...] un instrumento gerencial, integral y estratégico que, apoyado en indicadores, índices y cuadros productivos en forma sistemática, periódica y objetiva permite que la organización sea efectiva para captar recursos, eficiente para transformarlos y eficaz para canalizarlos (Abad Arango, 1997, en Sanin Angel, 1999:24).

La finalidad de racionalizar los procesos, es decir, de optimizar el uso de los recursos y asegurarse de que las actividades implementadas contribuyan al cumplimiento de los objetivos propuestos, continúa siendo parte de la definición conceptual del control de gestión. Pero en esta nueva definición aparecen dos nuevos elementos: por un lado, la necesidad de *información*, a partir de la mención de indicadores, índices y cuadros productivos; y por otra, la cuestión de la *periodicidad*. Por último, resulta interesante analizar la definición que brinda la OCDE, que la define

... como una función continua que utiliza la recopilación sistemática de los datos aportados por los indicadores predefinidos para proporcionar información al conjunto de actores interesados acerca de la utilización de los fondos asignados, de avance y del logro de los objetivos (Pignatta, 2015:3).

Esta conceptualización, centrada en la información brindada por indicadores *predefinidos*, orientada a los *administradores y decisores*, y

vinculada al *logro de objetivos*, comienza a articular nuestra propia definición. Y, en consecuencia, será a partir de la combinación de estos presupuestos de la Nueva Gestión Pública con los postulados del Modelo Relacional que podemos establecer el concepto del control de gestión.

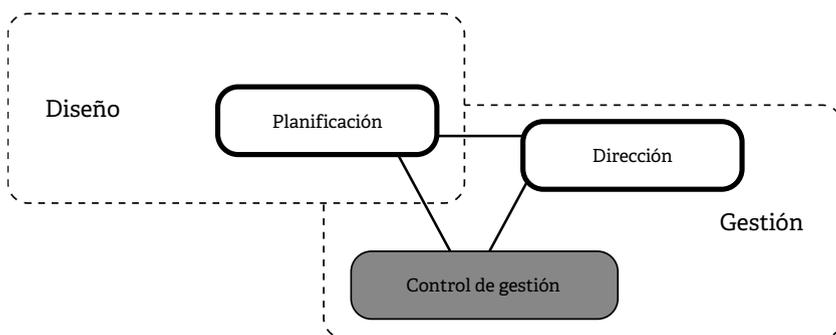
2.1. ¿Qué es el control de gestión?

El control de gestión constituye una fase de naturaleza predominantemente técnica de la gestión de las políticas públicas, por lo que se recomienda fuertemente que sea efectivizada por especialistas. El análisis de lo ejecutado es una función de los actores gubernamentales, y fundamentalmente de las administraciones públicas, que puede hacerlo “directamente o por terceros..., con personal de la planta permanente o apelando a analistas contratados... [siendo que] tanto los analistas internos como los provenientes de universidades o consultoras tienen ventajas y desventajas” (Graglia, 2017:235)⁶⁶.

Al margen del origen de los técnicos que encaren el proceso, el control de gestión consiste en el *proceso de producción de información sobre el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, a través del monitoreo de la ejecución de las acciones decididas y planificadas*. A los fines de implementarlo, el Modelo Relacional señala que los equipos técnicos de gestión deben analizar comparativamente dos variables: por una parte “lo ejecutado”, es decir, la implantación y operación efectiva de obras y servicios prestados; y “lo planificado”, es decir, las acciones previstas en los planes, programas y proyectos que integran la estructura programática de la gestión.

66 Tal como afirman los teóricos de la NGP, el control de gestión es una función *directiva*. Si bien son los administradores públicos quienes deben implementar las tareas del control de gestión, corresponde a los decisores políticos evaluar críticamente el grado de cumplimiento y, de ser necesario, dar las indicaciones necesarias para ajustar el rumbo.

El control de gestión responde entonces a una lógica y una dinámica básicamente comparativa. Y en consecuencia, resulta evidente que es imposible de efectivizar si no se dan previamente dos fases claves del ciclo de las políticas públicas: la planificación, en la etapa de diseño, y la dirección, en la etapa de gestión. En otras palabras, para realizar un control es imprescindible que se hayan ejecutado las acciones de gobierno, pero también es ineludible que estas acciones hayan sido planificadas.



2.2. Primer antecedente: la planificación

La planificación es el proceso orientado a organizar situaciones presentes y prever futuras, reduciendo la incertidumbre mediante la enumeración de objetivos deseables, la sistematización de acciones necesarios para alcanzarlos y la instrumentación reflexiva de medios para esas acciones (Ossorio, 2003; PNUD, 2009). Conforman la tercera y última fase de la etapa de diseño de las políticas públicas, y en la misma se generan los lineamientos estratégicos y los ejes de gestión, así como las estructuras programáticas, integradas por todos los planes, programas y proyectos que se pretende implementar a los fines de satisfacer las necesidades insatisfechas detectadas en el diagnóstico.

Una de las principales ventajas de planificar es justamente habilitar instancias de control sobre la marcha de los proyectos, a los fines de

evaluar el rumbo de la gestión, y corregirlo si resulta necesario, optimizando así los procesos asociados a la ejecución de las políticas. Y, por lo tanto, resulta indispensable que al momento de elaborar cada uno de los proyectos de esta fase se redacten *objetivos*, que estos sean operacionalizables mediante *metas* y que estas sean medibles a partir de *indicadores y verificadores*. Si bien la exposición de cada uno de estos elementos hace más bien al estudio de la fase de planificación de las políticas públicas, su importancia superlativa para el control de gestión vuelve meritorio abordarlos someramente en este apartado.

El *objetivo* de cualquier política refiere al cambio puntual que se pretende lograr con la ejecución de las actividades en la situación particular, a la dirección y a la intensidad de ese cambio. Un objetivo de política puede ser, por ejemplo, aumentar un 30% la cantidad de metros de calle pavimentada de un municipio.

Las *metas*, por su parte, representan las modificaciones esperadas en la situación problemática particular en la que se está trabajando, especificando cuánto, cuándo y dónde se realizarán estas. Dicho de otro modo, cada meta consiste en la especificación de la cantidad, calidad y tiempo de las prestaciones (obras, servicios, capacitaciones, etc.) que deberán entregarse a partir de la ejecución de las actividades del proyecto. En consecuencia, al momento de la planificación deberán definirse los resultados esperados para cada uno de los objetivos del proyecto, en términos verificables y cuantificables (magnitudes físicas o monetarias, absolutas o relativas), de manera tal que al momento del control de gestión pueda determinarse si han sido alcanzados o no, y en qué medida. En nuestro ejemplo anterior, podrían establecerse tres metas de cumplimiento cuatrimestral para el objetivo expuesto: aumentar un 6% los metros de calle pavimentada en los primeros cuatro meses de gestión; llegar a un 16% de aumento de los metros pavimentados para el octavo mes de gestión; y alcanzar el aumento del 30% para el decimosegundo mes de gestión.

Los *indicadores*, en cambio, son medidas de un concepto o comportamiento. Constituyen herramientas cuantitativas o cualitativas que muestran señales de la evolución concreta de una actividad o resultado. Son la información que nos permitirá evaluar el cumplimiento o no de las metas establecidas y, por lo tanto, configuran el centro del proceso de control de gestión. En el caso que nos sirve de ejemplo, el indicador sería la cantidad de metros de calle que se ha pavimentado en el período estudiado. A partir de un dato original, que nos señala la línea de base (la cantidad de metros pavimentados antes de la política), podemos evaluar mes a mes el avance del proyecto.

Por último, los *verificadores* son las fuentes en donde se pueden extraer los datos que alimentan a los indicadores. Señalan las fuentes existentes de información a las que el equipo técnico de control de gestión deberá recurrir para efectivizar el control, o la necesidad de hacer previsiones para generar la información, en caso de no existir fuentes adecuadas. En nuestro ejemplo, es posible que el municipio contrate una empresa para la pavimentación de las calles; y en ese caso, un buen verificador de la cantidad de metros que se han pavimentado en el período estudiado pueden ser los certificados de avance de obra que esa empresa eleva al mismo. En otros casos no existe un verificador natural y es necesario relevar el dato *ad hoc*. En nuestro ejemplo, esta opción implicaría que un grupo de personas relevase una vez cada cuatro meses la cantidad de metros de calle pavimentada de la que dispone el municipio.

De este modo, para efectivizar un control es necesario anticipar su realización en la etapa de diseño de las políticas, específicamente en la fase de planificación, a los fines de establecer objetivos, metas, indicadores y verificadores. En caso de encontrarnos ante una planificación inductiva, surgida a partir del ordenamiento y sistematización de acciones que una gestión pública viene llevando a cabo sin planeamiento previo, la consideración tiene igual validez. A partir

de la estructuración de proyectos, programas y planes de gobierno que agrupan esas acciones, deben establecerse sus objetivos, metas e indicadores y procederse a la medición periódica de sus avances.

2.3. Segundo antecedente: la dirección

La dirección consiste fundamentalmente en la ejecución de las actividades contenidas en los proyectos, decididas y planificadas en la etapa de diseño. Constituye, por lo tanto, el núcleo central de todo el proceso de las políticas públicas, puesto que “sabemos que los planes gubernamentales valen poco y nada si no se accionan, es decir, si no se convierten en actividades” (Graglia, 2017:222). Es una fase de naturaleza mixta, puesto que intervienen tanto los decisores políticos como los administradores públicos y, de acuerdo con el Modelo Relacional, contiene dos grandes tareas o fases secundarias:

- La implantación legal y social de las políticas, es decir, su legalización y legitimación mediante negociaciones con los actores políticos y sociales.
- Su operación efectiva, a través de la coordinación intergubernamental y la coordinación intersectorial.

Para *legalizar* las actividades contenidas en los proyectos, los decisores (no los administradores públicos) deben procurar la aprobación de los poderes correspondientes, ya sea la sanción de una ley u ordenanza o la aprobación de un decreto. En consecuencia, las autoridades electas por voto popular, o los funcionarios de alto rango designados por estas, deben “acordarlos con los legisladores, tanto oficialistas como opositores, y con poderes ejecutivos de otras jurisdicciones” (Graglia, 2017:228). En contextos en donde los partidos de gobierno ostentan mayorías en los poderes legislativos, este momento puede parecer secundario, o irrelevante. Pero en términos del diseño del proyecto, la legalización de las actividades debe ocupar un lugar en la planificación, máxime si se conoce que demandará algún tipo de recursos, incluso

si sólo es tiempo. De este modo, el avance efectivo de la legalización podrá ser monitoreado a través del control de gestión.

A la vez, para *legitimar* las actividades planificadas, los gobernantes deben negociarlas con los grupos de interés privados, empresariales y civiles. Como dice Graglia (2017:226): “Muchos gobernantes latinoamericanos descuidan la legitimación de los planes, programas o proyectos decididos y tratan de operarlos directa e inmediatamente. Sin embargo, la experiencia comparada demuestra que la negociación intersectorial para implantación social es tan importante como la definición de la agenda gubernamental”. ¿Qué implica la legitimidad de una política? En la práctica, lograr un grado de aceptación que asegure o, al menos, facilite la operación de las actividades planificadas, sin que sea necesario el uso de la fuerza⁶⁷. De manera similar a la legalización, los procesos asociados a la legitimación de la política deben estar presentes en la planificación, en tanto constituyen actividades propias de cada proyecto de política, y su ejecución debe ser monitoreada a los fines de evaluar el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos.

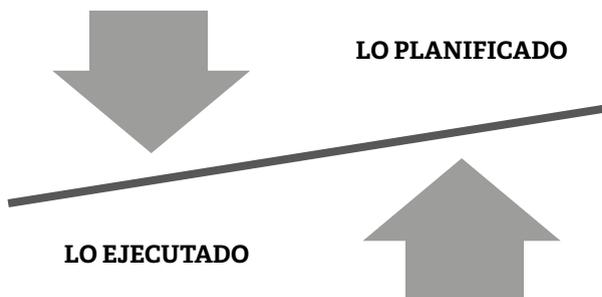
La **operación** de las políticas, mientras tanto, refiere directamente a la realización de las obras públicas y la prestación de los servicios contenidos en las actividades planificadas, a los fines de la resolución de los problemas y la satisfacción de las necesidades sociales detectadas en el diagnóstico. Y, “a diferencia de la implantación... es una función del gobierno y de la administración pública” (Graglia, 2017:230). Se su-

67 Esto no supone que solamente se puedan operar las decisiones aceptadas por la sociedad en general y, particularmente, por los destinatarios. Un gobierno puede decidir la puesta en marcha de una política que considera necesaria, a pesar del rechazo mayoritario, en la espera de transferir la legitimación del inicio al final del proceso de operación. Pero, de acuerdo con el modelo relacional, “la legitimación por los resultados debería ser la excepción y no la regla” (Graglia, 2017:226).

pone que la operación será posible, o al menos más sencilla, si el proceso de implantación, legal y social ha sido exitoso. Además, se señala la importancia de coordinar con otras instancias de gobierno, tanto a nivel horizontal como vertical, y de concertar estas acciones con los actores sociales vinculados a la temática de la política. Y será sobre la ejecución efectiva de estas acciones que se realizará la comparación con lo planificado, que originará el control de gestión.

3. Implementando el control de gestión

Hemos establecido que el control de gestión consiste en la *producción de información sobre el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, a través del monitoreo de la ejecución de las acciones decididas y planificadas*. Es entonces básicamente una fórmula que se sintetiza en *lo planificado sobre lo ejecutado*. ¿Qué dijimos que íbamos a hacer y qué hicimos efectivamente? El Modelo Relacional indica claramente que “en esta instancia no se analiza si hubo fallas en el diseño [el diagnóstico, la decisión o la planificación]... tampoco se evalúan sus resultados. En esta instancia se analiza si se han ejecutado, es decir implantado y operado las actividades planificadas” (Graglia, 2017:236).



De acuerdo con esta primera aproximación, propia de la perspectiva clásica del Modelo Relacional, son dos las preguntas que debe hacer

el equipo técnico de control de gestión: ¿el gobierno ha legalizado y legitimado las actividades planificadas?, ¿el gobierno y la administración pública han puesto en marcha coordinada y concertadamente esas actividades? (Graglia, 2017:236).

Sin embargo, como hemos establecido anteriormente, la planificación de las políticas públicas no se reduce a una enumeración de acciones. Por el contrario, se ordenan a partir de una estructura de planes, programas y proyectos, y cada uno de estos últimos cuenta con sus propios objetivos, metas e indicadores. Por lo tanto, el control de gestión incluye, pero no se limita a, identificar si se llevaron a cabo o no las acciones planificadas, tanto las referidas a la legalización y legitimación como a la operación efectiva. Además de estos elementos, el control debe comenzar por el diseño de un sistema de indicadores. Si no se realizó al momento de la planificación, debe realizarse en este punto.

Entendiendo los indicadores como la expresión de medida de un atributo, una representación sintética y cuantitativa de un fenómeno, diferenciamos aquellos de gestión de los indicadores de resultado (Graglia, 2017; Guinart i Solà, 2003; Gregorio Prieto, 2003; Sanin Angel, 1999). Los primeros nos permiten medir el cumplimiento de los objetivos en los procesos de ejecución y comunicación, es decir, nos permiten realizar el control de gestión. Los segundos sirven para medir la consecución de los resultados esperados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana, es decir, nos permiten realizar la evaluación de política pública o estudio de impacto. En general es más difícil tener indicadores de resultado que de gestión, y es más fácil pasar de los últimos a los primeros.

Por otro lado, la importancia de los indicadores de gestión, según la Nueva Gestión Pública, radica en su utilidad para clarificar ob-

jetivos, obteniendo información sobre el desempeño de las actividades, pero también en su utilidad para motivar al funcionariado e incentivarlo según sus avances en la consecución de los objetivos planificados (Guinart i Solà, 2003). Aditivamente, desde el modelo relacional (Graglia, 2012; 2014), los mismos deberían permitirnos observar si se ha implantado social y legalmente una política, y también si se ha operado gubernamental y administrativamente.

Entonces, al momento de la implementación del control de gestión, es necesario sumar algunas nuevas preguntas clave. ¿Se están alcanzando las metas previstas al momento de la planificación? ¿Estamos más cerca del objetivo de la política? Como la respuesta a estas preguntas debe obtenerse de acuerdo con la información arrojada por los indicadores previstos, se recomienda fuertemente definirlos participativamente, en reuniones con los funcionarios públicos y/o mandos medios que resultan responsables del cumplimiento de esas metas y objetivos. Dicho de otro modo, es extremadamente recomendable que en la fase de planificación se identifiquen estos responsables, y se construyan metas e indicadores de manera conjunta, buscando alcanzar el máximo consenso posible no sólo en la definición de los mismos, sino incluso en el uso la terminología.

De este modo, se busca evitar confusiones y favorecer una apropiación del proceso, favoreciendo el autocontrol y responsabilización (Guinart i Solà, 2003; Mendoza Mayordomo, 1993). ¿Cómo implementarlo en la práctica? Una primera opción es que estos indicadores sean determinados por el equipo técnico de planificación (que puede o no ser el mismo que el de control de gestión), y luego validados en reuniones de trabajo con los ministros, secretarios y directores que serán responsables de cada proyecto.

Definidas las metas y acordado el sistema de indicadores -idealmente en la etapa de planificación-, y una vez ejecutadas las actividades pre-

vistas en el marco de cada política, los equipos técnicos de control de gestión efectivizan el monitoreo de los proyectos implementados y operados. Desde un punto de vista práctico, esto implica obtener con cierta periodicidad la información requerida por cada indicador, de la fuente prevista como verificador y comparar críticamente estos valores con los pretendidos en cada una de las metas de los planes, programas y proyectos. A partir de esta comparación, es posible determinar el grado de avance de los proyectos.

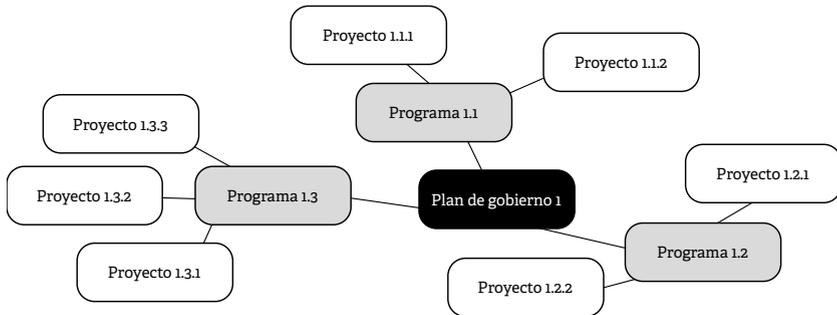
Como dice Vieytes (2010:2), para el control de gestión “se requiere de datos o información de referencia, el diseño y medición de indicadores de gestión, y la aplicación de distintos mecanismos o procedimientos como las visitas sobre el terreno, las reuniones de las partes interesadas y la presentación sistemática de informes”. Este proceso da como resultado un poderoso volumen de información, densa y compleja, al punto tal que se vuelve necesario presentarlo de manera simple y resumida, dando origen a un tablero de comando.

4. El tablero de comando

El ordenamiento gráfico de la información de la gestión permite la generación de tableros de control o de comando, entendidos como instrumentos que recogen *“de forma sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de actuaciones y el logro de objetivos de una organización, con la finalidad de ser usado por los directivos, especialmente en la toma de decisiones. Es un instrumento de gestión orientado a facilitar la acción”* (Vieytes, 2010:3).

Las características que tendrá cada tablero dependerán fundamentalmente de la manera en la que se haya estructurado la planificación de las políticas. En este sentido, se recomienda fuertemente que su orden general responda a la estructura programática, es decir, que refleje en primera instancia una visión resumida y esquemática de

los planes, programas y proyectos de la gestión que se pretende controlar. Por ejemplo, y teniendo en cuenta sólo uno de los planes de gobierno:



A la vez, dentro de cada proyecto deberán constar una serie de elementos que permitan efectivizar el control:

- El objetivo, expresado en términos de resultado esperado; y el responsable, tanto a nivel orgánico (la repartición) como funcional (la persona).
- El *indicador* o indicadores complementarios ponderados y el *verificador*, fuente de información a través de las cuales se comprobarán los indicadores. Es decir, dónde se encuentra disponible el indicador o los datos a partir de los cuales se calcula, en qué medio y quién es la persona responsable de proveerlo para procesarlo.
- Las *metas* de cumplimiento establecidas en la planificación; y la *frecuencia de producción* del indicador que depende del requerimiento subordinado a la posibilidad real de periodicidad de provisión del dato.
- El *rango de alertas* para evaluar el cumplimiento de las metas preestablecidas.

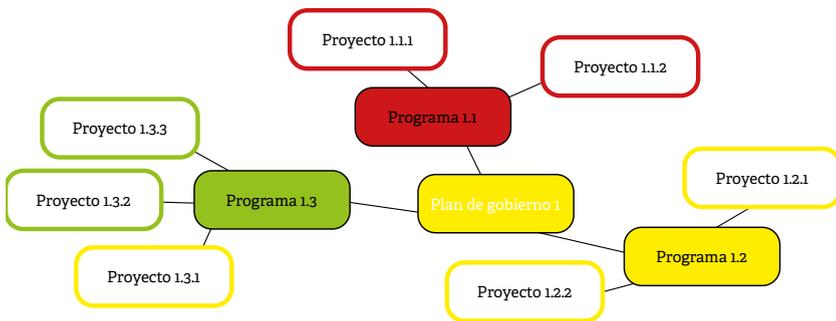
Este último punto responde a una decisión técnico-metodológica, que consiste en la elaboración de bandas de aceptabilidad del cumplimiento de las metas; y que luego repercutirá gráficamente en la asignación de un color al proyecto. En un ejemplo muy sencillo, supongamos que se establecen tres posibilidades para una meta al momento del control, siendo rojo señal de incumplimiento o distancia de cumplimiento de resultados esperados, amarillo satisfacción apenas cercana a los resultados esperados y verde, cumplimiento satisfactorio del resultado. La definición de este espectro dependerá fundamentalmente de la cantidad y calidad de la información disponible, por un lado, y de la decisión política de quienes dirigen el proceso de control, por otro. De manera muy simplificada, el ordenamiento de estos elementos en un cuadro propio *de cada proyecto* podría estructurarse de la siguiente forma:

Plan: de gobierno 1	Programa: 1.1	Responsable: (funcionario/repartición)				
Proyecto: 1.1.1	Objetivo:	Rangos de Alerta (cumplimiento)			Indicador	Fuente
Período	Metas	Verde	Amarillo	Rojo		
Primer cuatrimestre						
Segundo cuatrimestre						
Tercer cuatrimestre						

De acuerdo con este cuadro, el control de gestión se realizaría de manera cuatrimestral. Al momento de la planificación deberían haberse previsto tres instancias de cumplimiento parcial del objetivo, operacionalizado en tres sendas metas. A la vez, debieron preverse indicadores y verificadores para cada meta. Y al momento del diseño o incluso de la dirección, debieron establecerse rangos de alerta para

evaluar el grado de avance de cada proyecto. A partir de la coloración de la estructura programática vista, se realiza la *semaforización*, es decir, la visualización gráfica del desarrollo de cada proyecto en función de lo planificado.

Un dato más. Según nuestra aproximación, la unidad de medida son siempre los *proyectos*. El desempeño de la gestión en los programas y planes debe hacerse de manera agregada. Así, un programa será considerado “amarillo” si sus proyectos integrantes arrojan un resultado “amarillo”; y un plan se pintará de “verde” siempre que los programas que lo integran sean “verdes”, de acuerdo con el control de gestión.



Así, la relación entre lo planeado y lo ejecutado se vuelve presente de manera gráfica, resumiendo la marcha general de uno o varios planes de gobierno, permitiendo la detección de fallas de inacción e inercia en la ejecución y ofreciendo información de calidad para la toma de decisiones.

CAPÍTULO 9

Evaluación de las políticas públicas

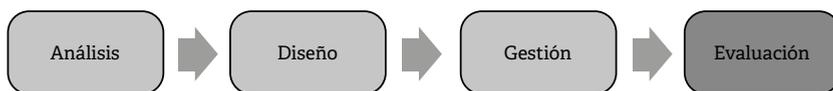
En primer lugar, entendemos la evaluación en el **contexto conceptual** de las políticas públicas, concibiendo estas como *“planes y actividades que un Estado decide y acciona como responsable principal, a través de un gobierno y una administración, teniendo a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria, a los fines de la satisfacción de necesidades sociales, la aprobación ciudadana y la búsqueda del bien común”* (Graglia, 2017:27). A través de la satisfacción progresiva de las necesidades sociales, se construyen las condiciones en las que los miembros de la comunidad pueden elegir libremente su proyecto de vida, y tienen la oportunidad de desarrollar las capacidades necesarias para transformar ese proyecto en realidad, alcanzando una plena realización como persona. En otras palabras, mediante el éxito sucesivo de las políticas públicas, se avanza en el camino del *desarrollo integral*. Y gran parte de la importancia de la etapa de evaluación radica precisamente en que permite conocer si esas políticas son en efecto exitosas; es decir, si constituyen avances reales en el camino del desarrollo.

De este modo, la relación entre *planes y actividades* -el primer elemento de la definición de las políticas públicas- y la *satisfacción de*

necesidades sociales y la aprobación ciudadana constituye el nodo central de la evaluación de resultados. Entender el proceso en el marco de las políticas públicas implica abordar el estudio de los impactos logrados por cada política y su comparación con la finalidad deseada, según la forma y el grado en que el mismo *contribuye a optimizar procedimientos del gobierno y la administración* en vistas a obtener *mejores resultados de satisfacción social*. Es decir, en la medida en la que permite rediseñar las políticas públicas, para hacerlas mejores.

1. Marco metodológico

Por otro lado, entendemos la totalidad de los procesos de evaluación en el marco metodológico del Modelo Relacional de Políticas Públicas (Graglia, 2012, 2014, 2017). De acuerdo con el mismo, la evaluación consiste en la *cuarta etapa* del proceso de las políticas públicas, después del análisis, el diseño y la gestión y la evaluación. Por supuesto, “los pasos deliberados, ordenados... no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas... [un] proceso complejamente interactivo, que carece de principio y de fin” (Lindblom, en Parsons, 2007:56). En otras palabras, los límites de estas etapas tienden a desdibujarse y superponerse, en función de una densa red de relaciones existentes entre las fases secundarias que las componen, que articulan el ciclo y permiten abordarlo holísticamente.

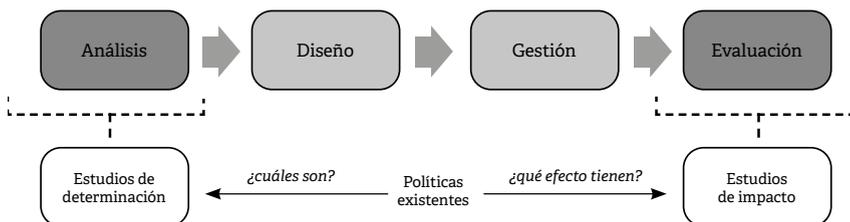


1.1. Las relaciones de la evaluación *ex ante* la gestión

Con el **análisis**, la evaluación se relaciona a través de la conexión entre los estudios orientados a obtener información sobre las políticas

existentes que, con diferentes objetivos y metodologías, constituyen el centro de la primera y la última etapa del ciclo de las políticas públicas, respectivamente. En este sentido, consideramos que antes de diseñar o rediseñar una política, es necesario enumerar, describir, interpretar y criticar las políticas que se implementan o se han implementado en el contexto de intervención. Las primeras dos tareas corresponden a los estudios de determinación; pero el análisis crítico de los resultados en términos de satisfacción de necesidades sociales y aprobación ciudadana corresponde a los estudios de impacto. En consecuencia, la evaluación se nutre de los resultados del análisis, de la determinación de las políticas existentes, que, unidas a las conclusiones del diagnóstico y a la información producida específicamente para evaluar, permitirá estimar el impacto de las políticas en la satisfacción y la aprobación.

Además, el análisis y la evaluación de resultados comparten un doble propósito: por un lado, pueden realizarse con fines meramente académicos, como un ejercicio de investigación social, o pueden obedecer a una finalidad teleológica, y en ese sentido estar orientados a servir como insumo del diseño de una nueva política, o el rediseño de alguna política existente. En este último caso -en el que ubicamos este material-, las relaciones más importantes de la evaluación son las que existen entre esta, el *diagnóstico* y la *planificación*, por un lado, y la *dirección* y el *control de gestión*, por otro. En este sentido, la “evaluación de resultados conseguidos retroalimenta el proceso de diseño y gestión de las políticas públicas...” (Graglia, 2017:269).



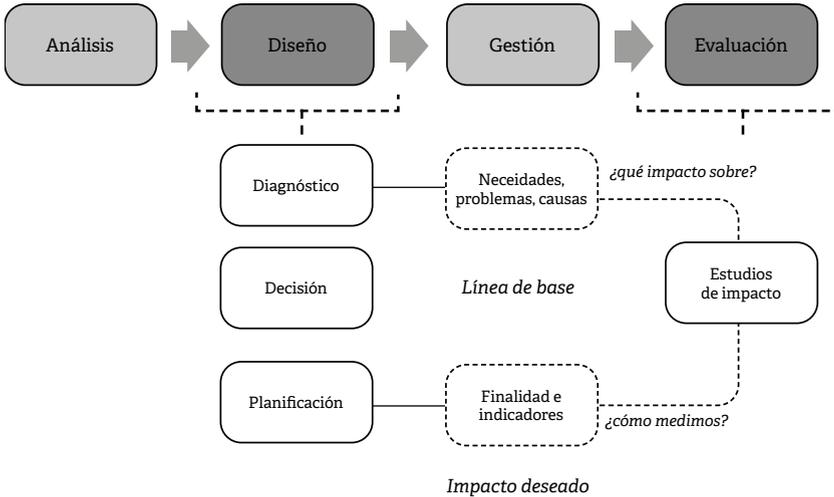
Con respecto a la etapa de **diseño**, la evaluación se vincula fundamentalmente con el *diagnóstico*, debido a que esta constituye la fase en la que se pretende identificar las necesidades insatisfechas de la comunidad, los problemas irresueltos y sus causas; y en la evaluación se mide precisamente el impacto de las políticas sobre las necesidades, problemas y causas diagnosticados. De este modo, si el diagnóstico detectó, por ejemplo, nueve grandes necesidades a satisfacer para el desarrollo de una localidad, un estudio de impacto de las políticas implementadas por la gestión deberá constar de nueve grandes apartados, uno por cada plan diseñado. Si se identificaron veinte problemas que obstaculizaban la satisfacción de necesidades prioritarias para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y en consecuencia se diseñaron con veinte programas de política, la evaluación deberá intentar dilucidar el impacto de cada uno sobre los problemas en cuestión. La evaluación se estructura, entonces, como una etapa espejo del diagnóstico. En este último nos preguntamos: ¿cuáles son las necesidades insatisfechas *antes* de la ejecución de las políticas públicas? Y al evaluar nos cuestionamos: ¿cuáles y cuánto de esas necesidades continúan insatisfechas *después* de la ejecución de las políticas públicas? En términos metodológicos, este listado de necesidades, problemas y causas elaborado en el diagnóstico constituye la *línea de base*, el punto social de partida para el diseño y gestión de las políticas. Y al mismo tiempo, la evaluación debe enfrentar una enumeración de los impactos obtenidos por cada política, en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana. Esta última etapa del ciclo produce una fuerte retroalimentación hacia el diseño de las políticas y, por lo tanto, su realización implica técnicas y herramientas de gran utilidad para su re-diseño.

Además, la evaluación se relaciona directamente con la fase de *planificación*, también dentro del diseño. En primer lugar, porque al

momento de planificar es necesario tener una claridad meridiana con respecto al impacto social al que se pretende contribuir con la ejecución exitosa del proyecto, definida a través de su *finalidad*. Este objetivo de desarrollo, que obedece a la orientación político-ideológica del gobierno (a su visión de desarrollo para la comunidad), se encuentra vinculado a la satisfacción de una o más necesidades sociales, actuando como un horizonte normativo de la política en cuestión. La finalidad de una política permite así trascender los objetivos del proyecto, programa o plan del que se trate, habilitando su evaluación en términos de resultados, y no sólo de cumplimiento de metas asociadas al proceso, más propias de un control de gestión. En otras palabras, en la redacción de la finalidad se sintetizará el *efecto deseado* por los decisores y planificadores de la política, elemento de vital importancia al momento de la evaluación, como analizaremos más adelante en este mismo material.

Además, es en el momento de la planificación cuando deben construirse los indicadores de resultado, que señalarán cómo medir el impacto de las políticas en las necesidades sociales al momento de la evaluación: “los evaluadores deben apelar a los indicadores planificados antes de la gestión” (Graglia, 2017:273). En principio, estos deberían surgir fácilmente del diagnóstico: el procedimiento por el cual llegamos a la conclusión de que una necesidad se encuentra insatisfecha (y la información en la que sustentamos esa afirmación) debe orientar el proceso de pensamiento para determinar cuánto de esa necesidad se encuentra satisfecho *post* implementación de la política. Sin embargo, en muchas ocasiones los evaluadores se topan con que las políticas no han sido planificadas de manera sistemática: “los planes, programas y proyectos no están escritos, no tienen objetivos claros o faltan plazos, indicadores y metas” (Graglia, 2017:274). Por lo tanto, no sabemos qué esperaban lograr quienes diseñaron la política, tanto los gobernantes que la decidieron como los técnicos que

la planificaron. La respuesta a cómo evaluar en estos casos será abordada en el apartado metodológico de este mismo material.



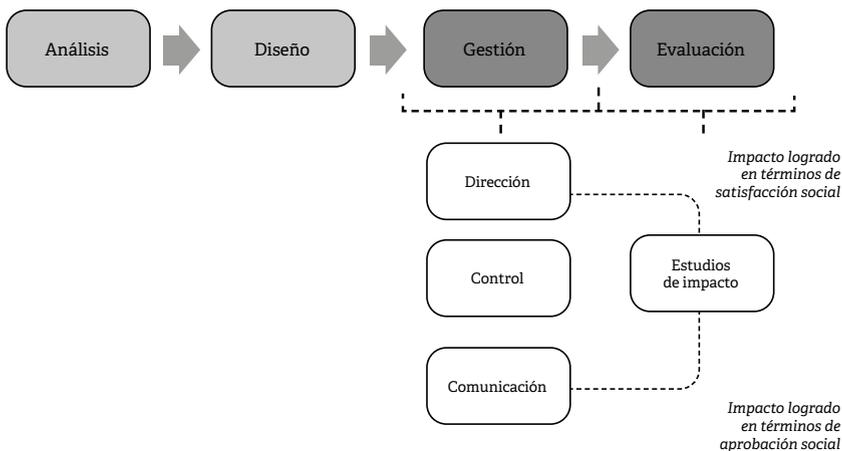
1.2. Las relaciones de la evaluación durante y post gestión

La **gestión** consta de tres grandes etapas: la *dirección*, que implica la ejecución de las políticas decididas y planificadas; el *control*, que consiste en el monitoreo y el seguimiento de las actividades ejecutadas y su análisis crítico en comparación con lo planificado; y la *comunicación*, que implica la difusión “a los sectores privados y ciudadanos de lo planificado o lo ejecutado” (Graglia, 2017:222-245). La relación de la evaluación con la dirección de políticas públicas es relativamente evidente: son los planes, programas y proyectos que de hecho ejecutan sus actividades los que pueden ser efectivamente objeto de la evaluación. Es el efecto real que tengan estas acciones en la satisfacción de las necesidades sociales lo que será considerado como el *efecto logrado*, de vital importancia para la metodología propuesta de evaluación.

Pese a que no se vinculan directamente con la misma intensidad que con otras fases, la evaluación y el **control de gestión** comparten algunas similitudes y diferencias, que es importante aclarar. En primer lugar, ambos están orientados a generar información sobre el éxito de las políticas públicas; pero la diferencia está en cómo entienden y abordan ese éxito. En ese sentido, “el control de gestión nos marca si se ejecutan las actividades planificadas... pero dichos controles no nos indican si la necesidad social se ha satisfecho, si los problemas se han resuelto o si las causas se han removido. Tampoco nos muestra si los destinatarios o la sociedad en general aceptan la política pública” (Graglia, 2017:270). El control de gestión nos demuestra si las actividades que planeamos se están ejecutando en el tiempo y la forma proyectados, y en consecuencia, valora el éxito de las políticas en función del cumplimiento de sus metas y objetivos internos. Pero la evaluación nos señala el éxito de las políticas en términos de satisfacción de las necesidades y aprobación ciudadana, es decir, de acuerdo con su finalidad.

En segundo lugar, comparten la intención de mejorar los resultados de las políticas públicas a través del aprendizaje y la corrección del rumbo, pero obedecen a momentos cronológicos diferentes. Mientras “los controles se hacen preferentemente durante la gestión... la evaluación se hace al término de la política pública. Cierto es que se pueden realizar evaluaciones intermedias o de avance... mientras se ejecutan y comunican las actividades. Pero la evaluación final se debe hacer al término de los plazos previstos para la gestión” (Graglia, 2017:270). Por último, ambos parten de una lógica comparativa. Según hemos visto anteriormente, el control de gestión confronta “lo planificado” y “lo ejecutado”. ¿Qué compara la evaluación de resultados? Como analizaremos más adelante en este mismo material, la ecuación propuesta por el Modelo Relacional para la evaluación de resultados se asienta sobre la comparación entre el

“impacto deseado” y el “impacto logrado”, a lo que debemos añadir la comparación entre la “línea de base” y la “situación resultante”.



Por último, tanto el control como la evaluación dependen de la generación de un sistema de indicadores, entendidos como la expresión de medida de un atributo, una representación sintética y cuantitativa de un fenómeno. Sin embargo, los indicadores necesarios para cada etapa son diferentes. En ese sentido, debemos diferenciar aquellos *de gestión* de los indicadores *de resultado* (Graglia, 2017; Guinart i Solà, 2003; Gregorio Prieto, 2003; Sanin Angel, 1999). Los primeros nos permiten medir el cumplimiento de los objetivos en los procesos de ejecución y comunicación, es decir, nos permiten realizar el control de gestión. Los segundos sirven para medir la consecución de los resultados esperados en términos de satisfacción social y aceptación ciudadana, es decir, nos permiten realizar la evaluación de política pública o estudio de impacto.

En general es más difícil tener indicadores de resultado que de gestión; y es más fácil pasar de los últimos a los primeros. Por lo tanto,

resulta más sencillo implementar una evaluación exitosa si previamente existe un sistema de control de gestión que favorezca la creación de una “cultura de la evaluación” en las organizaciones públicas que implementan las políticas que se pretende evaluar.

2. La evaluación de resultados

La evaluación de las políticas públicas tiene una larga historia, pero el abordaje sistemático de la necesidad y bondad de valorar sus efectos en la satisfacción de las necesidades sociales es un fenómeno más reciente. Originalmente, la pulsión por evaluar los aciertos y corregir las políticas para su nueva formulación surge fuertemente asociada “al desarrollo y consolidación de la intervención general del Estado en la vida económica y social de las sociedades... con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial” (Bañón i Martínez, 2003:215). Alrededor de los años setenta, el afán evaluador se centraba en la *estimación de la evaluabilidad*, un proceso que llevaba a los técnicos a decidir si era sensato evaluar en las circunstancias en las que se encontraban. Es decir, en sus primeras formulaciones, la evaluación debía pasar un *test* de racionalidad, y se aplicaba únicamente cuando pudiese “ser de utilidad marcando una diferencia” (Dahler-Larsen, 2007:95).

Con el tiempo, la transformación de la visión del Estado en contextos de gran complejidad y acelerado cambio social intensificó la orientación del accionar estatal a la obtención de resultados. Y en ese marco toma nueva fuerza la pulsión evaluadora. Dahler-Larsen señala que nos encontramos ante una verdadera *ola de evaluación*, que “sin precedentes está recorriendo muchos países, sectores de la actividad pública y niveles de gobierno” (2007:93). Presionado por la necesidad de legitimarse a través de resultados ante una sociedad cada vez más informada y activa, además de mostrar señales de éxito a los mercados y rendir cuentas de los organismos internacionales de

crédito que muchas veces financian los proyectos, el Estado recurre cada vez más a la evaluación de las políticas públicas que implementa. Además, la dificultad técnica de alcanzar resultados efectivos implica la necesidad de “aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas” (Feinstein, 2007:19).

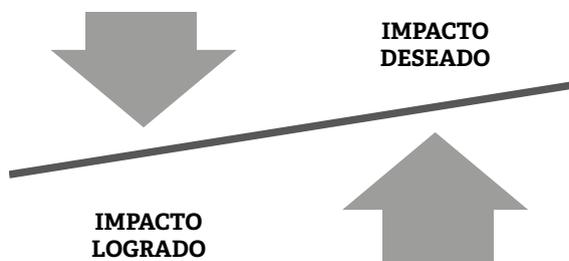
La rendición de cuentas y el aprendizaje se han transformado así en los grandes deseos de una nueva *cultura de la evaluación*, en la que “tanto la doctrina académica como... la consultoría y la propia reflexión interna de los gestores públicos parece estar de acuerdo en... incorporar instrumentos de evaluación en las labores de gobierno y gestión de las políticas” (Subirats, 2005:19-20). De manera similar a lo que ocurre con las técnicas y herramientas de diagnóstico y fundamentalmente, de control de gestión, existe un consenso generalizado acerca de la necesidad y la bondad de implementar mecanismos de evaluación. Este énfasis en la estructuración de “una gestión orientada a resultados y la necesidad de rendir cuentas... así como de aprender de la experiencia, ha generado un creciente interés en la evaluación como una disciplina que contribuya a estas demandas” (Feinstein, 2007:19). En el marco de esta cultura de la evaluación, el Modelo Relacional indica la importancia de apreciar y calificar los resultados obtenidos por las políticas públicas implementadas por un gobierno, con posterioridad a la ejecución, comunicación y control de las mismas.

2.1. ¿Qué es la evaluación de resultados?

La evaluación de resultados consiste en *la estimación y medición de la satisfacción social y la aprobación ciudadana generadas a partir de la ejecución de las políticas públicas*, y constituye una etapa de naturaleza eminentemente técnica. Por ello, se recomienda fuertemente que el proceso sea efectivizado a través del trabajo en gabinete de equi-

pos técnicos conformados por especialistas en evaluación de políticas públicas, en consulta con expertos temáticos. De manera similar a lo expuesto al tratar el control de gestión, evaluadores y expertos temáticos pueden ser parte de la administración del Estado, o contratados externamente a consultoras o universidades a los fines de la evaluación.

A los fines de implementarlo, el Modelo Relacional señala que los equipos técnicos de gestión deben analizar comparativamente dos variables. Por una parte, el *impacto deseado* en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana al momento de diseñar las políticas públicas; y por otra, el *impacto logrado* por la efectiva implementación de estas en el marco de la gestión. Esta sencilla ecuación resume la totalidad de la propuesta metodológica del Modelo Relacional para la realización de estudios de impacto, que plantea en cuatro grandes pasos.



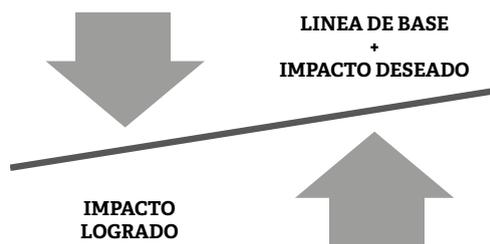
2.2. Implementando la evaluación: primer paso

De acuerdo con su aproximación tradicional, el primero de ellos consiste en el *estudio del impacto deseado*. En este sentido, “los evaluadores deben considerar... los resultados esperados... en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana” (Graglia, 2017:273). Y en consecuencia, responderse dos preguntas:

1) ¿Qué proporción de la necesidad detectada en el diagnóstico se esperaba satisfacer con la política diseñada? ¿Qué finalidad se esperaba alcanzar en términos de impacto en la planificación de la política?

2) ¿Qué niveles de aceptación ciudadana se esperaban por parte de los destinatarios de la política? ¿Y por parte de la sociedad en general?

Como anticipamos, para responder a ambas preguntas los evaluadores deben dirigirse al diseño de la política. Pero de acuerdo con nuestro enfoque, y a diferencia de la aproximación clásica del Modelo Relacional, en este momento no sólo debe estudiarse el *impacto deseado*, sino también la *línea de base*, entendiendo la misma como *la primera medición de los indicadores de satisfacción de las necesidades sociales identificadas*. En otras palabras, deben incorporarse algunas preguntas a las ya contenidas en este primer paso. ¿Qué necesidades se diagnosticaron? ¿En qué medida se encontraban insatisfechas? El enfoque no resulta contradictorio, sino complementario con la aproximación clásica del Modelo Relacional.



Las principales fuentes de consulta deben ser las conclusiones del diagnóstico y las finalidades de los planes, programas y proyectos que integraban la estructura programática generada al momento de la planificación, así como los indicadores de resultados planificados antes de la gestión. Pero, como también anticipamos, es posible que

esta información no exista, porque el diagnóstico no fue realizado sistemáticamente o, porque las políticas no han sido planificadas de manera sistemática, “no están escritos, no tienen objetivos claros o faltan plazos, indicadores y metas” (Graglia, 2017:274). Por lo tanto, no sabemos qué esperaban lograr quienes diseñaron la política, tanto los gobernantes que la decidieron como los técnicos que la planificaron (si es que hubo planificación).

En ese caso, el Modelo Relacional sugiere “construir retrospectivamente la planificación inexistente... entrevistar a los gobernantes que decidieron... y consultarles qué esperaban en términos de satisfacción social y aprobación ciudadana. Si no se puede acceder a ellos, hay que recurrir al análisis de discursos... o a documentos oficiales” (Graglia, 2017:275) que señalen la dirección y la intensidad del impacto que se esperaba de las políticas.

2.3. Los indicadores y el impacto logrado

El segundo paso consiste en la determinación del impacto logrado. Y el Modelo Relacional establece una clara separación entre los resultados alcanzados en términos de satisfacción de las necesidades sociales, y de aprobación ciudadana, debido a que “no siempre los logros con respecto a la satisfacción se traducen en logros con respecto a la aceptación. A veces la necesidad se satisface... completa o parcialmente, pero los destinatarios o la sociedad en general rechazan la política” (Graglia, 2017:276). En muchas ocasiones también, de manera paradójica, se alcanzan resultados de aceptación ciudadana, pero no de satisfacción de las necesidades: “los destinatarios o la sociedad en general aceptan la política, pero la necesidad continúa insatisfecha” (Graglia, 2017:276). Las recomendaciones de los evaluadores deberán generarse casuísticamente, de acuerdo con las diversas combinaciones de satisfacción y aprobación que se dan en cada caso particular.

En este punto se plantean dos grandes preguntas, que hacen al eje de la evaluación de resultados. En primer lugar, ¿cómo medimos la satisfacción social? Al respecto, el Modelo Relacional indica recurrir a estadísticas y, dentro de lo posible, a indicadores estandarizados. Estos indicadores responden a criterios de evaluación, es decir, plantillas de conocimientos que comunican lo que es deseable políticamente en un área de trabajo socialmente productiva (Dahler-Larsen, 2007:99-100). La generación de un sistema estable de indicadores que resulte útil para la evaluación del impacto de las políticas públicas implica cierto esfuerzo organizacional, y constituye una de las grandes deudas de la “cultura evaluadora”. En ese sentido, Subirats indica que “muchas veces los propios gestores... asumen la evaluación... como una carga burocrática más que les imponen... sin que las contrapartidas sean evidentes” (2005:31); y Dahler-Larsen señala que “la barrera más importante para que se saquen enseñanzas de las evaluaciones... no es [su] calidad técnica... sino las normas y valores no favorables a la evaluación... entre los que toman las decisiones... [y] los grupos interesados” (2007:96).

Así, la medición de la satisfacción de las necesidades sociales lograda por la implementación de las políticas públicas requiere del fortalecimiento de las capacidades evaluadoras de las gestiones que las ejecutan. En otras palabras, generar prácticas estructurales (como contar con personal capacitado, implementar evaluaciones periódicas como parte de los procedimientos administrativos, etc.) y culturales (como acostumbrarse a la generación de información, a la planificación escrita, etc.) que generen “un estado de las cosas en donde la evaluación cualitativa de los programas y el uso apropiado de sus resultados sean habituales” (Dahler-Larsen, 2007:95). Es necesario comprender que las mediciones de resultados pueden ser utilizadas como “palancas de gobierno” (Subirats, 2005) siempre que puedan recoger la riqueza de ma-

tices y perspectivas asociados a la acción estatal, que continúa siendo inherentemente política.

En este estado de las cosas, y como recomendación práctica, es importante comenzar utilizando indicadores sencillos de satisfacción social. En este sentido, es frecuente que “los indicadores acostumbren a ser relativamente insuficientes o excesivamente simples con relación a la política emprendida” (Subirats, 2005:29), porque la necesidad social que se pretende satisfacer es extremadamente compleja. Su insatisfacción responde a una multiplicidad de problemas multidimensionales, que a la vez responden a numerosas causas de diferente naturaleza. Por lo tanto, resulta difícil capturar esa complejidad en unos cuantos indicadores que, para peor, deben proporcionar información sencilla y permanente, y en el mejor de los casos, a bajo costo.

Sin dejarse intimidar por esta complejidad, el evaluador debe evitar la tentación que Dahler-Larson llama fijación con la medición: “cuando los profesionales centran su atención en qué se está midiendo como un indicador de calidad... sin preocuparse por la auténtica calidad” (2007:99). En otras palabras, se debe evitar el riesgo de confundir el indicador con la variable, de creer que lo que estamos midiendo con un “test de calidad educativa” es la “calidad educativa”. Toda operacionalización de un concepto requiere una simplificación, una desagregación en consecuencias observables. Esta simplificación, además de ser inevitable, no reviste peligro alguno para el análisis, siempre que se recuerde que es precisamente eso, un mapa, una representación, con todas las limitaciones de una metáfora.

La segunda gran pregunta que, en términos metodológicos, se plantea a los evaluadores en este momento, es ¿cómo medimos la aprobación ciudadana? El Modelo Relacional (Graglia, 2017:276) nos

provee de una respuesta muy sencilla: a través de la medición de la opinión pública. En otras palabras, mediante la instrumentación de encuestas, grupos focales, análisis de redes sociales, etc. Al respecto, recordemos que la tercera fase de la gestión consiste en la comunicación de políticas públicas (CPP), que tiene un fuerte impacto en los niveles de aprobación de acciones operadas, tanto por los destinatarios de las mismas como por la sociedad en general. Sobre este punto nos explayaremos en el próximo capítulo.

2.4. Los últimos dos pasos: comparar y recomendar

De acuerdo con la aproximación clásica del Modelo Relacional, el tercer paso de la evaluación de políticas públicas consiste en la **comparación**, es decir, en el establecimiento de “las relaciones entre los resultados que los planificadores y gobernantes esperaban al poner en marcha las políticas... y los resultados que se han alcanzado de acuerdo con las estadísticas existentes y la percepción de los destinatarios y la sociedad en general” (Graglia, 2017:277). Como ya hemos expuesto, desde nuestra perspectiva entendemos que al *impacto deseado*, que podemos identificar a partir de la finalidad de las políticas plasmada en su planificación, debemos añadir el estudio de la *línea de base*, es decir, el estado de insatisfacción relativa de cada una de las necesidades detectadas en el diagnóstico.

Dos son los resultados posibles de esta comparación. El primero, un *impacto equilibrado o superavitario*, si los resultados obtenidos efectivamente son iguales o superiores que los deseados al momento de diseño de las políticas, por un lado, o si el estado de satisfacción relativa de la necesidad en cuestión es mayor después de la política que antes de implementar la misma, por otro. El segundo, un *impacto no equilibrado o deficitario*, si los resultados logrados son inferiores a los esperados al momento en que se decidieron y se planificaron las políticas evaluadas, por un lado, o si el grado de satisfacción relativa de la necesidad es

menor con posterioridad a la implementación de la política que lo observado en la medición de la línea de base. Como señala Graglia, “los dos primeros pasos de la evaluación son descriptivos. Simplemente, los evaluadores consideran los resultados esperados y miden los resultados alcanzados. Luego, el cotejo de ambos impactos... es interpretativo” (2017:279). El éxito de las políticas en términos de satisfacción social debe dilucidarse casuísticamente a partir de las diferentes combinaciones de resultados que se observen en este aspecto.

El cuarto paso consiste en la realización de críticas y recomendaciones, que se deducirán directamente de lo establecido por la comparación. Si el impacto resulta superavitario, la recomendación técnicamente adecuada consiste en continuar la política. Si, por el contrario, el impacto es deficitario, se recomienda revisar la gestión, en la búsqueda de fallas en la dirección (implantación legal y social, u operación) o en la comunicación. En el caso de no se detectarse fallas en la gestión de las políticas, la recomendación de los evaluadores debe ser revisar el diseño, es decir, el diagnóstico y la planificación. Quizá esos no eran los problemas, quizá esas no eran las únicas causas. Y a partir de estas recomendaciones, rediseñar las políticas públicas.

CAPÍTULO 10

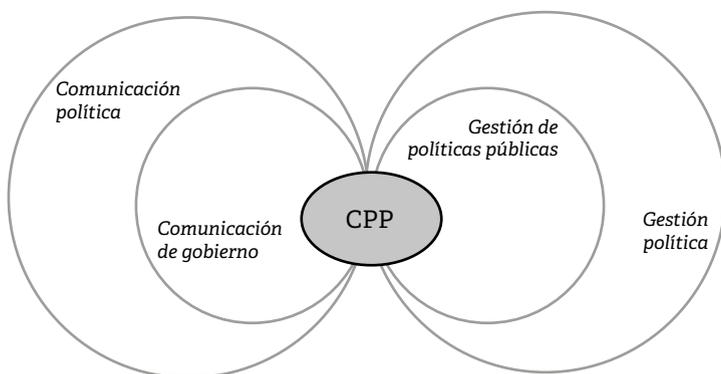
Comunicación de gobierno y políticas públicas⁶⁸

Ningún ciclo de políticas públicas está verdaderamente completo si se no considera al menos tangencialmente una etapa destinada a brindar información sobre sus planes y actividades, a divulgar sus resultados en la resolución de problemas y a entablar diálogos, tanto con sus destinatarios como con la ciudadanía en general. En nuestro modelo analítico, este momento se materializa en la *comunicación de políticas públicas (CPP)*. Pese a que se la presenta como la tercera fase

68 Tanto desde un punto de vista teórico como práctico, la elaboración de una buena porción de este capítulo es deudora del trabajo dirigido por la Lic. Lucía Bonetto Cornatosky, directora de Proyectos y Comunicación de Analítica⁴²⁷, con quien el autor ha tenido el privilegio de trabajar asesorando en la comunicación de numerosos actores políticos en el país. La experiencia compartida, su producción técnica y académica y el diálogo y el debate permanente que hemos sostenido a lo largo de los años constituyen un invaluable aporte a la construcción de este capítulo. Asimismo, su revisión de mis notas y reflexiones sobre la política comunicacional resultaron imprescindibles para elaborar este apartado. Por supuesto, las falencias y debilidades del mismo no son para nada atribuibles a ella, sino sólo a las limitaciones del autor.

de la etapa de gestión de las políticas públicas, es imprescindible entender que la CPP también constituye una fracción de un fenómeno comunicacional más amplio: la comunicación gubernamental. Y que a su vez, esta se presenta como un tipo específico en el esquema general de la comunicación política.

En este sentido, entonces, en la CPP se solapan los dos componentes del gobierno de las comunidades contemporáneas: la gestión, orientada a resolver problemas comunitarios a través de las políticas públicas; y la comunicación, vinculada a la articulación de consensos contingentes y la construcción de legitimidad.



Al hablar de CPP, entonces, tratamos con un fenómeno comunicacional concreto y con una dinámica bastante específica, que ocurre alrededor del diálogo que establece el Estado con la ciudadanía, sobre la base de la provisión de *información sobre las acciones que ha planeado y ejecutado, y sobre los resultados que estas han tenido en la satisfacción de necesidades sociales.*

En otras palabras, la CPP comprende las acciones comunicacionales emprendidas en el marco del diseño e implementación de políticas

tendientes a la resolución de los problemas públicos en un modelo de desarrollo. Su objetivo específico responde a la construcción de *aceptación ciudadana* sobre las *decisiones* tomadas, las *actividades* operadas y los *impactos* obtenidos, contribuyendo además a la consolidación de un relato o mito de gobierno, la creación de consensos contingentes en la diversidad y la edificación de legitimidad política.

También es necesario aclarar que el proceso que implica la comunicación de gobierno opera lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, la CPP es ubicada analíticamente casi al final del modelo, junto a la *dirección* y al *control de gestión*. ¿Por qué? Aunque parezca una obviedad, porque para que exista CPP deben existir políticas públicas. Es decir, deben existir planes y actividades que impliquen soluciones a problemas que impiden el avance de la comunidad hacia su horizonte de futuro deseado.

Para generar aceptación ciudadana alrededor de nuestras *decisiones* debe existir un consenso mínimo y contingente sobre cuál es la visión de futuro para nuestra comunidad y sobre cómo se integra el plexo de necesidades que nos separan de ese horizonte de desarrollo. Pero además, deben existir ciertos acuerdos sobre el *contexto* en el que se toman estas decisiones, y la influencia de esta coyuntura en el camino de desarrollo. Por eso, es importante que exista un mínimo consenso no sólo sobre los problemas que obstaculizan la satisfacción de esas necesidades, sino también sobre las alternativas de solución para los mismos y sobre la oportunidad y la conveniencia de adoptar una determinada, descartando las demás.

Por último, en democracias fuertemente asentadas sobre las imágenes individuales de los dirigentes, es necesario que exista un mínimo de aprobación sobre la persona del *decisor*. En este sentido, “los atributos del funcionario se transmiten a la gestión... por lo tanto generar una imagen positiva del funcionario es absolutamente imprescindible”.

dible para que la gente pueda valorar favorablemente una gestión” (Fara y Veggetti, 2018:46). La decisión es la fase más eminentemente política de todo el ciclo. Y los atributos vinculados al decisor toman parte en la disputa de sentidos en la cual se construye legitimidad alrededor de las decisiones.

De manera similar, para que la comunidad apruebe las *actividades* que hemos ejecutado en territorio, es necesario:

a) Que estas actividades hayan sido efectivamente implementadas, que se hayan ejecutado las obras y prestados los servicios planificados⁶⁹. Para ello es necesario que la *dirección* sea productiva y que la política sea *tangible*. Aunque, como veremos más adelante, en muchas ocasiones esta tangibilidad presenta desafíos, y emerge la cuestión de los *eventos* de gestión.

b) Que exista una formulación clara y coherente de estas actividades, que se encuentren vinculados a objetivos y metas y que estén identificados su destinatarios, procesos y productos. No es suficiente sólo anunciar que “se pavimentará una nueva calle de tierra en la ciudad”. Es importante responder por qué avanzamos con esta política, qué pretendemos lograr y cuándo podremos esperar avances. Es decir, explicitar el marco programático en el que se inserta la acción. ¿Es parte de una política más amplia de infraestructura vial? ¿Será la única calle que se pavimente? ¿Cuántos metros están previstos? ¿Cuándo podrá verlo la ciudadanía? ¿Quiénes se beneficiarán y quiénes se verán afectados? Es difícil construir aceptación ciudadana si no se comunican bien estos elementos, y es complicado co-

69 Al respecto, Graglia (2017:246-248) señala que la información y divulgación de actividades inexistentes constituye una de las fallas de la difusión de las políticas públicas: la demagogia.

municarlos efectivamente sino existe claridad en su *planificación*⁷⁰. En este sentido, la política debe ser *inteligible*.

c) Que dispongamos de información que refleje la implementación de tales actividades y establezca una conexión racional con sus objetivos. Para comunicar efectivamente nuestras actividades, debemos hacer uso de *datos* que aporten conocimiento a la ciudadanía sobre los *procesos y productos* de nuestras políticas. Para continuar con el ejemplo del punto anterior, no basta sólo con anunciar que “estamos pavimentando las calles de tierra de nuestra ciudad”, también es necesario informar cuántos metros lineales de pavimento se han realizado hasta el momento, si estos se corresponden con los que habíamos planeado y, en caso de que no sea así, por qué no hemos logrado avanzar de acuerdo con el plan. También sería interesante señalar cuántos vecinos efectivamente disponen de pavimento frente a sus casas, cuántos lo tendrán al finalizar la obra, etc. En definitiva, es necesario que la política sea *informable*, lo cual depende de un flujo de información que se genera en la instancia de *control*.

La capacidad de generar aceptación ciudadana sobre las actividades que emprende la gestión está fundamentalmente vinculada a los niveles de tangibilidad, inteligibilidad e informabilidad de las políticas, y depende de la capacidad del gobierno de construir consensos en cada momento de su ciclo. O, en otras palabras, de la estrategia comunicacional que se dé el gobierno. Por supuesto, no existe construcción de aprobación alrededor de decisiones y actividades que no esté fundamentalmente vinculada a la comunicación de **resultados**.

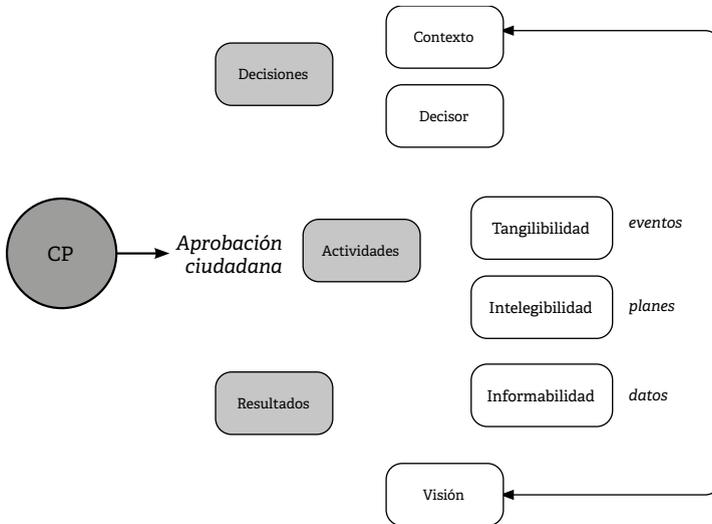
70 Juega un rol fundamental la comunicación de los *supuestos* de cada política. Al respecto, se sugiere revisar lo expuesto en el capítulo de planificación en este mismo libro.

En este sentido, es necesario volver a recordar que la CPP (y la comunicación de gobierno) son materializaciones de la comunicación *política*. Y, por lo tanto, su último objetivo es construir legitimidad alrededor de una visión de futuro posible, del sistema o reglas de juego en el que se perseguirá ese horizonte y de los actores que protagonizarán ese camino. Esta es una construcción de significados, una disputa de sentidos. Y, por lo tanto, es importante resaltar que la comunicación de gobierno debe *comunicar símbolos*, y estos símbolos están asociados a los resultados de las acciones en el proceso de desarrollo. Así:

Un gobierno no debe comunicar una obra de pavimento. Comunica la mejora en la calidad de vida que eso va a traer: salir sin embarrarse los días de lluvia, poder tomar el transporte público porque puede entrar al barrio (Fara y Veggetti , 2018:47).

Esta construcción simbólica excede con mucho a la mera provisión de información a la ciudadanía sobre actividades planeadas y ejecutadas, o a la divulgación de decisiones tomadas en función de un horizonte de desarrollo y de los resultados obtenidos a partir de esas decisiones. Por eso, la CPP no agota la comunicación gubernamental, aunque resulte fundamental para generar consensos de aceptación ciudadana en torno a las políticas públicas.

Es extremadamente raro que estos consensos existan espontáneamente en la naturaleza. Como casi todos los acuerdos humanos en las comunidades contemporáneas, estos emergen a través de la construcción de un relato comunicacional sólido y fundado en valores, que provee a quienes viven en comunidad de un esquema de interpretación y acción en la realidad. Una narrativa que habilita el entendimiento y reduce la incertidumbre, que provee marcos comunes de sentido, habilitando la cooperación y administrando los disensos y el conflicto social. Como se expone en otra parte de este libro, esta es la tarea de la comunicación política.



Por eso la comunicación gubernamental se despliega de manera simultánea a la gestión política, que aquí analizamos a través de las políticas públicas. Por eso es necesario construir consensos sobre los elementos más propios de la etapa de diseño, que habilitan la decisión política; sobre las actividades ejecutadas, propias de la dirección y el control; y sobre los resultados obtenidos, que emergen de la evaluación. Para lograrlo, es imprescindible que la CPP se encuadre en la estrategia comunicacional del gobierno y se adecue a sus principios y lineamientos.

1. La CPP en el marco de la comunicación de gobierno

El objetivo general de la CPP es alcanzar determinados niveles de aprobación por parte de los destinatarios de las políticas (beneficiarios y afectados) y de la opinión pública en general, acerca de las decisiones tomadas, las acciones ejecutadas y los resultados obtenidos. Con tal fin, debe ofrecer información completa, pero además orientar a la ciudadanía en un caudal informativo sin pre-

cedentes, transmitiendo **qué significan las políticas públicas** en el marco de transformación que se propone el proyecto político en el gobierno.

Esta finalidad ulterior se logra a partir de la articulación de la CPP con los esfuerzos de la comunicación general del gobierno, que definirá sus principales orientaciones y limitaciones. En otras palabras, para encarar la comunicación de determinada política pública es necesario comprender el funcionamiento general de la comunicación gubernamental. Y en esta, hay que entender ciertas reglas:

1.1. No se comunica todo, pero todo comunica

La gestión debe decidir cómo se posiciona frente a una sociedad hiperconectada y bombardeada con innumerables estímulos comunicacionales provenientes no sólo del Estado, sino de los actores económicos que ofrecen sus productos, de los actores políticos que promueven sus agendas y, fundamentalmente, *de la propia comunidad*, cuyos miembros se han transformado en verdaderos prosumidores de información. Y para colmo de males, los gobiernos comunican todo el tiempo, de forma deseada o indeseada (Fara y Veggetti, 2018; Reina y Reina, 2018).

Una gestión de gobierno es un sinfín de información que se debe organizar para ser comunicada de manera efectiva... A diario convive con la necesidad de comunicar agendas de actividades, avisos, servicios a la ciudadanía, encuentros, reuniones, discursos, y visitas que realizan uno o varios funcionarios. Cualquier gestión pública está sobresaturada de mensajes y necesidades políticas (Reina y Reina, 2018:307).

Frente a esta marea informativa, “comunicar todo por igual conduce a la desinformación por saturación” (Reina y Reina, 2018:307), no solamente por la dificultad operativa de comunicar todo lo que pretende el gobierno, sino fundamentalmente por la atención del

público, que carece de la capacidad -y francamente del interés- para almacenar semejante cantidad de información.

Desde la comunicación de gobierno, esto implica que hay que elegir qué planes y actividades comunicar. ¿Cómo? Uno de los criterios es seleccionar aquellos que mejor reflejan nuestra visión de futuro, la comunidad que queremos construir a partir de la implementación de nuestras políticas públicas. ¿Estamos trabajando para una ciudad integrada, conectada desde lo físico y cohesionada desde lo social? ¿Buscamos construir una ciudad unida? Pues entonces tendrán especial relevancia las obras públicas asociadas a la apertura de calles, el mantenimiento de los espacios públicos que favorezcan el encuentro entre vecinos, la realización de actividades deportivas y culturales que sirvan como ámbito de intercambio y fortalecimiento de tejido social.

En toda gestión existe la fuerte tentación de comunicarlo todo, todo el tiempo. Muchas veces, esas buenas intenciones conspiran contra la necesidad de ordenar, racionalizar y concentrar la comunicación para reforzar el posicionamiento principal (Fara y Veggetti, 2018:118).

Esto no implica que las demás acciones no sean importantes, ni que no deba difundirse información al respecto a la ciudadanía. Con el objetivo de una gestión gubernamental y administrativa lo más transparente posible, al momento de comunicar no sólo debe evitarse la demagogia, sino también el secretismo⁷¹. Brindar información sobre las políticas a sus destinatarios y a la comunidad en general es un requisito fundamental de la accountability democrática. Sin

71 El secretismo es la falta, parcial o completa, de difusión transparente. Según Graglia, esta es la segunda falla en la difusión de políticas públicas: “Hablamos de secretismo cuando hay actividades planificadas o ejecutadas que no se comunican, porque las administraciones no se las informan a los destinatarios o porque los gobiernos no las divulgan a la sociedad en general” (Graglia, 2017:247).

embargo, frente a una comunidad que es permanentemente bombardeada con estímulos comunicacionales de diferentes tipos, es necesario *priorizar*, “para que las acciones que contribuyen a la construcción del posicionamiento buscado tengan el espacio adecuado en los esfuerzos de comunicación y no se pierdan en la maraña de noticias” (Fara y Veggetti, 2018:118).

En otras palabras, debemos mostrar a la ciudadanía el avance que significan nuestras políticas de despliegue del capital físico, de desarrollo de las capacidades humanas y de fortalecimiento del capital social en la construcción de una comunidad más cercana a nuestro ideal de desarrollo. Y hay algunas acciones y decisiones en las que estos elementos están más claros que en otras.

Específicamente desde la CPP, esto implica dos cosas. Primero, que no necesariamente las decisiones, acciones o resultados de determinada política particular vayan a tener un lugar destacado en la estrategia comunicacional de gobierno. Pese a que deberán integrar los informes de gestión y las gacetillas de prensa que se envíen a los medios masivos de comunicación, quizá no sean anunciados en horario estelar, ni protagonicen muchas piezas en las redes sociales.

Y segundo, que la comunicación de determinada política debe pensarse desde el diseño de la misma. Porque deberían ser los equipos técnicos de diseño, trabajando en conjunto a los comunicadores, quienes vinculen acciones y decisiones de la política con la visión de desarrollo que impulsa el gobierno. Al momento de pensar la política, es necesario preguntarse ¿por qué es importante para la gestión comunicarle esto a la ciudadanía? ¿Por qué querría cualquier ciudadano conocer esta decisión o acción en particular? Ambas preguntas pueden responderse desde el diseño, si el equipo técnico es capaz de responderse por qué es importante la política

para la ciudadanía. Esto implica un ojo muy atento en el diseño de la política, especialmente en qué necesidad estoy contribuyendo a satisfacer con mi política y, por lo tanto en qué lineamiento estratégico se enmarca.

¿Dónde encontrar esta información? En el diagnóstico y la decisión política. Si el diagnóstico fue bien realizado, podemos encontrar el listado de necesidades que hemos detectado, cuya satisfacción nos conducirá a esa sociedad. Y a partir de la agenda gubernamental, podremos identificar con cierta facilidad cuáles son los caminos que hemos elegido seguir para avanzar en esa senda. Si esto no fue tenido en cuenta por los diseñadores, recaerá en los equipos técnicos de comunicación realizar estas conexiones.

1.2. La comunicación requiere de eventos

Hemos dejado en claro que un requisito indispensable para la construcción de aceptación ciudadana en torno a nuestras políticas es que las actividades contenidas en las mismas *efectivamente se ejecuten*. Al respecto, Graglia indica que, en tanto falla a la hora de comunicar, “la demagogia... supone la ausencia de actividades planificadas o ejecutadas previamente” (2017:247). La CPP requiere ineludiblemente que el camino de desarrollo que desanda la comunidad se traduzca en acciones concretas y tangibles.

Sin embargo, como también hemos señalado anteriormente, la tangibilidad de las políticas puede constituir un gran desafío para los equipos de comunicación. Fara y Veggetti (2018:115-118) identifican tres grandes niveles de tangibilidad para las actividades de gestión. El nivel **máximo** se presenta en aquellas acciones que son fácilmente visualizables por el ciudadano, y que tienen una conexión directa con su cotidianidad. El ejemplo más claro está dado por obras y servicios correspondientes al nivel municipal.

Obviamente cuando se hacen cloacas, cunetas, se cambia la luminaria [...] o se presta cualquier servicio público (pavimentación, recolección de basura, etc.) el ciudadano puede palpar y visualizar estas acciones con facilidad. Luego existen otras áreas, como la cultural, donde el ciudadano no está obligado a tomar contacto con las acciones de política pública [...] puede interactuar con ella en función de sus deseos e intereses (Fara y Veggetti 2018:116).

El segundo nivel está asociado a políticas con las que se interactúa o no estrictamente en función de las necesidades e intereses del ciudadano. Así, las políticas de tangibilidad **intermedia** presentan más dificultades para su comunicación, puesto que los ciudadanos que no se relacionan con las mismas difícilmente puedan tener elementos para evaluarlas (y aprobarlas). Los autores señalan como grandes ejemplos las políticas de salud, turismo y educación:

...aquel que no lo requiere, es decir, que no sufre de una enfermedad crítica, una emergencia médica o un problema de cierta complejidad, no interactúa con dicho sistema... para quien no tiene hijos en edad escolar es más difícil sacar conclusiones sobre los efectos de la política educativa y, aún cuando los tenga, los efectos concretos de la política educativa requieren del mediano del largo plazo para poder manifestarse (Fara y Veggetti 2018:116-117).

Por último, las acciones de **menor** tangibilidad son las que menos contacto presentan con la cotidianeidad de los ciudadanos. Políticas muy focalizadas de inclusión social, que pueden ser muy tangibles para sus destinatarios pero poco visibles para el conjunto de la ciudadanía, o asociadas a temáticas comprensibles sólo para sectores muy específicos, como las vinculadas a la ciencia y la tecnología a nivel provincial o nacional, tienen menores niveles de tangibilidad.

Desde la comunicación de gobierno, esta situación implica *construir permanentemente eventos comunicables*, que de algún modo aporten tangibilidad a las políticas y permitan demostrar que los decisores y las administraciones están actuando para satisfacer la necesidad diag-

nosticada. La inauguración de una calle pavimentada por el municipio o la entrega de diplomas a quienes terminaron los talleres culturales dictados por la provincia constituyen “hitos”, eventos simbólicos que concentran en pocos momentos la orientación final de las políticas.

Estos constituyen dos de los ejemplos más clásicos de eventos. Tan clásicos, que casi resultan desaconsejables. ¿Por qué? Porque para ser efectivos, estos eventos deben ser *comunicables*. Su finalidad es comunicar, y como vimos en el punto anterior, la atención del público no puede darse por sentada. En este sentido, la comunicación “principalmente se vincula con la atención y el impacto que logra un mensaje. Existe comunicación cuando hay recepción de mensajes, y sin impacto ni atención difícilmente haya recepción” (Reina y Reina, 2018:310). A esta altura, eventos como los de los dos ejemplos provistos no suelen ser muy exitosos en transmitir los mensajes deseados. Incluso, generan cierto rechazo, porque se vuelve evidente que la finalidad es la capitalización de la resolución del problema por parte de la dirigencia política, y no de la comunidad.

Por eso, es importante que la comunicación de gobierno piense en términos de resultados *para la comunidad*. La tangibilidad que aporten los eventos debe ir asociada a lo que representan las políticas para los vecinos de la ciudad o de la provincia⁷². A diferencia

72 Las redes sociales nos brindan la enorme oportunidad de mostrar contenido fresco, que se asiente en el beneficio que representa la satisfacción de la necesidad para la comunidad, y no para el dirigente que se fotografía en el acto. ¿No es mejor mostrar un video de una carrera de niños en bicicleta en el recién estrenado pavimento de la calle? Mil veces antes que una -otra- foto de un político cortando una cinta. ¿No es mejor que el gobernador -o el ministro de educación, cultura o desarrollo humano- asista a un evento en un teatro donde se pongan en escena las artes aprendidas por los asistentes a los talleres culturales? ¿Antes que una -otra- foto de este mismo dirigente entregando certificados? La diferencia está en el protagonista.

de la comunicación electoral, en la comunicación de gobierno “el público parte del supuesto de que lo esencial es tomar decisiones y mostrar resultados, y no hace publicidad” (Fara y Veggetti, 2018:40).

Específicamente desde la CPP, esto requiere que los equipos técnicos de diseño y comunicación trabajen juntos desde las primeras fases del ciclo, pensando eventos comunicables que, como hemos visto, no se agotan en “cubrir” las actividades propias de la implementación. Estos eventos pueden o no ser necesarios para la resolución de los problemas, pero son imprescindibles para construir aceptación ciudadana en torno a nuestras políticas. A la hora de diagramar estos eventos, es necesario tener en cuenta tres elementos.

Primero, estos eventos deben aportar tangibilidad. Tienen que ser concretos y palpables, lo más cercanos posibles a la cotidianeidad del vecino. Segundo, como su nombre lo indica, deben ser comunicables. Es necesario que generen contenido: tienen que ser filmables, fotografiables, “relatables” por otros. Tienen que ser posteables en redes y transmisibles a través de los medios de comunicación. Por último, y esto es central para los diseñadores y comunicadores de políticas, estos eventos deben ser *interesantes desde la lógica de la audiencia*⁷³. Nuestro objetivo no es sólo publicar (en redes o en medios), sino tener impacto en nuestros públicos. Que nuestros contenidos sean leídos, vistos o clicados por la comunidad. En este sentido,

73 Además, es muy importante considerar la *spreadability* de estos eventos, es decir, su capacidad para ser apropiados por los usuarios y reproducidos en sus propias esferas de comunicación. En términos de redes sociales, esto se traduce en la *compartibilidad* de los contenidos: su potencial para resignificarse y ser reemitidos por sus primeros destinatarios. En este sentido, la *viralización* es un fenómeno que responde a un contenido de alta *spreadability* que se comparte mucho y en poco tiempo.

... si a la hora de realizar una actividad, una inauguración, un acto [...] lo hacemos de manera estática, aburrida, sin imágenes, sin carteles o un colorido que sea atractivo a la vista y a las cámaras... no podemos quejarnos luego si la actividad no fue cubierta por los medios o no es recordada por el público (Reina y Reina, 2018:310).

Un último detalle. Como puede observarse en los ejemplos proporcionados, la tangibilidad está asociada a la cercanía de la política a la cotidianidad de los ciudadanos. Por supuesto, uno de los principales determinantes de esta conexión es el *nivel de afectación*: las políticas que tienen a determinada persona o sector como destinatarios (beneficiarios o afectados) son más tangibles para esa persona o sector, y más intangibles para el resto de la ciudadanía.

Pero existe un segundo determinante, y tiene que ver con la *inmediatez en el tiempo de los efectos*. Acciones cuyos resultados en la calidad de vida de la población sólo son observables a mediano y largo plazo son, por naturaleza, menos tangibles. Como dicen Fara y Veggetti (2018:52), “los árboles se plantan, pero obviamente tomará tiempo para que la ciudad sea verde”.

En estos casos también es imprescindible pensar en eventos comunicables que aporten tangibilidad a la política. Pero más que en ningún otro caso, es necesario realizar un esfuerzo para que la CPP habilite a los vecinos a conectar el evento que está sucediendo, con el progreso en la senda de desarrollo planteada. Esto implica *comunicar impactos*, como veremos a continuación.

1.3. Se difunden acciones, se comunican impactos

Los dos puntos anteriores ponen el énfasis en las dificultades que tiene relacionarse desde el gobierno con la ciudadanía, en pos de comunicar acciones propias de las políticas públicas. Es necesario responder a un imperativo de transparencia del accionar estatal, pro-

veyendo de información sobre los planes y actividades para no caer en el secretismo (Graglia, 2017). Pero al mismo tiempo, nos enfrentamos con un contexto en el que empresas, gobiernos, personas e instituciones permanentemente intentan comunicar mensajes a sus públicos (Reina y Reina, 2018) a través de cada vez más canales de información, con una velocidad y a una intensidad inéditas, generando una sobresaturación de estímulos comunicacionales que rápidamente conduce al hastío y a la desinformación.

Debemos hacerlo sin olvidar que la CPP y la comunicación gubernamental deben orientarse en última instancia a articular consensos contingentes entre identidades diversas, con intereses distintos. Y en el marco de la comunicación política, a edificar legitimidad alrededor del gobierno, del proyecto político de desarrollo que encarna y del sistema en el cual se toman las decisiones que nos llevarán hacia esa visión de futuro deseable. Vaya desafío.

Es imprescindible mantener esta orientación final de la CPP cuando se diagraman estrategias comunicacionales, porque sus elementos están íntimamente relacionados. No sólo “la legitimidad se construye en la medida en que progresa la percepción sobre la gestión...” (Fara y Veggetti, 2018c:120), sino que esa aceptación ciudadana sobre la gestión está íntimamente vinculada a la resolución de problemas y a la construcción simbólica que se hace de las acciones que contribuyen a esa resolución.

Es por ello por lo que la CPP no debe encerrarse en la provisión de información personalizada o la divulgación masiva de actividades y eventos (Graglia, 2017:249-255), sino apuntar a la comunicación de los impactos de esas acciones en la calidad de vida de la ciudadanía, y en la construcción de un horizonte de desarrollo.

En ese sentido, la aprobación ciudadana no se produce automáticamente cuando se alcanza la satisfacción social, sino que además es

necesario generar *satisfacción simbólica*. Y esta tarea depende fundamentalmente de la CPP:

Comunicamos cosas que tengan pregnancia simbólica y afectiva, comunicamos símbolos, cuestiones importantes para la gente, como la calidad de vida, la dignidad, el progreso, y no solamente el hecho o la gestión en sí misma (Fara y Veggetti, 2018:47).

2. Implementando la comunicación de políticas públicas

¿Cómo pensar entonces la faceta comunicacional del diseño y gestión de políticas públicas? Como hemos visto hasta aquí, lo central es entender que en la CPP se conjugan elementos de la gestión y la comunicación políticas, solapándose las actividades que buscan resolver problemas que vulneran la calidad de vida de la comunidad, y los mensajes que procuran generar aceptación en torno a esas acciones y sus resultados.

Por lo tanto, la lógica comunicacional debe estar presente desde el inicio del diagnóstico, al comienzo del ciclo analítico de las políticas públicas, hasta la realización de los estudios (parciales o finales) de impacto, al momento de la evaluación. Es clave que a los equipos técnicos de diseño y de gestión, encargados de diagnosticar, planificar, controlar y evaluar, se les unan especialistas en comunicación de gobierno, y que el diálogo entre ambos exista a lo largo de todo el ciclo de las políticas -y no sólo una vez ejecutadas las actividades.

Un buen diagnóstico participativo, por ejemplo, requiere de una buena convocatoria a la participación. Y que esta sea exitosa depende en buena medida de lo acertado que resulte el esfuerzo comunicacional realizado en tal sentido. Por otro lado, es necesario tener en cuenta la lógica de la opinión pública al momento de implantar socialmente determinada política, para que exista aceptación previa

a su ejecución (legitimación, en la fase de dirección). Pero también es necesario que la acción responda a objetivos conectados con nuestra visión de desarrollo, que explicita sus supuestos y plazos, que identifique destinatarios, beneficiarios y afectados (planificación, en la etapa de diseño).

Esta presencia de la lógica comunicacional en el ciclo de las políticas públicas está garantizada por el despliegue de la comunicación de gobierno. En su marco, la CPP puede desarrollarse a través de cuatro grandes etapas muy similares a las del ciclo en sí: diagnóstico, planeamiento, implementación, y monitoreo y evaluación

2.1. Diagnóstico

2.1.1. Estudiar la opinión pública (revisar el diagnóstico)

En los primeros capítulos de esta segunda parte del libro, hemos marcado con firmeza la diferencia entre elaborar un diagnóstico de necesidades y realizar un relevamiento de la opinión pública. Además de asentarse sobre elementos conceptualmente diferentes del sentir social (necesidades versus demandas, respectivamente), hemos destacado que el diagnóstico implica una *construcción* de sentidos, íntimamente vinculados al proyecto político que encarna el gobierno (o quien lleve adelante el diagnóstico), mientras que el relevamiento de opinión está más orientado al mapeo objetivo del “pulso social”. Por eso este último busca su fundamento en la metodología de investigación, y su lenguaje es el de la representatividad y los márgenes de error -en caso de ser estudios cuantitativos-, o de los parámetros de relevamiento y técnicas proyectivas -cuando enfrentamos estudios cualitativos-.

Como dijimos anteriormente, los estudios de opinión presentan algunas debilidades para construir un diagnóstico de necesidades sociales. Pero son una enorme herramienta para desentrañar el estado

de opinión de la población, o parte de la población, con respecto a determinados temas. En otras palabras, quizá no constituyan la mejor opción a la hora de pensar planes y actividades para la satisfacción social, pero son determinantes al momento de diagramar estrategias para la aceptación ciudadana.

Para construir la imagen de gestión es muy importante saber, por supuesto, qué es lo que la gente quiere, qué expectativas tiene sobre una gestión. Pero lo que quiere no solamente en términos concretos -pavimento, cloacas, espacios verdes, bacheo-, sino también en términos simbólicos (Fara y Veggetti, 2018:43).

Entonces, en el ámbito de la disputa de sentidos y la construcción de consensos, es muy importante que diseñadores, ejecutores y comunicadores de políticas públicas estudien la opinión pública. Y no solo porque en ella están las demandas puntuales, en términos materiales, sino también las expectativas, que tienen mucho de simbólicas.

Es preciso comprender que la ciudadanía no es un ente pasivo, sino que es un actor cuyas demandas (objetivas) y expectativas (subjetivas) se plasman en el fenómeno de la opinión pública, y que, por lo tanto, es indispensable establecer una comunicación con ella para que nuestra gestión y nuestra comunicación sea realmente efectiva (Fara, Veggetti y Thompson, 2018:58).

Las tareas, entonces, incluyen indagar el imaginario social sobre valores e ideales, de manera muy similar a lo que procura realizarse en la fase de diagnóstico sobre las necesidades que integran la visión normativa de bien común. Los instrumentos para realizar mediciones de opinión son numerosos (encuestas, focus groups, escucha activa de redes sociales), pero su desarrollo excede largamente el objetivo de este apartado. Sí se recomienda ubicar estos estudios de manera simultánea al diagnóstico de prioridades, al tiempo que se da participación a la ciudadanía y se construye una visión de futuro compartida.

2.1.2. Estudiar el gobierno (revisar la planificación)

Para alcanzar sus objetivos, la CPP debe insertarse en la estrategia general que tenga el gobierno para vincularse con sus ciudadanos. Esto implica conocer las decisiones políticas de la gestión, así como sus fundamentos (en la visión de desarrollo deseada) y su principal producto (la agenda gubernamental). Implica, además, conocer los lineamientos estratégicos y los ejes sobre los que se asienta toda la gestión, elementos que constituyen la identidad de la misma y que permiten ubicar cada avance de actividad en el marco de un sendero más amplio de transformación positiva. Demanda estar al tanto de la estructura programática general del gobierno, conociendo los diferentes planes y programas que se implementan o se implementarán en la gestión, así como sus principales destinatarios, beneficiarios y afectados.

Entonces, de manera previa a pensar eventos propios de la CPP, es imprescindible *conocer el gobierno* del cual se forma parte. Puede parecer una obviedad al trabajar con estructuras más pequeñas, pero en orgánicas más grandes (la correspondiente a un gobierno municipal mediano, a un gobierno provincial o a un ministerio nacional, por ejemplo) es probable que la CPP se piense de manera descentralizada. Es decir, que existan múltiples comunicadores ubicados en diferentes áreas, pensando y diseñando acciones y eventos comunicacionales para sus propias políticas. Y en este punto emergen los peligros de la descoordinación en la estrategia comunicacional, la desinformación por sobresaturación y la falta de unidad en los mensajes.

Por eso es importante que los decisores de toda la escala jerárquica estén al tanto de la programática general del gobierno (qué está planeando y haciendo la gestión) y de su estrategia comunicacional (qué se está diciendo y planeando decir al respecto). Por eso es imprescindible que todos los equipos de CPP en la gestión conozcan la planificación de gobierno, en donde están plasmadas finalidades,

objetivos, supuestos, destinatarios y metas parciales de cada programa o proyecto. Como hemos visto anteriormente, esta es la base de la inteligibilidad de las acciones a desarrollar por la gestión.

2.2. Planeamiento

De manera muy similar a la importancia de la planificación en el diseño de políticas públicas, las estrategias de comunicación gubernamental requieren ser planeadas con cierta anticipación. Y la CPP debe procurar insertarse en este marco prospectivo orientado a la aprobación ciudadana. Al respecto, Bonetto (2020) indica que al planear una estrategia comunicacional gubernamental es necesario responderse qué queremos comunicar; dónde y cuándo vamos a hacerlo; cómo, es decir, en qué estilo; por qué comunicaremos determinado evento y quién lo hará.

Algunas de las tareas propias de este momento de planeamiento ya han sido abordadas en este mismo capítulo. Entre ellas, destaca la diagramación anticipada de eventos comunicables, que aporten tangibilidad a políticas más abstractas, y que refuercen la capacidad de las acciones de política para construir aprobación ciudadana. Por lo tanto, en este apartado sólo indicaremos brevemente dos elementos que aún no hemos abordado, que están incluidos en la formulación de Bonetto (2020) y que resultan de vital importancia para la CPP: el qué y el cómo.

Al abordar el primer elemento, la autora pone el énfasis en el **relato** comunicacional, constructor de sentido por excelencia, refiriéndose al mismo en los términos de Riorda y Elizalde: un “sistema de creencias, coherente y completo, que da sentido y orientación al gobierno y que ofrece la dirección estratégica y expresa el sentido último de la comunicación gubernamental” (2013:27). Construir un relato es contar una historia, una narrativa que fluye a través de muchos pequeños relatos, y que reseña el avance de nuestra comunidad en el

camino de desarrollo planteado. Una construcción de sentidos que permitan “ofrecer un norte anclado en valores, que oriente a la ciudadanía frente al caudal informativo y simplifique, en pocos valores, qué significan muchas de sus políticas públicas” (Riorda, 2018).

La cuestión del *storytelling* de una gestión constituye el centro, el nodo de la comunicación gubernamental. Y, por lo tanto, excede un poco las posibilidades de este apartado. Sin embargo, es importante resaltar que al pensar las acciones y eventos comunicables que constituirán el centro de la CPP, es indispensable planear su inserción en el relato general de la gestión, explicitando cómo aportarán a la consecución de sus objetivos estratégicos. En definitiva, la comunicación de una política o conjunto de políticas determinado deberá comunicar el relato de la gestión.

Con respecto al **cómo**, emergen tres puntos a tener en cuenta al momento de planear la CPP. Primero, y como ya hemos analizado, hay que conectar la actividad de gestión o el evento comunicable con el relato general de la gestión. Segundo, es necesario definir el **estilo** de la comunicación (Bonetto, 2020), respetando siempre la **identidad** de la gestión. Esto implica mantener cierta tónica en las intervenciones en la prensa y en redes sociales, generar cierto tipo de eventos territoriales comunicables y, en general, respetar los atributos generales que se quieren transmitir. Si procuramos comunicar una gestión abierta y participativa, habrá que utilizar un lenguaje sencillo en las intervenciones en medios, responder en tono ameno y alegre en redes sociales, y generar numerosas instancias territoriales de participación.

Todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta al momento de planear la CPP. Una vez ejecutadas las actividades y bajo la presión de “salir a comunicar”, establecer conexiones rápidas con la visión de desarrollo y mantener el estilo general de comunicación de la gestión demanda un esfuerzo muy difícil de sostener en el tiempo.

2.3. Implementación

De los interrogantes planteados por Bonetto (2020), dos resultan de especial interés para los equipos de comunicación al momento de implementar la CPP: dónde y cuándo. Con respecto al primer interrogante, es fundamental entender que cualquier estrategia de construcción de aceptación ciudadana “debe diagramar un esquema de interacción y flujo entre tres componentes centrales: el territorio físico, el territorio virtual y los medios de comunicación tradicionales” (Bonetto, 2020). Cada uno de estos espacios constituye un ámbito de disputa de sentidos que responde a lógicas diferentes, y la implementación de la CPP debe abarcarlos a todos, generando contenidos específicos de acuerdo con sus propias características.

Muchas veces olvidado como escenario de comunicación, es en el *territorio* donde toman cuerpo no sólo las actividades, sino también los eventos comunicables asociados a cada política. El enorme potencial del territorio es que continúa siendo el ámbito privilegiado para el contacto cara a cara con la ciudadanía. Aun con el avance de la virtualidad, las comunidades físicas tienen una profundidad que las digitales no pueden igualar. El *territorio digital* refiere al ámbito creado a partir de internet, y a las herramientas que este hace disponibles para vincularse entre sujetos: redes sociales, sitios web o incluso aplicaciones móviles (Bonetto, 2020). Existe una amplísima bibliografía sobre cada uno de estos instrumentos, por lo que en este momento sólo se procura poner el acento sobre la importancia de que la CPP implemente acciones comunicacionales también en el terreno digital.

El tercer ámbito donde debe desplegarse la CPP es a través de los *medios masivos de comunicación* o *medios tradicionales*. Aunque ligeramente en retirada tras perder su antiguo rol como únicos o principales formadores de opinión (Bonetto, 2020), los MMC tienen una enorme incidencia en la aprobación ciudadana. Por lo tanto, cualquier

estrategia de CPP debe planear e implementar acciones orientadas a *generar noticias*. De igual manera que los eventos comunicables deben superar las meras actividades de operación de las políticas, pensar con lógica noticiosa implica trascender la mera gaceta de prensa enviada a los medios para informar de actividades. En este sentido, en lo que toca a la CPP, la evolución del concepto de relación del gobierno con los medios⁷⁴ pasa también por entender que

No se trata de controlar y manejar la publicación del contenido, sino que se trata de comprender el valor agregado de comunicar con criterios noticiables que conviertan los hechos en sucesos de interés para el público (Reina y Reina, 2018:308-309).

El segundo interrogante refiere fundamentalmente al **timing** de las acciones y eventos de la CPP. Dos son los puntos para destacar, a nivel muy general, al respecto. Primero, los tiempos de la comunicación deben ser coherentes con los tiempos del diseño y la gestión de las políticas. Al pensar en una carrera de bicicletas sobre una calle recién pavimentada como evento comunicable, el equipo de CPP debe conocer cuándo estará listo ese pavimento. Puede parecer una obviedad, pero la experiencia indica que no está de más resaltarlo.

Segundo, los tiempos de la CPP deben ser coherentes con los tiempos de los públicos. Por un lado, para evitar la descoordinación y la sobresaturación informativa. En tal sentido, “del mismo modo que la información se jerarquiza para comunicarse, los actos y eventos de gestión que pretendan tener impacto público deben ser organizados en función del impacto que busquen generar” (Reina y Reina, 2018:307-308). En ninguno de los ámbitos en donde se despliegue

74 Al respecto, se recomienda la lectura de Reina y Reina (2018), de Fara y Reina (2018), ambos contenidos en el manual de marketing gubernamental *Acciones para una Buena Comunicación en gobiernos locales* (Fara comp. 2018), publicado por la Fundación Adenauer.

la comunicación gubernamental se debe agotar a la población: ni con demasiados eventos, por mejor planeados que resulten, ni con demasiados posteos en redes sociales, aun si están bien diseñados y ejecutados. En otras palabras, la primera regla del *cuándo* comunicar está relacionada a *cuánto* comunicar. Y la primera respuesta es *no tanto como para cansar a nuestras audiencias*.

Y por otro lado, porque la atención de la ciudadanía también tiene sus propios tiempos. Y como hemos analizado en otros pasajes de este mismo capítulo, la enorme cantidad de estímulos comunicacionales que recibe el vecino promedio hace que, si queremos que verdaderamente se preste atención a nuestro mensaje, debemos ser muy cuidadosos de cuándo se emite el mensaje. Para ello es importante estar atento a la acción y reacción de los demás actores relevantes en el tejido social. Como dicen Fara y Veggetti, *con todo se compite*:

No sirve plantearse que solo se compite con otros mensajes de tipo gubernamental, oficial o político... es necesario pensar que se van a pelear los espacios informativos y sobre todo los espacios mentales, con cosas tales como los hechos deportivos, del mundo del espectáculo o tragedias humanas (2018b:119).

Esta amenaza tiene su correlato en las redes sociales, en donde los contenidos de la CPP también deben competir con *influencers*, bromas y, sobre todo, el contenido generado por los propios usuarios. El anuncio de una inversión millonaria en una nueva planta de disposición final de RSU puede verse opacado no sólo por cualquier evento deportivo de relevancia para la localidad, sino por un contenido de relativa intrascendencia que se haya vuelto viral el día del anuncio.

Una última reflexión sobre el *timing*, que trasciende un poco la mera lógica comunicacional. Como hemos mencionado anteriormente, vivimos en comunidades marcadas por la velocidad e intensidad del tráfico de información. Y a través de las redes sociales, por una creciente horizontalidad de las interacciones entre gobernantes y gober-

nados, impensada años atrás. La inmediatez e informalidad de las redes sociales revoluciona la dinámica de las exigencias ciudadanas: “Para el ciudadano no existen demandas más importantes que otras, todas lo son y deben ser resueltas lo antes posible... dicho ciudadano lo quiere todo y lo quiere ya” (Fara, Veggetti y Thompson, 2018:59). Este cambio tensiona poderosamente los parámetros temporales con los que se mueve cualquier gestión; porque a pesar de contar con más información, capacidad crítica y conciencia sobre sus derechos, estos ciudadanos

... tienen serias dificultades para reconocer cuáles son los límites del Estado. Aunque en teoría pueden llegar a reconocer que los recursos económicos son limitados, no parece que tengan la misma claridad sobre las limitaciones de tiempo de un mandato (Fara, Veggetti y Thompson, 2018:60).

Por eso, es imprescindible hacer un manejo político de los tiempos de la gestión, y construir sistemáticamente consensos en relación con las limitaciones que las propias capacidades del Estado imponen a sus respuestas.

2.4. Monitoreo y evaluación

Una vez puesto en marcha el plan de comunicación debe establecerse un seguimiento permanente de las acciones que se llevan adelante en el marco de la CPP, a los fines de monitorear la efectiva implementación de acciones y eventos. Existen diversas herramientas para instrumentar el monitoreo en cada uno de los ámbitos en los que se despliega la CPP. Aquí señalaremos brevemente algunos de los más usuales.

En el caso de las acciones en medios no tradicionales, Bonetto (2020) recomienda recopilar un documento con las intervenciones radiales o televisivas, como también las notas en medios gráficos y periódicos online, más conocido como *clipping de medios*. En lo relativo a redes

sociales, la misma autora sugiere analizar las publicaciones realizadas y sus impactos, así como el crecimiento o decrecimiento de la comunidad en cada red, prestando

... atención a variables tales como: alcance de la publicación, cantidad de impresiones, interacción -reacciones, comentarios, compartidos-, inversión publicitaria y engagement (Bonetto, 2020).

Por otro lado, cabe destacar que en este último caso, nuevamente aplica la comparación entre la lógica de la comunicación y el despliegue de la gestión política. Así como la etapa de evaluación de políticas públicas considera cuánto han contribuido nuestros planes y actividades a la satisfacción de necesidades sociales, en la evaluación de la CPP es necesario identificar cuánto han contribuido nuestras acciones y eventos a generar consensos de aprobación en torno a nuestras políticas. Los mejores instrumentos para evaluar este avance son, nuevamente, los relevamientos de opinión pública en toda su variedad.

Bibliografía

- ACUÑA C. et al. (2016). La evaluación de políticas públicas en la argentina: sentido, actualidad y perspectivas. *Revista Serie Documentos de Trabajo del IIEP*. N° 13 (Octubre). ISSN 2451-5728.
- AGUILAR VILLANUEVA L.F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia N°39 - Octubre*. Pp. 5-32. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- ALBURQUERQUE, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL, N°82*. Pp. 151-171. Disponible en Internet en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10946/082157171_es.pdf?sequence=1.
- _____ (2018). *El Enfoque del Desarrollo Económico Local*. Red Conecta DEL.
- ALTSCHULER, B. (2006). “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”. Publicado en Rofman, Adriana y Villar, Alejandro Compiladores, *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Ed. Espacio, Buenos Aires. Disponible en Internet en http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Altshuler_Municipios.y.Desarrollo.Local.pdf.
- ARRAIZA E. (comp.) (2016). *Manual de gestión municipal*. ISBN 978-987-1285-55-5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ed. Konrad Adenauer Stiftung.

- BAÑÓN I. Martínez, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Ediciones Díaz de Santos SA. ISBN 84-7978-549-7.
- BARRIENTOS-FELIPA, P. (2017). Estrategia de diversificación productiva en Perú y su aplicación en el sector agrícola. *Revista Semestre Económico*, vol. 20, núm. 44. Disponible en Internet en <https://www.redalyc.org/jatsRepo/1650/165056830006/html/index.html>.
- BARROSO, I. & ROMERO GONZÁLEZ G. (2009). “Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial”. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XIII, N°289. Disponible en Internet en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-289.htm>.
- BENZAQUEN, J. et al. (2010). Un índice regional de competitividad para un país. *Revista CEPAL* N°102. Pp. 69-86. Disponible en Internet en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/41914/RVE102Benzaquenetal.pdf>.
- BOISIER, S. (2016). “Desarrollo (Local): ¿de qué estamos hablando?”. En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario. Disponible en Internet https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf.
- BLAS JIMÉNEZ, Ma. P.E. (2014). *Diccionario de Administración y Finanzas*. ISBN 978-1-4633-5495-4. Estados Unidos. Ed. Palibrio.
- CAPDEVIELLE, J. (2014). “Capital social: debates y reflexiones en torno a un concepto polémico”. *Revista de Sociología e Política*, 3-14.
- CASTILLO BLANCO, F. (Dir.). Quesada, J. E. y Ramallo, F. E. (Coords.) (2010). *Gobierno y democracia local: la experiencia andaluza y andina*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- CACOMAS, D. Y ARZA J. (2000). “Niveles, ámbitos y modalidades para la prevención del uso problemático de drogas”, en GrupIgia y colaboradores, *Contextos, sujetos y drogas: un manual sobre drogodependencias*, Ajuntament de Barcelona y FAD, Madrid.

- COTORRUELO MENTA, R. (2001). "Aspectos estratégicos del desarrollo local". En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens Ed.
- CRESPO I. & MARTÍNEZ A. (2005). "La calidad de la democracia en América Latina". *Revista Studia Politicae* N°5. Otoño. Pp. 6-35. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Argentina.
- CRISTÓBAL, D. (2012). "Planes y programas de acción para la gestión ambiental local". En Lisa, M. (comp.). *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 151-160. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- DAHLER-LARSEN, P. (2007). "¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación". En *Revista Información Comercial Española* N° 836. Mayo-Junio. Pp. 93-104.
- DÍAZ, G. (2013). Desarrollo local y dotación de capital. Un análisis empírico. *Revista Electrónica Nova Scientia*, N°11 Vol. 6. Pp. 258-267. Guatemala. Disponible en internet en https://www.academia.edu/6189638/Desarrollo_local_y_dotaci%C3%B3n_de_capital.
- DIEZ, J.I.M.; GUTIÉRREZ R.R. & PAZZI, A. (2013). ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba?: un análisis crítico de la planificación del desarrollo en América Latina. *Revista "Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder"* N° 4; p. 199-235. Universidad Complutense de Madrid; ISSN-e 2172-7155.
- EASTON, D. (1965). "Categorías para el análisis sistémico de la política". En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 221-229). Barcelona: Ariel.
- FARA, C. y VEGGETTI, F. (2018). "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?". En Fara, C. (comp.). *Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Pp. 39-55. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- _____ (2018a). "¿Cómo hacer el storytelling de una gestión?". En Fara, C. (comp.). *Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Pp. 105-114. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.

- _____ (2018b). “Comunicación de políticas públicas”. En Fara, C. (comp). *Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Pp. 115-136. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- FARA, C., VEGGETTI, F. y THOMPSON P. (2018) “Opinión pública y gestión de gobierno”. En Fara, C. (comp.). *Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Pp. 57-64. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- FEINSTEIN, O. (2007). “Evaluación pragmática de políticas públicas”. En *Revista Información Comercial Española* N° 836, Mayo-Junio. Pp. 19-31.
- FORNI, P., SILES, M. & BARREIRO, L (2004). “¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión social y pobreza” Estudios de caso en Buenos Aires, Argentina, *Research Report* N° 35, Julian Samora Research Institute, Michigan State University.
- _____ (2007). Las organizaciones en red y la generación de capital social. Implicancias para el desarrollo comunitario. En *Revista Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*. Vol. 4, N°. 8. Pp. 79-106.
- FORNI, P. & NARDONE, M. (2007). “¿Cómo generar capital social en contextos de exclusión?: Experiencias de organizaciones comunitarias y sus redes sociales”. *Revista Temas Sociológicos*, 12, 145-169.
- GALINDO CAMACHO, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. ISBN 970-07-2016-0. Toluca, México. Ed. Porrúa.
- GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. (2007). “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Presupuesto y Gasto Público*, N° 47. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- GÓMEZ LUNA, L.M. & ESTRADA FRÓMETA, A. (2009). “Los diagnósticos integrales como punto de partida en la gestión del desarrollo local”. *Revista Ciencia en su PC* [en línea] (Sin mes): [Fecha de consulta: 10 de abril de 2018] Disponible en Internet en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181321580001>> ISSN 1027-2887.
- GOULD BEI, G. (1997). *Vinculación universidad-sector productivo. Una reflexión sobre la planeación y operación de programas de vinculación*. ISBN 968-7326-42-5. Universidad Autónoma de Baja California, México.

- GRAGLIA, J.E. (2019). *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ed. Konrad Adenauer Stiftung.
- _____ (2017). *Políticas Públicas: 12 retos del siglo 21*. ISBN 978-987-1285-53-2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Ed. Konrad Adenauer Stiftung.
- _____ (2014). *Políticas públicas para el desarrollo local y regional*. Buenos Aires: ACEP / KAS.
- _____ (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP / KAS.
- GREGORIO PRIETO, A. (2003). *Gestión estratégica*. Universidad de Barcelona Virtual, España.
- GUINART I SOLÀ, J. M. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.
- HARARI, Y.N. (2014). *Sapiens. De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*. ISBN 978-8466347518. Ed. Debate.
- IDÁÑEZ, M.J. & ANDER EGG E. (1999). *Diagnóstico social: Conceptos y metodología* (2° edición, revisada y ampliada). Buenos Aires-México: Grupo Editorial Lumen Hvmánitas.
- _____ (1997). *Guía para diseñar proyectos sociales y culturales* (13° edición, ampliada y revisada). Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen Hvmánitas.
- IRUSTA MÉRIDA, A. (2014). “El concepto de gubernamentalidad, la economización de la política y el problema del Estado en Michel Foucault”. *Revista Philosophia* 74/2. Pp. 39-59. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile.
- LANDINI F. et al. (2014). “Hacia un marco conceptual para repensar la accesibilidad cultural”. *Cad. Saúde Pública* vol. 30 N°2 Rio de Janeiro. Disponible en Internet en <http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n2/0102-311X-csp-30-2-0231.pdf>.

- LATTUADA, M. & NOGUEIRA, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). En *Revista Estudios Rurales*. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural. Vol. 1 N° 1.
- LASSWELL, H. D. (1971). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”. En L. F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, C. (1959). “La ciencia de ‘salir del paso’”. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas* (págs. 201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- LIPSET, S. M. (1959). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 113-159). Barcelona: Ariel.
- LISA, M. (2012). “Desarrollo humano sustentable”. En Lisa, M. (comp.). *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 9-56. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- LISA, M. (2012a). “Estructura de un plan de gestión ambiental local”. En Lisa, M. (comp.). *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 123-150. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- LONDON, S. & FORMICHELLA, M.M. (2006). “El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación”. *Revista Economía y Sociedad*. Año XI, N°17. Enero-Junio. Disponible en Internet en <https://www.redalyc.org/pdf/510/51001702.pdf>.
- LÓPEZ, N. & TEDESCO, J.C. (2004). *Condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Buenos Aires: IIPE.
- MENDOZA MAYORDOMO, X. (1993). “Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa”. En *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, N° 26, pp. 44-65.
- MOGGIA L. y REUTEMANN, E. (2012). “Gestión de los recursos naturales desde los gobiernos locales”. En Lisa, M. (comp.). *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 247-262. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.

- ORTEGÓN, E., PACHECO J. F & PRIETO, A. (2005). “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. Naciones Unidas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf. [Fecha de consulta: 18 de mayo de 2018].
- OSSORIO, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: INAP.
- OSZLAK, O. (2014). “Políticas públicas y capacidades estatales”. *Revista Forjando*, año 3, N° 5, Enero de 2014. Número especial: las políticas en la provincia de Buenos Aires. Disponible en Internet en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/articulos-esp.php>.
- OSZLAK, O. & ORELLANA, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional aplicación de la metodología*. SADC.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. ISBN-13: 978-970-9967-06-7.
- PASCUAL et al. (2017). “Los residuos sólidos urbanos y su relación con la salud”. Publicado en Barragán H.L. et al. *Desarrollo, salud humana y amenazas ambientales la crisis de la sustentabilidad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- PATÍÑO, R., & VARNAGY, D. (2014). “Metodología para la medición de capital social en estudiantes de escuelas públicas de Educación Básica y Educación Media”. *Politeia*, 35(49). Disponible en internet en http://190.169.94.12/ojs/index.php/rev_pol/article/view/6092.
- PIGNATTA, M.A. (2015). “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar”. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N° 8 (Enero-Junio) ISSN 1853-9254.
- PRZEWORSKI, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. ISBN 978-978-629-895-7. Buenos Aires, Argentina. Siglo Veintiuno Editores.
- PUTNAM, R.D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. ISBN 978-0-6910-3738-7. Estados Unidos. Princeton University Press.

- _____ (2000). *Bowling ALONE. The Collapse and Revival of American Community*. ISBN 978-0-6848-3283-8. Estados Unidos. Simon & Schuster.
- REINA, A. y REINA, M. (2018). “Eventos de gestión que comunican”. En Fara, C. (comp.). *Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales*. Pp. 305-323. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- RIVAS, A. et al. (2007). *El Desafío del Derecho a la Educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires. Fundación CIPPEC.
- ROS, FJ & ÚCAR, X. (2014). “Arte, cultura y desarrollo humano: capacidad para sentir, imaginar y pensar”. En *Pedagogia / Educação Social – Teorias & Práticas. Espaços de investigação, formação e ação*. Escola Superior de Educação do Politécnico do Porto. Disponible en internet en https://www.researchgate.net/publication/266478368_Arte_cultura_y_desarrollo_humano_capacidad_para_sentir_imaginar_y_pensar.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, A. (1993). “El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 3 (Diciembre). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- SANIN ANGEL, H. (1999). “Control de gestión y evaluación por resultados en la gerencia pública: (Metaevaluación - Mesoevaluación)” en *Serie Gestión Pública*, N° 3. CEPAL, Santiago de Chile.
- SCARTASCINI, C. y TOMMASI, M. (2014). *Capacidades gubernamentales en América Latina: por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- SCHTEINGART, D. (2017). “La estructura productiva: la madre de todas las batallas contra la pobreza”. *Revista Sociedad*. N° 37:43-77. Disponible en Internet en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistasociedad/article/view/3008/2489>.
- SEIBOLD, S.J. (2000). “La calidad integral en educación. Reflexiones sobre un nuevo concepto de calidad educativa que integre valores y equidad educativa”. *Revista Iberoamericana de Educación* N°23. Disponible en Internet en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie23a07.htm>.

- SEN, A. (1998). "Capital humano y capacidad humana". *Cuadernos de Economía*, v. XVII, N° 29. Pp. 67-72. Bogotá.
- SERRA, A. (2008). "Fortalecimiento Institucional de los Gobiernos Locales. La aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL". En *Revista Colección de Estudios de Investigación* N° 5. Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- SOMERS, M.R. (1996). "Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública". *Revista Zona Abierta* N° 77-78. Pp. 255-337.
- SORIA M.E., ZEBALLOS, D. y LISA, M. (2012). "Gestión integral de residuos sólidos urbanos". En Lisa, M. (comp.) . *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 263-286. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.
- VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1997). "¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?". *Cuadernos del CLAEHN*° 78-79. Montevideo.
- _____ (2007). "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial", *Investigaciones Regionales*, España, AEER, 11, pp. 1-12.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. Y O. MADDOERY (Eds.). (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Editorial Homo Sapiens.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto 'política pública'". *Revista Desafíos* [en línea], N° 20 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 11 de abril de 2018]. Disponible en Internet en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>> ISSN 0124-4035.
- VIEYTES, RUT (2010). "Monitoreo, medición y comunicación de los estándares de calidad de los organismos adheridos al Programa Carta Compromiso". Ponencia en XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Disponible en Internet en <http://siare.clad.org/fulltext/0065810.pdf>.
- VIGNOLO et al. (2011). "Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud". *Revista Archivos de Medicina Interna*. Disponible en Internet en http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-423X2011000100003.

VILLATORO S. P. (S/D). *Diagnóstico y Propuestas para el proyecto Red en Línea de Instituciones Sociales de América Latina y el Caribe (RISALC)*. CEPAL, Serie “Políticas sociales”. ISSN 1564-4162.

YOMMI, M.R. (2012). “Gestión integral del agua y el saneamiento”. En Lisa, M. (comp.). *Aportes para la Gestión Ambiental Local*. Pp. 211-246. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer.