

Sexto Congreso Argentino de Administración Pública

“Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”.

Área Temática 4: Las experiencias de gestión y el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas para el desarrollo.

Presentación de Abstract

Título de la exposición: “Los procesos de diseño y de políticas públicas en los gobiernos locales: características y desafíos en la Provincia de Córdoba”

Apellido y Nombre: **MERLO RODRÍGUEZ**, Ivana¹

DNI: 25.756.663

Dirección: Rivera Indarte 33, 3er piso Of. 303

Telefono: 54 351 426 8651

E-mail: incam.formación@gmail.com ó ivanamerlo@gmail.com

Entidad a la cual Pertenece y cargo: Instituto Provincial de Capacitación (Incam) del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Cargo: Coordinadora del Área de Formación y Asistencia Técnica

Las reformas estructurales privaron al Estado de ciertas capacidades, debilitándolo y disminuyéndolo. El proceso de reforma del Estado en nuestra región se desarrolló paralelamente con el retorno de la democracia, la globalización, la desterritorialización de la economía mundial, la revolución tecnológica y de la información y de descentralización política. Estos procesos de transformación impactaron sobre el concepto de estado-nación. En este sentido, Castells afirma que “la capacidad instrumental del estado-nación resulta decisivamente debilitada por la globalización”(2004: II, 272; 334).

Que los gobiernos democráticos gobiernen por políticas públicas es uno de los desafíos actuales, dada la débil cultura de la planificación y de concertación colectiva. En nuestros gobiernos, sobre todo en los niveles locales, “aún predominan rasgos patrimoniales y clintelares, propios de las administraciones premodernas”. De esta afirmación se desprende que casi el 90 % ó más de las actividades que se desarrollan en un gobierno local no están organizadas “por proyecto” (Tecco, 2006: 218). A esta afirmación es pertinente sumarle la caracterización del régimen municipal; el cual reconoce 427 gobiernos locales autónomos (249 municipios y 178 comunas) distribuidos en 26 de departamentos, con una media poblacional que no supera los 700 habitantes por gobierno local. En suma, los gobiernos locales cordobeses representan el 19% del total de gobiernos locales de la República Argentina. De ese total, el 62 % tiene menos de 2.000 habitantes, el 27% entre 2.000 y 10.000 habitantes y sólo el 11% con más de 10.000 habitantes. En el universo de los 249 municipios, 95 son pequeños (38 %), 108 son medianos (43 %) y 46 son Ciudades (18 %), según los datos del último Censo provincial del año 2008.

Las actividades que un gobierno desarrolla al no estar organizadas por proyecto, carecen de planificación convirtiéndose en no evaluables, en difícilmente comunicables

¹ ¹ Licenciada en Ciencia Política (UCC – República Argentina). Posgrado en Alta Dirección de Gobierno y Política Públicas (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba). Candidata a Magíster en Gestión Política con orientación en diseño y gestión de políticas públicas (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y Georgetown University). Tesis de maestría dirigida por el Prof. Dr. Luis Aguilar Villanueva, titulada “**Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación (Analisis of policy determination)**”. Doctorando en Política y Gobierno (Universidad Complutense de Madrid y Universidad Católica de Córdoba).

y de ser aprehendidas por otros actores fuera del sector público y atentando estas características contra la sustentabilidad de dichas acciones. Así, gobernar por políticas públicas es el nuevo desafío de las administraciones y para ello, comprender y aprehender que las políticas públicas son instrumentos de dirección que tiene un gobierno a los fines de asegurar su naturaleza pública y su capacidad directiva. En este marco, además de reflexionar sobre las características de este modelo de las administraciones locales es necesario que desde la ciencia se elaboren propuestas de superación de dichos aspectos, promoviendo herramientas que permitan a los gobiernos iniciarse en la planificación como un proceso de mejora en la calidad participativa, democrática y sustentable de las acciones gubernamentales.

Desde la corriente incrementalista se sostiene que antes de diseñar nuevas políticas, es necesario conocer las existentes y sobre esa base mejorar las nuevas. En este sentido se ha comprobado la gran dificultad de las gestiones para determinar con claridad sus políticas. Por ello, esta ponencia intenta brindar un conjunto de herramientas metodológicas que le permitan a las gestiones, sobre todo, locales, determinar sus políticas con sus respectivos objetivos generales, particulares y su cartera de proyectos y acciones.

Introducción

Las reformas estructurales en América Latina privaron al Estado de ciertas capacidades, debilitándolo y disminuyéndolo. El proceso de reforma del Estado en nuestra región se desarrolló paralelamente con el retorno de la democracia, la globalización, la desterritorialización de la economía mundial, la revolución tecnológica y de la información.

En este sentido, Bernardo Kliksberg afirma que "la humanidad llega a fines del siglo XX con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo "rupturas epistemológicas" simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramientas, la informática, y la robótica entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La posibilidad potencial de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir sus representantes, y hay un reclamo generalizado por participación creciente. Los pueblos esperan tener influencia real y en aumento en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil" (1998: 267).

Al mismo tiempo, estos procesos de transformación impactaron sobre el concepto de estado-nación. En este sentido, Manuel Castells afirma que "la capacidad instrumental del estado-nación resulta decisivamente debilitada por la globalización". En la Edad Moderna, el estado-nación tuvo un conjunto de competidores con los que convivió y coexistió, pero sin perder su centralidad de poder. Hoy, el estado-nación ha perdido "peso relativo ... dentro del ámbito de soberanía compartida que caracteriza al escenario de la política mundial actual" (2004: II, 272; 334). Hoy el estado-nación integra un sistema de gobierno internacional, donde sus principales funciones son la de proveer de legitimidad y garantizar la responsabilidad de los organismos de gobierno subnacionales.

En este marco, que los gobiernos democráticos gobiernen por políticas públicas es uno de los desafíos actuales, sobre todo en América Latina, dada la débil cultura de la planificación y de la concertación colectiva. En nuestros gobiernos, sobre todo en los niveles locales, "aún predominan rasgos patrimoniales y clintelares, propios de las administraciones premodernas". Esta afirmación se desprende que casi el 90 % ó más de las actividades que se desarrollan en un gobierno local (municipalidad o comuna en la Provincia de Córdoba²) no están organizadas "por proyecto"³ (Tecco, 2006: 218).

² Según la Constitución de la Provincia de Córdoba, los municipios son comunidades naturales fundadas en la convivencia y, por tanto, autónomos. En Córdoba, las poblaciones de más de 2.000 habitantes son municipios y las poblaciones de menos de 2.000 habitantes son comunas. Los municipios de menos de 10.000 habitantes tienen autonomía política, administrativa, económica y financiera mientras que los municipios de más de 10.000 habitantes, además, pueden dictar su carta orgánica.

La Provincia de Córdoba reconoce 427 gobiernos locales autónomos (249 Municipios - más de dos mil habitantes, tienen un gobierno de Intendente y Concejo Deliberante-).y 178 Comunas - menos de dos mil habitantes, tienen un gobierno de Comisión, es decir, Presidente, Secretario y Tesorero-) distribuidos en 26 departamentos. En suma, representan más del 20% del total de gobiernos locales de la República Argentina. De ese total, el 67 % tiene menos de 2.000 habitantes. **Su régimen municipal es el más autónomo del país, con muchos municipios (el 19% del total de la República Argentina) pequeños poblacional y territorialmente.**

³ El autor afirma que "está bien que así sea, porque se trata de actividades que forman parte de la gestión operativa y que posibilitan que los ciudadanos cuenten con los servicios urbanos básicos, se trasladen a sus lugares de trabajo o estudio, consuman alimentos controlados bromatológicamente, reciban atención cuando se enferman, cuenten con la

En este marco, además de reflexionar y criticar las características de este modelo de las administraciones locales es sumamente necesario que desde la ciencia se elaboren propuestas de superación de dichos aspectos. En este sentido, Tecco afirma que "una burocracia moderna, transparente, y receptiva, que opere con arreglo a normas que emerjen de un sistema democrático, es necesaria para limitar la discrecionalidad de caciques patrimonialistas y caudillos clientelares, los cuales a veces incluso se calzan el traje de "gerentes públicos". (Tecco, 2006: 224-225).

A esta afirmación es necesario sumarle la importancia de promover herramientas que permitan a los gobiernos iniciarse en la planificación como un proceso de mejora en la calidad participativa, democrática y sustentable de las acciones gubernamentales. Las actividades que un gobierno desarrolla al no estar organizadas por proyecto, es decir, carecen de planificación, se convierten en no evaluables, en difícilmente comunicables y aprehendidas por otros actores fuera del sector público y por sobre toda las cuestiones, atentan contra la sustentabilidad de dichas acciones, evitando la construcción potencial de políticas de Estado que superen a los gobiernos coyunturales.

Así, gobernar por políticas públicas es el nuevo desafío de las administraciones y para ello, comprender y aprehender que las políticas públicas son instrumentos de dirección que tiene un gobierno a los fines de asegurar su naturaleza pública y su capacidad directiva.

Las políticas públicas son uno de los instrumentos directivos del Estado junto con las leyes, la información, la fuerza (coacción), el gasto público, los servicios públicos y otros actos de autoridad. Pero las políticas, sintéticamente, podría decirse que son planes de acción enfocados a problemas particulares, problemas aterrizados, enfocados. Son objetivos particulares más acciones particulares, fundamentadas en información y conocimiento probado de sus componentes y causas de los hechos particulares que se consideran problemas públicos.

Finalmente y a partir de este marco introductorio, el presente trabajo integra la tesis de maestría, en proceso de culminación, a presentar ante la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y dirigida por el Prof. Dr. Luis Aguilar Villanueva. En esta oportunidad, este documento pretende proponer una metodología que permita contribuir con las gestiones gubernamentales al momento de determinar sus políticas existentes, bajo el supuesto que en la actualidad, no todas las gestiones gobiernan por políticas públicas.

Las políticas públicas: concepto.

Como primera aproximación, y desde un enfoque procesual e hiperracionalista, podría decirse que las políticas públicas con una hipótesis causal, es decir, si sucede "x", y bajo ciertos supuestos, entonces sucedería "y". Son acciones causalmente idóneas para producir una situación deseada. Desde esta perspectiva, como hipótesis causal que son, las políticas públicas no son ideología. Más adelante veremos cuáles son las críticas a este paradigma sobre las políticas.

Siguiendo a esta línea de pensamiento, las políticas son un conjunto de acciones (acciones de gobierno y/o acciones de gobierno más sociedad) orientadas a las soluciones de problemas públicos para alcanzar situaciones futuras deseadas.

protección contra eventuales arbitrariedades de terceros por la aplicación de normas que regulan el uso del suelo, la edificación, los espacios públicos, la calidad ambiental, etc.. Y para tales funciones y actividades se cumplan con eficacia no se conoce una mejor forma de hacerlo que mediante la tan criticada "administración burocrática", estadio moderno de la evolución al cual nuestros gobiernos locales no parecen aún haber accedido plenamente".

Ahora bien, desde este paradigma racionalista de las políticas surge el análisis procesual, es decir, analizarlas como procesos. Pero bajo este lente conceptual sólo se las analiza como proceso racional, siguiendo la lógica de hipótesis. Ahora bien, este enfoque ha sido sumamente criticado sobre todo desde las perspectivas hiperpolitizadas de las teorías de las políticas, pero se les ha reconocido su aporte, solamente, a los fines analíticos para estudiar por fases, dada la complejidad de toda política.

Toda política pública se desenvuelve en un contexto social, político – institucional, económico dentro y fuera de la propia estructura gubernamental. Además, los fines que persiguen las políticas (cambio social) evitan que las mismas estén ajenas a la sociedad, con sus particularidades y complejidades. Por ello, una política pública no es un proceso hipotético sino un proceso de construcción pública, es decir, es y debería ser una coproducción entre el Estado y la sociedad.

Las políticas públicas deberían expresar la síntesis entre democracia y tecnoburocracia, las conclusiones de un aprendizaje social colectivo e inclusivo. Así, se afirma que la política pública es un ciclo de aprendizaje (Lindblom), es un producto de la esfera pública: interlocución, interacción, diálogo público – privado.

La política pública es generada dentro de una arena pública que es asimétrica, excluyente y competitiva. Polémica y de interlocución plural. Por ello, la política pública es producto de redes de políticas (redes de asuntos o redes de temas) a través de "emprendedores políticos" y/o "emprendedores cívicos".

En la década de los '50, el proceso de gobernar (proceso de toma de decisión) no era estudiado por la ciencia política ni tampoco por la ciencias de la administración, especialmente, la pública. La ciencia política se centraba otros *issues* (*politics*: lucha por el poder) constituida pero no en el gobierno y su manera de actuación (*policy*: productos de la política). Entonces, el proceso de decisión, al no haberse constituido en un objeto de estudio científico, representaba un punto ciego. Por otro lado, la democracia había resuelto el problema de la legitimidad de los gobiernos (el quién gobierna) pero no la eficacia del un gobierno. La eficacia directiva hacía referencia al conocimiento, es decir, había decisiones gubernamentales cuyas bases cognoscitivas eran precarias. Entonces, política pública surge para otorgarle a la legitimidad política, la legitimidad por resultados, bajo el supuesto que la lógica de la causalidad no es la lógica del consenso. En este marco, Lasswell publica su trabajo *The policy orientation* junto a Lerner en el año 1951, dando origen, según muchos autores, al *public policy sciences - studies*.

Ahora en este punto, cabe preguntarnos qué es lo público de las políticas públicas. Pero previamente es necesario tener presente que todo análisis de política pública "está necesariamente predeterminado por un marco (una teoría) mayor de referencia". Todo concepto o noción de política pública es el resultado de una meta-teoría (macro) que explica procesos sociales y políticos. Así, se entenderá a la política como output del sistema político, como resultado del conflicto de clases, como consecuencia de acuerdos entre grupos políticos o bien como producto de hegemonía de las elites que persiguen prevalecer en el sistema social (Cruz Rubio, 2003: 2).

Por ello, al analista de políticas desarrolla una actividad básicamente de *bootstrapping*, es decir, a partir de un proceso en el cual el investigador deberá considerar tanto a las teorías con las que acuerda como a aquellas con las que no (Parsons, 2007: 107).

En términos generales, la ciencia política ha entendido a las políticas públicas como outputs del sistema político: en todo orden político (*polity*), la acción política (*politics*) produce resultados (*policies*); estos resultados son el producto de decisiones que

emergen del sistema político. En este marco, es diferenciable la dinámica previa (arenas políticas, problemáticas, actores, instrumentos, etc) a la toma de decisión pública de la dinámica de la acción política dentro del proceso de políticas públicas (Cruz Rubio, 2003: 2).

Así, las políticas como instrumentos directivos del Estado se ocupan de aquello que se considera público en contraposición de los asuntos que integran el ámbito privado o individual, es decir, parten del supuesto de la existencia de un ámbito público o colectivo. Ahora bien, el alcance de cada ámbito estará determinado por la meta-teoría que enmarque no sólo al análisis sino también a la dinámica de la toma de decisión pública.

La relación entre lo público y lo privado ha sido objeto de análisis y reflexión desde los principios de la civilización. Desde los clásicos hasta el neoliberalismo o progresismo, la relación entre lo público y lo privado ha sido un tema de debate y reflexión permanente.

En este trabajo, se parte de entender a lo público desde la aplicación del principio de subsidiariedad, *"según el cual la responsabilidad de toda situación pertenece, primero, a aquellos que están más cerca del problema. Sólo en el caso de que el individuo no pueda encontrar una solución la responsabilidad pasará a la familia. Sólo en el caso de que la familia no pueda resolver la situación participará la comunidad. Sólo en el caso de que el problema rebase a la comunidad deberá participar el Estado"* (Etzioni; 1994).

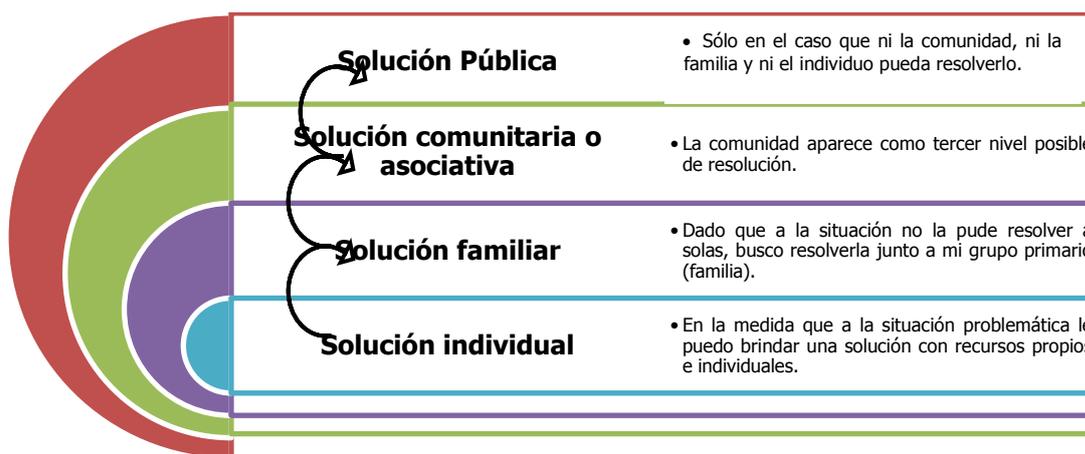


Gráfico número 1

Una política pública no es un fenómeno objetivo, dotado de un perfil evidente y bien definido. Así, a los fines del *estudio de determinación*, las políticas públicas se entienden como un conjunto de proyectos y actividades que el Estado -en relación con otros actores sociales- a través del gobierno y la administración, diseña e implementa, **con el propósito** de satisfacer necesidades sociales determinadas⁴.

A partir de esta afirmación es necesario tener presente la diferenciación conceptual entre Bien Común, necesidad social y problema público. La construcción metodológica de los estudios de determinación supone que *"por bien común se entiende al conjunto de aquellas condiciones de vida social que permiten a los grupos y a cada uno de sus*

⁴ Además, la política pública es un comportamiento propositivo, intencional (planeado, no casual) que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos (satisfacer necesidades sociales) a través de ciertos medios (que se orientan a la resolución de problemas públicos); un proceso o un curso de acción que involucra a un conjunto complejo de decisores y operadores. Y en democracia: una actividad de comunicación pública, ya que requiere ser explicada, transmitida y argumentada.

miembros conseguir más plena y fácilmente su propia perfección” (Gaudim et Spes, 1966: 37).

Ahora bien, necesidades sociales son aquellos valores que integran el conjunto de condiciones del bien común, es decir, son aquellas condiciones que la sociedad no puede dejar de tener o bien si las carece las requiere. Las necesidades sociales pueden verse insatisfechas por la presencia de múltiples hechos y circunstancias. Toda vez que alguno o algunos de esos hechos son asumidos por el Estado como de su responsabilidad se transforman en **“problemas públicos”**, es decir, son públicos a partir de la aplicación del principio de subsidiariedad como ya se afirmó anteriormente.

En este sentido, toda política pública asume la existencia de un problema. Ahora, cómo se definen los problemas, qué son los problemas públicos.

La formación de la agenda pública es la *conversión* de una *situación en problema público* a resolver por el gobierno. Esto es un proceso para promover la causa, sumar apoyos, etc. Hay varios modelos⁵ que describen y explican dicho proceso, pero tal desarrollo no es el objetivo del presente trabajo.

En la realidad existen ciertas situaciones y no problemas. Este es el concepto del cual parten los estudios de determinación. Claramente, esta definición encuentra su origen en los enfoques constructivistas de los problemas sociales⁶ y en la teoría que afirma que la realidad es una construcción social y no una “realidad objetiva”⁷.

Un hecho al vincularlo con el conjunto de valores del sujeto, se analiza la información referencialmente, es decir, al problema se lo analizará en función del sistema de valores de cada uno, si la resultante de dicho análisis es que la situación es compatible con los valores de ese sujeto, no se convierte en problema. Ahora bien, si hay incompatibilidad, esa situación será concebida como un problema. Por ello, se afirma que una construcción intelectual – valorativa. Ahora bien, para que ese hecho sea entendido como problema por la sociedad (muy fragmentada en sus valores) debe haber un conjunto de la sociedad que así lo entienda. Una vez asumido como problema, se define si es público o privado.

Este paso dependerá, principalmente, de la cultura política de cada sociedad. La conversión de un problema a problema público es porque la sociedad o el gobierno lo toma como tal. Pero también, y según el modelo de los Tipos de Públicos, existen agentes multiplicadores (mediáticos, intelectuales, religiosos, nacionales o internacionales, etc.) que trabajando desde sus creencias, multiplican o no un asunto (*issues*) determinado.

Por otro lado, hay temas que se consideran como públicos (resolución gubernamental) porque existen soluciones. En este sentido, según el modelo de los Flujos Múltiples en

⁵ En la década del ‘70 surge la obra de McCombs y Shaw, cuya hipótesis central fue que “los medios definen la agenda de toda campaña política, influyendo en la proyección de actitudes hacia los temas públicos”. Luego, en la década de los ‘80 aparece el modelo de establecimiento de la agenda de Rogers y Dearing (1986), el cual distingue tres tipos de agenda: los medios de comunicación masiva, el público y las políticas públicas (Parsons, 2007: 143). Otro modelo es el de conquista de públicos.

Este modelo funciona como una bola de nieve. Sostiene que existe un hecho que se convierte en problema. Luego hay que convertirlo en problema público. De allí, debe llegar a la agenda social (agenda sistémica) y de allí a la agenda pública (agenda institucional). Según este modelo, la ciudadanía podría calificarse en cuatro tipos de públicos:

- Identificados: rápida, hay un grupo que se identifica con el hecho.
- Interesados: no está identificado con el hecho pero no está interesado.
- Atento: leen, son más informados
- En general: común y corriente.

Si se quiere ganar la agenda social, se debe ir ganando a estos cuatro públicos.

⁶ Becker, 1963; Henshel, 1990.

⁷ Berger y Luckman, 1966. Luego, las políticas públicas estuvieron influenciadas por las teorías de Foucault y Habermas, que sostienen que las políticas como modos de discursos estructuran la realidad social.

una sociedad los asuntos se colocan en la agenda de gobierno *si o sólo si* existen soluciones, actores, oportunidades y problemas.⁸

Así, se puede definir a un problema como la brecha que existe entre la situación actual y una situación deseada o deseable. Esta brecha aparece como la manifestación de una insatisfacción, como algo que debe solucionarse, que puede identificarse y sobre la que se puede prever su trayectoria en el tiempo si no se interviene sobre la distancia que implica esa brecha (M. Sandomirsky).

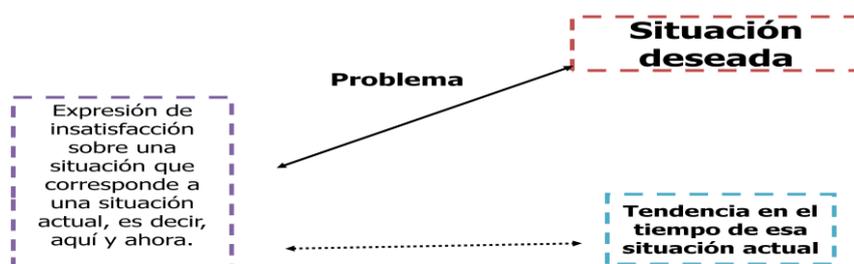


Gráfico número 2

En este sentido, la acción pública materializada a través de proyectos (en sentido amplio) y actividades gubernamentales plantean cursos de decisión y de acción tendientes a la resolución de las causas de esos problemas definidos como públicos.

Las políticas públicas: su análisis y estudio

En el campo de las políticas públicas existe una orientación hacia el conocimiento *del* proceso de políticas y otra que privilegia el conocimiento *en* el proceso de políticas (Lasswell, 1970⁹).

Esta idea de dos tipos de conocimientos sobre las políticas que introdujo Lasswell, se argumentó en que lo distintivo del *analysis policy* es, precisamente, su orientación en función de los problemas. El analista de políticas aporta al análisis de problemas un "reacomodo creativo", una integración entre conocimiento y acción. Es un mediador entre las áreas especializadas del conocimiento y los que establecen los compromisos públicos. Por ello, la ciencia de las políticas públicas posee un carácter contextual, se vale de múltiples métodos y está orientada, principalmente, a los problemas (Lasswell, 1970: 13-14).

En este sentido, Merelman afirma que la ciencia de las políticas públicas es terapéutica y pragmática: el médico social se sana a sí mismo en el proceso de aprender a sanar al sistema de gobierno (Parsons, 2007: 53).

La primera incluye los esfuerzos de teoría positiva que buscan producir descripciones, definiciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora decisiones relativas a asuntos públicos. Su propósito último es conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de un gobierno dado, su patrón de decisión y operación de problemas públicos. La segunda orientación se refiere a los análisis del proceso que consiste en la incorporación de teoremas y datos de las

⁸ Según este modelo habría cuatro posibilidades: a) si lo que se está diciendo que es problema cabe en lo que se entiende en las clases de problemas ya que es muy difícil ingresar algo que no se encuentre en ese catálogo preestablecido; b) si no existen soluciones es muy difícil que ingrese a la agenda, es decir, un problema es soluble por definición; d) hay más actores con soluciones en busca de problemas que problemas en busca de soluciones; y e) si no existen oportunidades nada de esto es posible, ya que las oportunidades son las que integran a cada uno de los flujos a partir de la creación de situaciones de crisis.

⁹ Artículo de Lasswell "The emerging conception of the policy sciences" publicado en 1970, en el primer número de la revista especializada *Policy Sciences*.

ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de mejorar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política, a través del aporte de métodos analíticos, conocimiento e información.

Lo primero que uno debe conocer es la historia de las decisiones, es decir, el **conocimiento de** las políticas, de su historia, de la memoria del pasado.

Ese "conocimiento de" debe influir en el "conocimiento en", a los fines de mejorar la calidad de la dinámica del proceso de decisión pública; por lo tanto debe ser capaz de influir en los actores, las arenas, los instrumentos, que se desenvuelven dentro del sistema político.

Así, el especialista debe ofrecer una definición del problema susceptible de ser procesado por el gobierno y por la sociedad, es decir, en debe tender puentes entre las diferentes áreas del conocimiento y las *policies* como así también entre los subsistemas sociales (Lincoln, 1990).

Así, como resultante de estas dos orientaciones, es posible encontrarnos con una gama de actividades, integrantes de una tipología de análisis, dentro o fuera del proceso de políticas públicas. En este marco, Lewis Gordon ha definido la variedad de estudios a lo largo de un *continuum*:

Variedades de análisis de políticas públicas <i>Knowledge of</i>					<i>Knowledge in</i> Análisis en el proceso de políticas públicas
Análisis de la políticas públicas			Análisis para las políticas públicas		
1	2	3	4	5	6
Análisis de determinación de políticas públicas: se ocupa del qué, el para quién, el cómo y el cuándo	Análisis del contenido de las políticas públicas: descripción de la política y su proceso	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas: examina el desempeño de la política	Información para las políticas públicas: a los fines de alimentar el proceso	Defensa de las políticas públicas: elaboración de argumentación para ejercer influencia en la agenda de políticas	Diseño y Gestión de políticas: introducción de herramientas a los fines de buscar la mejor opción de política pública e implementarla

Tabla número 1
Tomado y adaptado de Parsons (2007) y Gordon (1977).

De esta manera, el desarrollo del campo se asienta en dos grandes paradigmas: uno *hiperracional* y otro *hiperpolitizado*. El primero, pone énfasis en el carácter instrumental y prescriptivo del análisis, constituyendo el abordaje racional y técnico del estudio de los problemas públicos y las alternativas posibles de resolución pública. Por su parte, el abordaje hiperpolitizado ha buscado, mediante teorías provenientes principalmente de la ciencia (y sociología) política entender y explicar la actividad gubernamental y de los grupos de la sociedad conformados y articulados gracias a la ejecución de políticas. Desde estas perspectivas, las políticas públicas se entienden principalmente como variables dependientes, como resultado del acomodo y equilibrio de fuerzas que se configuran al interior del sistema político y de su régimen.

Las políticas públicas pueden ser consideradas conceptualmente o bien como procesos racionales o bien como procesos políticos de construcción social, dependiendo de los lentes conceptuales con que nos acerquemos a ellas. Aquí se entiende a las políticas públicas como un **proceso de aprendizaje social** (Lindblom, 1991) partiendo del supuesto que los poderes y recursos entre los diferentes sujetos que participan del proceso de la política se caracterizan por contar con poderes y recursos distribuidos de

una manera desigual. Así, la política pública se convierte en la síntesis de las interacciones entre esos múltiples actores. En el proceso de hechura e implementación de políticas se generan conflictos, acuerdos, encuentros e intercambios.

En este sentido, Lindblom expresó con claridad: **"se burocratizan los procesos políticos, se politizan los procesos burocráticos, se socializan unos y otros"**. En el proceso de política pública participan e intervienen diferentes actores sociales y privados (empresariales y asociativos).

En nuestros regímenes democráticos aún persiste una situación de conflicto latente entre democracia y el proceso de formulación de las políticas. La mayoría de los ciudadanos cree que las autoridades públicas deberían solicitar el aporte de expertos en el proceso de formulación de políticas, es decir, requieren que la toma de decisión sea lo más analizada posible y sobre todo basándose en reflexiones teóricas, pero al mismo tiempo solicitan que los técnicos no ocupen el lugar de las autoridades, que sus límites en el proceso decisorio sea claro y que la decisión que se toma sea democrática y no salga del espacio político (racionalidad política). En este marco, se encuentra el gran desafío de las ciencias sociales en general y de la ciencia política en particular: generar las herramientas necesarias para que la decisión pública y su implementación sea científica pero sin salir del mundo de la política. Esto se vincula al gran debate entre racionalidad política y racionalidad científica.

Por ello, política pública es co-construcción entre Estado y sociedad. Es un conjunto de acciones colectivas previamente reflexionadas, analizadas y acordadas socialmente tendientes a resolver un conjunto de problemas que son considerados públicos.

Ahora bien, existe un acuerdo generalizado en sostener que todas las políticas públicas representan al Estado en movimiento, es decir, son el producto del sistema político que materializa la ideología de todo gobierno. De allí, la importancia de poder argumentar, pre o post decisionalmente, todo proceso de decisión y de acción que representa una política pública. Esa argumentación implica la generación de la información necesaria no sólo para comunicar políticas sino también para evaluarlas; ya que tanto la comunicación como la evaluación son herramientas necesarias para una gestión pública que gobierne a través de políticas públicas tendientes a la satisfacción de las necesidades de la sociedad, es decir, tendientes al bienestar general.

Tanto para comunicar como para evaluar políticas es necesario que la política, si bien no existe como un hecho dado, cuente con un contorno más o menos claro, es decir, se la pueda identificar como una acción que pretende alcanzar un conjunto de sentidos, previamente acordados y reflexionados, dotada de un conjunto de actividades y recursos públicos.

En este sentido y a partir de la experiencia adquirida en el ejercicio de la profesión se ha detectado una gran dificultad de las gestiones para identificar y determinar con claridad las políticas que se encuentran o bien diseñando o bien implementando. En la mayoría de las gestiones tanto de gobiernos subnacionales como locales, la administración de la cosa pública presenta un déficit en materia de políticas, entendidas como proceso social de aprendizaje y como una acción con sentido, al no poder darles a cada una ese contorno que permitiría comunicarla, evaluarla, rediseñarla y analizarla. Ese déficit no se refiere al éxito o no de las políticas sino más bien al sentido de la acción, es decir, se ha advertido una insuficiencia en la planificación ya que gran parte de la acción pública no es consecuencia de un momento de reflexión previa, de búsqueda de información que acerque la gestión, de una manera racional, al abordaje de la problemática. Esta insuficiencia en la planificación se ve reflejada ante el bajo nivel de planes, programas o proyectos previamente diseñados. A su vez, esta indeterminación de políticas genera un conjunto

de problemas internos de las administraciones (superposición de acciones; dificultades comunicacionales; ineficiencia de los recursos públicos; alto grado de volatilidad de las políticas; bajo nivel de legitimación de la acción pública; etc.); problemas que no se pretenden abordar desde esta trabajo. Pero por otro lado, generan un conjunto de limitaciones de la administración hacia la sociedad, en el sentido de que al no contar con diseños, la acción pública se vuelve difusa, subjetiva y difícilmente comunicable.

Ante esta situación se trató de identificar herramientas construidas desde el *policy analysis* que permitieran superar esa indeterminación de las políticas públicas. Y allí se detectó **un vacío de aportes por parte de la ciencia a la gestión pública** al no encontrarse herramientas que permitieran a los gobiernos contornear claramente las políticas existentes, entendiendo a éstas como un proceso de satisfacción social a partir de la resolución de problemas públicos.

Por ello, se pretende construir un conjunto de respuestas a ese vacío, brindando herramientas metodológicas (teóricamente argumentadas) que permitan a las gestiones determinar las políticas públicas existentes, es decir, mapearlas (*policy mapping*), retrospectivamente, con sus respectivos objetivos generales, particulares y su cartera de proyectos y acciones. El objetivo es aportar tanto a la disciplina de políticas públicas como a la gestión por políticas, a través del diseño de una herramienta concreta que apunte a la reconstrucción de la capa media de la agenda gubernamental.

Así, los estudios de determinación de las políticas públicas se basan metodológicamente en un modelo relacional para el diseño y la gestión de políticas públicas¹⁰ que se asienta en una heurística procesal. Con finalidades descriptivas, el modelo presenta un esquema de fases o etapas del proceso de elaboración de políticas. La corriente procesal de las políticas si bien ha sido objeto de numerosas críticas sobre todo desde el incrementalismo y decisionismo, se le ha reconocido el aporte a la reflexión a los fines analíticos de la política.

Este modelo relacional combina el planteo de fases y etapas con un conjunto de técnicas útiles para los analistas que intervienen en un proceso de diseño de políticas con propósitos prescriptivos e instrumentales procurando perfeccionar el juicio, decisiones y acciones de los responsables gubernamentales de la política. Esta combinación es habitual en los enfoques procesales; la mayor parte de ellos relaciona las etapas del proceso de las políticas con los procedimientos del análisis de políticas (en el sentido de *policy analysis*).

Ahora bien, según este modelo de referencia, los *estudios de determinación* persiguen propósitos descriptivos y su importancia radica en la creación de un conocimiento útil a los fines del diseño de políticas (de carácter prescriptivo). Como aproximación a la realidad, los *estudios* pretenden establecer **cuáles son las políticas diseñadas o gestionadas por las dependencias gubernamentales o administrativas del Estado (sujeto o responsable principal), a los fines de satisfacer las necesidades de una sociedad específica (objeto o finalidad principal).**

En este sentido, los estudios de determinación son un aporte a la ciencia misma desde el punto de vista que constituyen un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas. Estos estudios son reconocidos, por las distintas corrientes de la teoría de las políticas públicas, como el primer momento dentro del *knowlegde of* de las políticas, de su ciclo. En la mayoría de los gobiernos locales latinoamericanos aún se carece de una cultura de la planificación que permita acercarse a la gestión en

¹⁰ Se hace referencia al modelo presentado por el Dr. Emilio Graglia en *Diseño y Gestión de Políticas Públicas. Hacia un Modelo relacional*. EDUCC, Córdoba, 2005.

términos de políticas diseñadas, construidas socialmente con criterios de previsión. Esta situación, hace prácticamente imposible evaluar impacto, efectos y/o resultados en gestiones que carecen de planificación, por ello este tipo de estudio con esta metodología permite sortear esa situación, reconstruyendo la política a los fines de poder ser evaluada en la siguiente instancia. En síntesis, este tipo de estudio parte de la necesidad de reconstrucción de la política y de una evaluación de coherencia interna como pasos previos a la construcción de indicadores, sistema de indicadores y banco de indicadores y su posterior medición.

Ahora bien, dado que uno de los objetivos de la ciencia es colaborar con la modificación de la realidad social, este tipo de estudios de políticas permitirá a las gestiones públicas en general y a las locales en particular: a) determinar su agenda, es decir, la concepción de la realidad de esa gestión en términos de necesidades sociales a satisfacer, problemas públicos a resolver, causas a remover y proyectos y actividades como cursos de acción y decisión pública tendientes a superar situaciones de insatisfacción social; b) conocer claramente las políticas en diseño y en implementación: las sobrantes y las faltantes; y c) ordenar la gestión convirtiéndola en abarcable, es decir, con mayores posibilidades de ser controlada, evaluada y comunicada.

Los estudios de determinación

A partir de un esfuerzo inductivo es posible asociar un conjunto de soluciones (actividades y proyectos gubernamentales) a un conjunto de asuntos considerados problemas públicos en un contexto determinado de intervención gubernamental.

Esas son las bases para la construcción del *patrón de planteamiento de problemas y soluciones públicas* de un sistema político dado. Ese *patrón* permite conocer cuál es el conjunto de temas de los que regularmente el Estado se ocupa, a través del trabajo de sus instituciones políticas y administrativas (agenda institucional) y, fundamentalmente, cómo han sido definidos esos problemas.

La definición de los problemas –en tanto datos de la realidad que disparan la atención y el compromiso del gobierno y entendidos como construcción intersubjetiva– condiciona el tipo de respuesta pública. De manera que, el *patrón* transmite más claramente la concepción de la realidad sobre la que se asienta una gestión determinada de gobierno. Pues, los problemas públicos no son independientes de las valoraciones, sino más bien se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos y situaciones se ponen en relación con determinados supuestos o valores. En otras palabras: **los problemas poseen una naturaleza subjetiva, relativa y artificial, no existen problemas en sí, objetivamente.** Son construcciones subjetivas (sociales, políticas) de la realidad.

El *Mapa de Políticas y Proyectos* es, en sentido práctico, una *síntesis gráfica del patrón de planteamiento de problemas y soluciones públicas sobre el que se asienta una gestión determinada de gobierno*. De la determinación de las necesidades sociales y su relación con los problemas públicos y sus causas, podrá resultar un marco conceptual más o menos complejo, pero sin dudas, valioso en cuanto a las posibilidades de establecer vinculaciones entre los diferentes proyectos y las variables principales que los sustentan.

Los estudios de determinación implican una herramienta metodológica cualitativa de investigación - acción que a partir de la aplicación de un conjunto de pasos, permiten la construcción del patrón antes mencionado y luego la elaboración del mapa de políticas y proyectos.

En síntesis, **la identificación de las necesidades sociales, los problemas públicos y sus causas como origen y fundamento de los proyectos y actividades, es indispensable en este esquema para determinar la existencia (proyectos actuales) o la ausencia (proyectos faltantes) de Políticas Públicas.** La frontera entre la ausencia y la existencia de políticas públicas es interesante¹¹.

Los *estudios de determinación* persiguen propósitos descriptivos y su importancia radica en la creación de un conocimiento útil a los fines del diseño de políticas (el diseño en cambio, es de carácter prescriptivo). Como aproximación a la realidad de una concreta gestión de gobierno, los *estudios* pretenden establecer, fuera de toda prescripción, cuáles son las políticas diseñadas o gestionadas por una gestión determinada, es decir, su resultado nos acercará al mapa las políticas que se está implementando o bien diseñando en un momento dado pero no nos permitirá analizar el éxito o no de dichas políticas.

La determinación de políticas parte de una relación entre realidad y política pública, donde ésta última es la variable dependiente y aquella es la variable independiente.

¹¹ En este sentido, Dye sostiene que lo que los gobiernos deciden hacer o bien no hacer, es política pública.

Otros estudios, enmarcados en el análisis **de y para** las políticas, se centran en la relación inversa, es decir, persiguen como objetivo reflexionar sobre el impacto de las políticas (variable independiente) en la realidad (variable dependiente). Estos estudios se basan en un modelo relacional para el diseño y la gestión de políticas públicas que los entiende como un esfuerzo descriptivo cuya importancia radica en la creación de un conocimiento útil a los fines de la evaluar, diseñar o rediseñar políticas. Así, una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil evidente y bien definido.

En este marco y a los fines del *estudio de determinación*, las políticas públicas se entienden como un conjunto de proyectos y actividades que el Estado -en relación con otros actores sociales y a través del gobierno y la administración-, diseña e implementa, con el propósito de resolver problemas públicos, cuya resolución tienda a la satisfacción de necesidades sociales. Además, la política pública es: un comportamiento propositivo, intencional (planeado, no casual) que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos (satisfacer necesidades sociales) a través de ciertos medios (que se orientan a la resolución de problemas públicos); un proceso o un curso de acción que involucra a un conjunto complejo de decisores y operadores. Y en democracia, una actividad de comunicación pública, ya que requiere ser explicada, transmitida y argumentada.

Así, los estudios de determinación proponen un esfuerzo inductivo y retrospectivo de asociar un conjunto de soluciones (actividades y proyectos gubernamentales) a un conjunto de asuntos considerados -por los decisores- como problemas públicos en un contexto determinado de intervención gubernamental. Esas son las bases para la construcción del *patrón de planteamiento de problemas y soluciones públicas* de una gestión, el cual permite que el analista conozca cuál es el conjunto de temas de los que regularmente se ocupa esa gestión, a través del trabajo de sus instituciones políticas y administrativas (agenda institucional) y, fundamentalmente, como así también cómo define los problemas.

La definición de los problemas -en tanto datos de la realidad que disparan la atención y el compromiso del gobierno y entendidos como construcción intersubjetiva- condiciona el tipo de respuesta pública. De manera que, el patrón transmite más claramente la concepción de la realidad sobre la que se asienta una gestión determinada de gobierno. Pues, los problemas públicos no son independientes de las valoraciones, sino más bien se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos y situaciones se ponen en relación con determinados supuestos o valores.

De la determinación de las necesidades sociales y su relación con los problemas públicos y sus causas, podrá resultar un marco conceptual más o menos complejo, pero sin dudas, valioso en cuanto a las posibilidades de establecer vinculaciones entre los diferentes proyectos y las variables principales que los sustentan. En este sentido y dado que los estudios persiguen como objetivo describir la agenda gubernamental de una gestión, ese patrón de planteamiento de problemas y soluciones públicas se construye, exclusivamente, a partir de la percepción de la realidad que tenga el gobierno, lo cual no implica que esa agenda al contrastarla, luego, con la agenda social no sea objeto de modificaciones o rediseños. Tampoco implica que esa agenda sea la adecuada, tan sólo implica que la realidad de ese territorio es leída por ese gobierno de esa manera.

Una vez construido ese patrón, se propone la elaboración de lo que se ha dado en llamar el *Mapa de Políticas y Proyectos*, el cual, en sentido práctico, es una *síntesis gráfica del patrón de planteamiento de problemas y soluciones públicas sobre el que se*

asienta una gestión determinada de gobierno. Ese mapa en términos de otras metodologías de elaboración de proyectos es lo que se da en llamar el árbol de objetivos, resultante del árbol de problemas (patrón), es la visión del futuro que queremos concretar a partir de la intervención en la realidad con acciones concretas (proyectos). Ese mapa de políticas permite acercarse a la gestión de gobierno a través de políticas públicas con sentido (objetivos) y acciones (cartera de proyectos), lo que implica que esa gestión ya no sea pensada sólo en términos de estructura organizativa sino más bien en términos de proceso de políticas. Las gestiones generalmente dan cuenta de lo que hacen de acuerdo a su estructura burocrática e informan y comunican de esa manera. El estudio si bien recogerá la información por cartera, el patrón y en consecuencia el mapa de políticas, no da cuenta de esa estructura porque parte de asumir que la realidad social requiere de soluciones integrales, por lo tanto cada política pública mostrará la multidisciplinariedad a partir de los proyectos que integran la cartera, los cuales serán transversales a todas las áreas de la administración. Finalmente, este tipo de estudios de políticas permite detectar dos errores en materia de políticas públicas:

- a) Proyectos faltantes: se refiere a aquellas causas de problemas que a lo largo del proceso se han identificado, es decir, situaciones problemáticas que el sector público considera como de responsabilidad pública, pero que desde la gestión no se ha diseñado ni implementado ninguna acción tendiente a removerlas.
- b) Proyectos sobrantes: se refiere a aquellas acciones públicas cuyo sentido (determinado por el sector público) no se la ha podido establecer una relación o vinculación causa – efecto con ninguno de los problemas asumidos como públicos.

A continuación se desarrollará la metodología elaborada para la realización de este tipo de estudios de políticas públicas.

Objetivos y momentos de los estudios de determinación

Los objetivos particulares que se persiguen con este esfuerzo descriptivo son:

- 1) Identificar necesidades sociales a satisfacer y problemas públicos a resolver.
- 2) Inventariar proyectos (planes o programas) diseñados y/o gestionados por las diferentes niveles del gobierno y reparticiones de la administración.
- 3) Sistematizar la información recopilada: primer análisis.
- 4) Relacionar, por una parte, los proyectos inventariados y, por la otra, las necesidades y los problemas identificados, detectando, si los hubiera, dos defectos probables:
 - a. Proyectos inventariados que no buscan satisfacer necesidades o resolver problemas identificados (proyectos “sobrantes”).
 - b. Necesidades insatisfechas o problemas irresueltos por falta de proyectos (proyectos “faltantes”).
- 5) Elaborar el Patrón de necesidades sociales, problemas y soluciones públicas que muestre gráficamente: a) las necesidades a satisfacer y los problemas a resolver; y b) los proyectos (en diseño o ejecución) existentes y los proyectos faltantes.

6) Sobre la base del Patrón, elaborar un Mapa de Políticas y Proyectos (actual y potencial) que muestre gráficamente los objetivos generales y particulares de las políticas públicas existentes y los objetivos generales de la cartera de proyectos.

7) Validar el resultado alcanzado: momento de Validación.

Estos objetivos que se persiguen con esta metodología se corresponderán con una serie de momentos (etapas) que no necesariamente se realizan de la misma manera en todos los casos, sino más bien la metodología debe ser lo suficientemente flexible y adaptarse al caso y no el caso a la metodología; por supuesto sin perder de vista el objetivo que se pretende: reconstruir postdecisionalmente la agenda de gobierno de una gestión determinada.

A los fines de la presente ponencia, se expondrán los momentos en términos generales vinculándolos con un caso provincial sin profundizar en detalle, dado los objetivos que se persiguen con este trabajo.

Primer momento

El proceso de construcción del Mapa de Políticas y Proyectos, como herramienta de una gestión orientada a satisfacer necesidades sociales, se inicia con un primer taller de diagnóstico con la participación de los funcionarios políticos del ejecutivo municipal¹². El objetivo de esta actividad es la identificación de las necesidades a satisfacer y de los problemas públicos y causas a resolver. Esta metodología posee las siguientes características:

- 1) Dictado de los conceptos necesarios para la construcción de la herramienta de gestión.
- 2) Focus groups donde los integrantes:
 - a) trabajarán sobre la realidad en términos de necesidades sociales;
 - b) para luego reagruparse¹³ con el objetivo de reflexionar sobre problemas públicos y sus causas, según cada una de las necesidades sociales identificadas.
 - c) finalmente, se procederá a la puesta en común a los fines de acordar la síntesis de los puntos de vistas de cada uno de los grupos.

El resultado de este primer encuentro entre los actores políticos (gabinete de gobierno) da como resultado una primera reflexión sobre la realidad social en términos de necesidades, problemas públicos y causas. El gráfico que se encuentra a continuación, se puede observar con claridad:

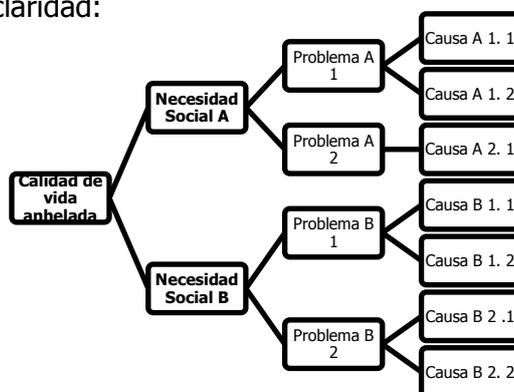


Gráfico número 3

¹² En este punto interesan las visiones de los responsables involucrados en la toma de decisiones gubernamentales con miras al establecimiento de un patrón de planteamiento y de solución de problemas públicos. La opinión de otros actores sociales relevantes tiene especial importancia en el diseño de las políticas, más específicamente, en la fase de diagnóstico, como así también en uno de los momentos de los estudios de impacto de políticas públicas.

¹³ La reagrupación se realiza a partir de la aplicación del criterio de relación funcional con las necesidades identificadas.

Taller

Necesidad Social: DESARROLLO SOCIAL

Problema 1: Gestión en Educación

Causa 1: Falta de articulación con el Gobierno de la Provincia

Problema 2: Insuficiencia en la generación de fuentes genuinas de empleo local.

Causa 1: Débil articulación con el sector privado local y regional.

Problema 3: Profundización de la inequidad en la carga impositiva

Causa 1: Deficientes criterios de aplicación del sistema tributario municipal.

Necesidad Social: SALUD

Problema 1: Insuficientes programas de prevención de enfermedades

Causa 1: Insuficiente normativa municipal

Causa 2: Débil estrategias de educación

Necesidad Social: CONVIVENCIA CIUDADANA

Problema 1: Seguridad Urbana y Rural.

Causa 1: Débil vinculación con la Policía de la Provincia de Córdoba.

Causa 2: Insuficiencia de los recursos económicos y humanos dirigidos a la prevención.

Causa 3: Insuficiente iluminación en la localidad.

Problema 3: Deficiente calidad de atención al vecino

Causa 1: Recursos Humanos de planta permanente sin capacitación suficiente.

Causa 2: Deficiente organización administrativa.

Problema 2: Ineficiencia en el ordenamiento del tránsito.

Causa 1: Deficiente legislación municipal.

Causa 2: Deficiente procedimiento administrativo.

Causa 3: Señalización insuficiente y deficiente.

Causa 4: Justicia de Faltas (sin implementar la legislación vigente)

Necesidad Social: DESARROLLO URBANO ORDENADO

Problema 1: indefinición del radio municipal.

Causa 1: Falta de articulación con el Gobierno de la Provincia

Problema 2: Concentración de acopio de cereales.

Causa 1: Débil articulación con el sector privado local y regional.

Causa 2: Incumplimiento de normativa vigente.

Problema 3: Escaso financiamiento de obras de cordón de cuneta; de obras de cloacas; de obras de pavimentación.

Necesidad Social: CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN

Problema 1: Inexistencia de planificación sobre estrategias tendientes a al fortalecimiento de la identidad cultural de la localidad.

Necesidad Social: AMBIENTE SANO Y SUSTENTABLE

Problema 1: Ineficiente gestión de los residuos

Causa 1: Escaso equipamiento (recolección y tratamiento de residuos)

Causa 2: Escasos recursos financieros y humanos para la recolección y tratamiento de los residuos.

Causa 3: Insuficiente infraestructura (corralón).

Causa 4: Inexistencia de obras tendientes a construir la red cloacal de la localidad.

Causa 5: Inexistencia de legislación e ineficientes mecanismos de control tendientes a regular al disposición de los desagotes de pozos negros.

Gráfico número 4

Segundo momento:

Cada uno de los funcionarios políticos (criterio orgánico) relevarán la cartera de proyectos cuya ejecución se encuentre bajo su dependencia, para lo cual prepararán un inventario de proyectos, completando el formulario 1 (F1) para aquellas acciones públicas que se encuentren diseñadas o planificadas mientras que para las que no cuentan con esa información deben completar el formulario 2 (F2).

El Formulario Uno (F1) es un instrumento que se utiliza a los fines de inventariar todos los programas, planes y /o proyectos, (ya sea que se encuentran en elaboración o en ejecución) que el Gobierno Local, a través de cada una de sus áreas orgánicas está llevando a cabo o por ejecutar, detallando sus objetivos, recursos, destinatarios y los criterios utilizados en la asignación, entre otros campos. Por cada programa, plan o proyecto, el funcionario debe completar un Formulario. Se enumeran de acuerdo a la cantidad de proyectos que consigne cada Responsable de proyecto en forma individual¹⁴.

Se deben completar los campos con respecto a cada uno de los proyectos:

0. Número del proyecto: el número del proyecto, programa o plan del área. El orden no dará cuenta de ninguna jerarquía tan sólo de una cuestión de cantidad de programas por área.

1. Nombre: este campo se refiere a la denominación del programa, plan y/o proyecto.

Estado: se refiere a si el proyecto, programa o plan está planificado y en ejecución (es necesario aclarar que en el caso de que el proyecto, programa o plan esté en ejecución consignar en qué etapa se encuentra, por ejemplo: de lo que se persigue consideramos que está en ejecución en un 30%), consignamos el número 1; si el proyecto, programa o plan está planificado y por ejecutarse, consignamos el número 2; y en el caso de que se encuentre en la etapa de planificación, consignamos el número 3; si el plan, programa o proyecto ya ha finalizado en su ejecución la colocaremos el número 4.

2. Objetivo General: se refiere al objetivo que se persigue con dicha acción en elaboración o en ejecución. **-Objetivos Específicos:** se refiere a la desagregación del Objetivo General, planteando etapas parciales para lograr la finalidad del proyecto, programa o plan.

3. Destinatarios: en este campo es necesario consignar a quiénes va dirigido el proyecto, programa o plan inventariado. Es necesario consignar también la cantidad de personas y sectores que se beneficia con la iniciativa y el criterio utilizado a la hora de la elección de estos destinatarios.

4. Problemas que dieron origen al proyecto: detallar cuál es el principal problema que se desea resolver con el proyecto, programa o plan.

5. Tipología: se refiere a los principales tipos de actividad que desarrollará el Gobierno Local para cumplir el objetivo planteado:

a) **Diseño y Ejecución:** se refiere a la planificación de las actividades y su ejecución por parte, exclusivamente del Gobierno

¹⁴ Por ejemplo: el Director de Deporte Federado consigna 5 proyectos, por lo que entregará 5 formularios enumerados desde el número 1 al número 5.

Local es decir, sin participación de ningún otro nivel de Gobierno o de sectores privados.

b) **Diseño:** se refiere a la planificación de las actividades pero no a su ejecución, es decir, es el Gobierno Local quien ha diseñado el programa pero lo ejecutan otros niveles de Gobierno o bien sectores privados.

c) **Ejecución:** se refiere a aquellos proyectos, programas o planes planteados por otros niveles de Gobierno (Provincia o Nación) o de sectores privados, es decir, el Gobierno Local participa, exclusivamente, en la ejecución pero no ha en su diseño.

d) **Asociadas:** se refiere a aquellos proyectos, programas o planes que el Gobierno Local desarrolla conjuntamente con otros niveles de Gobierno o bien con pares gubernamentales (otras localidades) o con externos privados.

e) **Promoción:** se refiere a las actividades destinadas a difundir una determinada iniciativa de un externo.

f) **Auspicio:** se refiere a las actividades destinadas a acompañar financieramente, o por otros medios, una iniciativa desarrollada por terceros.

6. Áreas involucradas: Consignar las áreas del Gobierno Local que intervienen en la iniciativa, como así también, si fuera el caso, otros niveles de Gobierno que se encuentren involucrados en el Proyecto.

7. Fomento de la intervención de la iniciativa privada: Detallar si se favorece / estimula, en la elaboración y ejecución de la iniciativa la intervención del sector privado (por ejemplo: asociaciones civiles, clubes, etc) tanto a nivel financiero como en otros aspectos (gestión, por ejemplo).

8. Participación de actores sociales: Consignar si se favorece / estimula en, en la elaboración y ejecución del plan/programa/proyecto, la participación de los actores sociales (por ejemplo: una ONG vinculada con la pobreza infantil o un grupo de jóvenes de un barrio determinado) involucrados. Detallar cuál es el origen de dicha participación: si convocó el Gobierno Local, si parte de un reclamo sectorial, etc.

9. Mecanismos de participación de los actores involucrados: Consignar los **medios** por los que los actores sociales involucrados participan; por ejemplo: consultas, asambleas, gestión de actividades, etc.

10. Mecanismos de comunicación interna: Detallar cuáles son los canales y los medios de comunicación al interior del Gobierno Local.

11. Mecanismos de comunicación externa: Detallar cuáles son los canales y los medios de comunicación de los proyecto, programa o plan hacia la comunidad en general y hacia la población beneficiaria en particular. Señalar los recursos destinados a esto.

12. Mecanismos de evaluación y seguimiento: Detallar cuáles son los procedimientos utilizados para evaluar el correcto desarrollo de las actividades del proyecto, programa o plan, como así también los resultados obtenidos al finalizar el proceso.

13. Presupuesto y origen: Detallar el monto asignado al proyecto, programa o plan, y también la procedencia del mismo: Si proviene de fondos provinciales, de aportes del gobierno nacional, de aportes de empresas privadas, o de otras fuentes (detallar cuáles).

14. Recursos Humanos: refiere a los recursos humanos afectados al proyecto, programa o plan como así también las funciones, roles y tareas que cada uno de ellos cumple con su respectiva carga horaria (adjuntando documentación que lo avale) y monto percibido y tipo de relación laboral (permanente, contratado o monotributista).

15. Información generada a partir de la implantación del proyecto- Área donde se encuentra: detallar el destino de la información generada a partir de la evaluación del proyecto, programa o plan.

16. Acción conjunta con municipios y regiones: Consignar si a la hora del diseño y/o gestión del proyecto se tuvo en cuenta la participación de gobiernos municipales o regiones de la Provincia, el tipo de participación otorgada a dichos entes o gobiernos (si participaron en el diseño de la actividades, en la gestión, en la evaluación, si aportaron recursos, si identificaron a los beneficiarios, etc.)

17. Observaciones generales: Aquí debemos consignar todo aquello que se considere útil a los fines de comprender acabadamente esa acción pública (por ejemplo: interrupciones que se hayan presentado, modificaciones que se hayan realizado, etc.)

A continuación se presentará el instrumento:

Tabla número 2

<p>1. Liste todos los proyectos / programas cuya elaboración y/o implementación se encuentra bajo su dependencia.</p> <p>2. Anexe al presente formulario la planificación de los proyectos / programas que se han inventariados.</p>						
Localidad:		Provincia:		Nombre y Apellido del responsable del proyecto:		
				Tel:		
				Fax:		
				E-mail:		
Dependencia Orgánica:		Fecha de entrega del Formulario:				
0. Número de proyecto del área	1. Nombre del proyecto	2. Estado del proyecto^{15*}	3. ¿Quiénes son los destinatarios del proyecto? ¿Cuántos son? ¿Por qué ellos?	4. Objetivo General y objetivos particulares del proyecto	5. ¿Cuáles fueron los problemas que dieron origen al proyecto?	
6. Tipología (Marque con una cruz)	7. ¿Cuáles son las áreas del Gobierno Local que se encuentran involucradas?	8. ¿Se fomenta la participación de la iniciativa privada? ¿De qué modo?	9. ¿Participan actores sociales? ¿Cómo surgió esa participación?	10. ¿Mediante qué mecanismos participan los actores sociales que se encuentran involucrados?	11. ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación interna entre las áreas de la del Gobierno Local y el responsable de este proyecto?	12. ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación externa que se utilizan?
Diseño y ejecución						
Diseño						
Ejecución						
Gestión						
Asociada						
Promoción						
Auspicio						
Argumente:						
13. ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación y seguimiento?	14. Presupuesto y origen (nacionales, provinciales, privados y/o propios) de los fondos	15. Recursos Humanos	16. Información generada a partir de la implantación del proyecto – Área dónde se encuentra	17. ¿Se tiene en cuenta la acción conjunta con municipios y regiones? ¿Con cuáles? ¿A través de qué mecanismos?	18. Observaciones Generales	

¹⁵ Elegir alguna de las siguientes opciones:

- A:** Proyecto Escrito (en este caso adjuntar a este formulario)
- B:** Proyecto No Escrito.

- 1.** Proyecto elaborado y en ejecución (indicar fecha de inicio y finalización prevista del proyecto)
- 2.** Proyecto elaborado y por ejecutarse (indicar fecha de inicio prevista)
- 3.** Proyecto en elaboración
- 4.** Proyecto finalizado en su ejecución.

El Formulario Dos (F2) es un instrumento que se utiliza a los fines de desarrollar los proyectos, programas o planes que se encuentran ejecutando pero que en su momento no fueron diseñados por el Gobierno Local. A estos fines el formulario solicita una serie de preguntas:

1. **Explicar origen de la experiencia:** se refiere a cuáles fueron los problemas identificados que dieron origen al proyecto, programa o plan, es decir, los motivos por los cuáles se decidió dar ejecución a la iniciativa.
2. **Objetivo general y particulares – plazos:** aquí se debe consignar cuáles son los objetivos de la iniciativa. Tanto el objetivo general (a largo plazo) y los objetivos particulares (a corto y/o mediano plazo que permitirán alcanzar el objetivo general) como así también los plazos que se prevén.
3. **Población Beneficiaria con la implementación de esta experiencia ¿Quiénes? ¿Cuántos? ¿Por qué?:** aquí se deba hacer mención a los beneficiarios del proyecto, programa o plan, es decir, quiénes son, cuántos son, por qué esos y no otros, cuáles fueron los criterios de selección, quiénes decidieron esos criterios, etc.
4. **Recursos y montos financieros (y origen de los mismos) como así también recursos humanos utilizados en la implementación de esta experiencia:** aquí se refiere al presupuesto proyectado como así también a lo realmente ejecutado. Y por otro lado, el origen de los fondos: si son nacionales, provinciales o de aportes de privados. Por otro lado, deberán consignar los recursos humanos afectados al proyecto, programa o plan como así también las funciones, roles y tareas que cada uno de ellos cumple con su respectiva carga horaria (adjuntando documentación que lo avale) y monto percibido y tipo de relación laboral (permanente, contratado o monotributista).
5. **Actores que intervienen en la elaboración de la misma como así también en su implementación:** consignar si han participado actores externos a la dependencia (ya sean públicos y privados) como así también su modalidad de participación.
6. **Impacto general de esta experiencia (proyectado y logrado) en cantidad y calidad:** cuáles han sido las metas e indicadores previstos del proyecto, tanto lo esperado como lo realmente logrado.
7. **Implementación legal de la experiencia (marco normativo que sustenta jurídicamente al proyecto – adjuntar-):** a través de qué instrumento legal se ha dado lugar a la experiencia. Adjuntar instrumento.
8. **Relación de éste proyecto con otro/s proyecto/s existente/s o en elaboración:** si se relaciona o no con otros proyectos, programas y planes que la dependencia se encuentra o bien diseñando o bien ejecutando.

FORMULARIO 2 <i>(Aplicable a aquellos casos en que se carezca de proyecto escrito)</i>		
Localidad:	Provincia:	Nombre y Apellido del responsable del proyecto:
		Tel:
		Fax:
		E-mail:
Dependencia Orgánica:		Fecha de entrega del Formulario:

Refiérase a:

1. Características generales de la Iniciativa:
 - Explicar origen de la experiencia
 - Necesidades Sociales en las que se inspira la experiencia (Objetivo general y particulares – plazos)
 - Población Beneficiaria con la implementación de esta experiencia.
 - Recursos utilizados en la implementación de esta experiencia.
 - Actores que intervienen en la elaboración de la misma como así también en su implementación.
2. Impacto general de esta experiencia.
3. Implementación legal de la experiencia (marco normativo que sustenta jurídicamente al proyecto – adjuntar-).
4. Efectos del Proyecto en la organización municipal (respecto a adecuación de la orgánica de secretarías y en cuanto a la administración burocrática).
5. Relación de éste proyecto con otro/s proyecto/s existente/s o en elaboración.

Tabla número 3

Tercer momento

Una vez recopilada toda la información solicitada a través de los formularios 1 y 2, es necesaria su sistematización a los fines de acercarse al alcance y contorno de esa gestión pero ya no en cuanto a un análisis de su realidad en términos de necesidades sociales y problemas públicos sino en cuanto a las acciones públicas que ese propio gobierno declara.

Con esta información es posible realizar un primer análisis cuantitativo y weberiano de la gestión por políticas públicas de ese gobierno local, en el sentido que a partir de la sistematización, podremos obtener: a) el dato de cuántas acciones públicas de este gobierno se cuentan con planificación previa y cuántas no; b) cuántas de esas acciones públicas se encuentran en elaboración y en ejecución (con su fecha de inicio y finalización prevista), cuántas en elaboración y por ejecutarse, cuántas en elaboración y finalmente cuántas con la culminación de su ejecución; y c) esta información nos permitirá desagregar por área (lógica weberiana) la cantidad de planes, programas y proyectos como así también el estado de cada uno de ellos¹.

Hasta este momento, se cuenta con la identificación de las necesidades sociales y sus respectivos problemas, a partir de la metodología de grupo focal y en presencia de la autoridad política. Y por otro lado, con un inventario de lo que cada uno de ellos, a solas, da cuenta por escrito de lo que su área hace, en qué sentido, con qué recursos y con cuáles objetivos. Estas herramientas diseñadas y utilizadas para el relevamiento de la información necesaria, generalmente, generan en el gabinete una sensación de cuidado por detectar ciertos riesgos a este tipo de procesos.

Por ello, es probable que la información recogida hasta ese momento no sea del todo precisa, en el sentido que lo acordado en el focus group fue información generada en presencia del Titular del Gobierno Local (Intendente, Alcalde, etc), lo cual puede haber actuado como un factor condicionante. Por otro lado, la información recopilada en los formularios puede estar sesgada por esa sensación de riesgo, provocando que ciertos datos no sean de todo reales.

Por ello, y con el objetivo de profundizar la información recopilada y comenzar a detectar la relación necesidades sociales – problemas públicos – proyectos (solución pública) se realizará una serie programada de entrevistas (F3 y F4) individuales a los funcionarios.

Cuarto momento

FORMULARIO 3 ENTREVISTA

La entrevista es individual. Partiendo de los proyectos inventariados por cada uno de los funcionarios:

1. Dado el proyecto "X" y bajo el supuesto que todo proyecto tiende a solucionar problemas públicos, Ud., desde su función de coordinador del Área donde éste se ejecuta, en breves palabras, responda: **¿Cuál es el problema público que intenta solucionar este proyecto?**

2. Todo problema posee causas **¿Cuáles considera que son las causas del problema público de este proyecto?**

3. **¿Cuáles son las acciones del Gobierno – si las hubiere- que tienden a eliminar las causas que Ud. ha identificado?**

4. Esas acciones que Ud. menciona, **¿han sido proyectadas?**

- Sí
 No

5. **¿Dentro de qué proyecto se encuentran dichas acciones?**

6. Finalmente, **¿cuál su apreciación acerca del impacto de este proyecto sobre las necesidades sociales que tiende a satisfacer?**

Luego de realizar la entrevista proyecto por proyecto, preguntar lo siguiente, utilizando como anexo el Mapa construido en el primer taller,

7. Dada las necesidades y problemas identificados en el primer taller, **¿qué modificaciones realizaría en términos de necesidades, problemas y causas?**

8. Considerando todos los proyectos cuya ejecución depende de su Área: **¿Cómo organizaría Ud. estos proyectos en función de las necesidades sociales que se han identificado?** (Establecer relación directa entre proyectos y necesidades sociales) Utilice el gráfico generado en el taller.

Tabla número 4

Quinto momento

A partir de lo que ese gobierno expresó en conjunto, inventarió individualmente y reflexionó a solas en la entrevista, se realiza a través de un trabajo de artesano y de traducción – interpretación, la síntesis que permitirá dar origen al patrón de planteamiento de problemas y causas (Ver ejemplo en Anexo 1).

Este patrón de planteamiento de problemas y causas, es denominado en otras metodologías de planificación (marco lógico, por ejemplo) como árbol de problemas. Este patrón es la construcción de la definición de los problemas públicos (situaciones negativas)¹⁶ con sus respectivas causas.

En procesos de planificación el origen se encuentra en la definición de la situación problemática, es decir, el proceso se inicia con la identificación del problema o de los problemas sobre los que se pretende intervenir. Se analizará dicha situación, identificándole causas y/o efectos, de acuerdo a la metodología que se aplique, para luego, delinear líneas de acción tendientes a alcanzar los objetivos propuestos (revertir la situación negativa convirtiéndola en una situación positiva).

Ahora bien, en los estudios de determinación la construcción de dicho árbol o patrón es a partir de un proceso inductivo y no deductivo como en los procesos de diseño de políticas. Aquí no partimos de una situación problemática a partir de la cual identificamos causas para luego generar soluciones. Por el contrario, el proceso es de abajo hacia arriba, es decir, de lo particular a lo general.

En los estudios de determinación partimos no de los problemas sino de las soluciones.

Las soluciones (acciones políticas – *politics*-) generan políticas públicas (policies). Pero a su vez, las *politics* son productos de dinámicas de procesos decisionales anteriores, es decir, la solución implica el reconocimiento de la existencia de un problema. Problema que no ha sido definido y construido en términos técnicos, por las, ya mencionadas anteriormente, características premodernas de gestionar la cosa pública.

Por ello, en este momento del estudio de determinación, el analista construye ese patrón a partir de la información recolectada en las instancias anteriores. Esa construcción será la síntesis de los discursos (verbales y escritos) de los funcionarios participantes, es decir, en términos de Foucault la realidad para esta gestión se la reconstruye a partir del discurso intersubjetivo.

Este punto es sumamente importante, ya que la validez e integralidad del patrón no tendrá su origen exclusivamente en la cuestión técnica sino, principalmente, en la fidelidad de la traducción de dichos discursos.

¹⁶ Al momento de definir un problema es necesario que estén presentes tres elementos: a) orden de magnitud del fenómeno; b) el objeto de problematización y; c) los sectores que padecen dichos problemas.

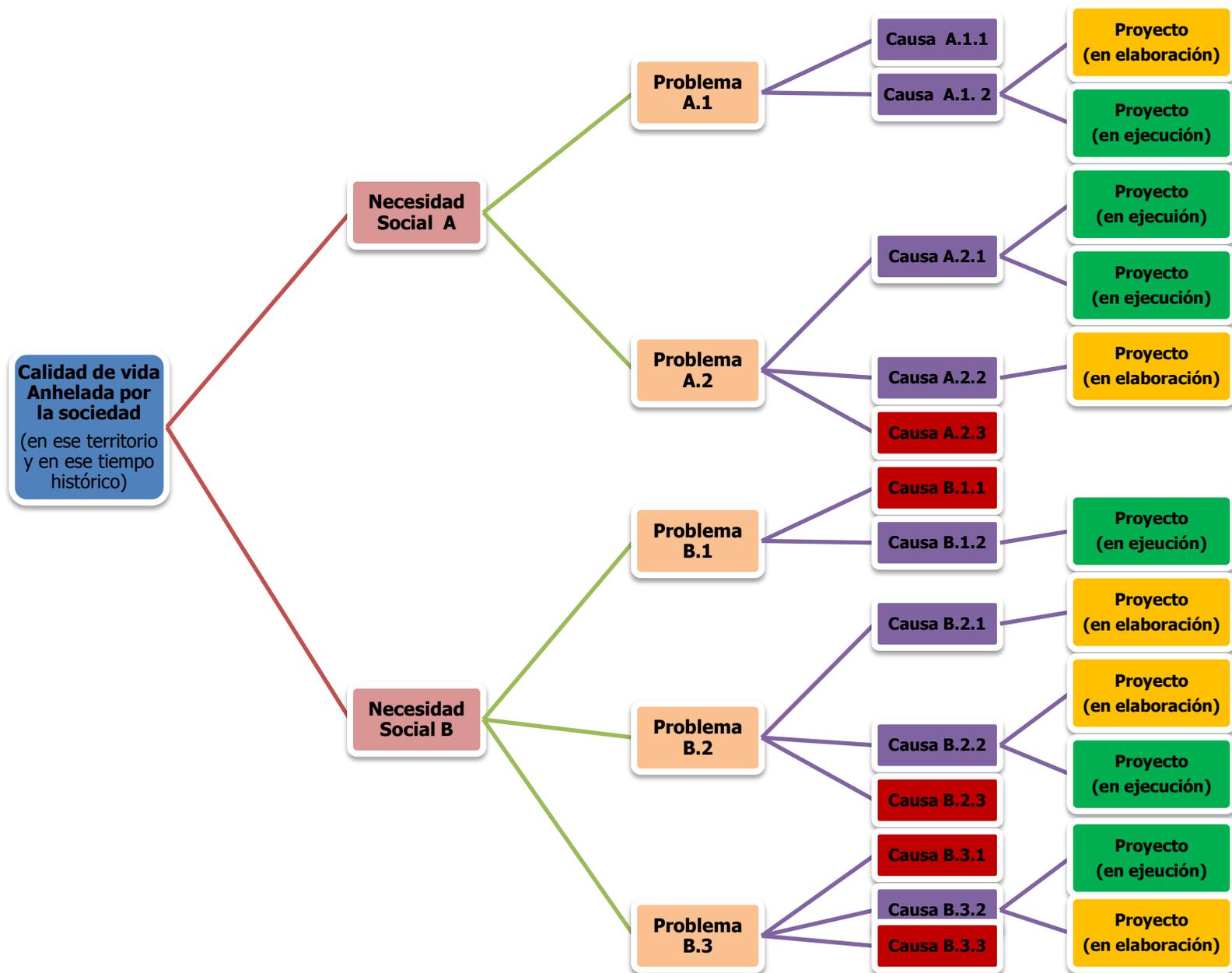


Gráfico número 5

Sexto momento

Sobre la base del patrón se elabora el **Mapa de Políticas y proyectos**. En otras metodologías de planificación este mapa es denominado como árbol de objetivos.

Este mapa es el resultado del patrón y tiene como objetivo describir la situación que se pretende alcanzar a través de las políticas públicas existentes. Desde lo metodológico, consiste en convertir los estados en negativos del patrón de problemas en situaciones positivas a alcanzar, es decir, en objetivos (general y particulares). Es un gráfico que muestra la situación global que se desea al intervenir.

Ahora, a partir del modelo de diseño que se sigue en la construcción de los estudios de determinación, hemos definido a las políticas públicas como un proceso de satisfacción social, es decir, como un conjunto de proyectos y actividades gubernamentales que tienden a satisfacer las necesidades sociales.

En este marco, estamos afirmando que una política pública (*policies*) es un conjunto de actividades proyectadas (*politics*). Asimismo, que el fin de aquella es la satisfacción de las necesidades de una sociedad en un espacio y tiempo determinado. De esta manera, el objetivo general de toda política pública será la satisfacción de la necesidad social que se ha identificado como insatisfecha y cuyo alcance (al convertirla desde la insatisfacción en un objetivo general) será lo que esa gestión de gobierno interpreta de la satisfacción. Por ejemplo, si la necesidad social insatisfecha es empleo, el objetivo general no será para todas las políticas de empleo sin importar ni el gobierno, ni la sociedad ni el tiempo del que se trate, sino que el alcance y construcción de ese objetivo deberá ser la traducción de lo que esa gestión (sujeto de las políticas) entiende que es satisfacer la necesidad de empleo. Aquí retornamos a la determinación de las metas-teorías de las que partimos.

Por otro lado, se ha afirmado que se satisfacen necesidades sociales en la medida que se resuelven aquellos problemas que se han considerados como públicos. Y a éstos se los remueve a partir de la resolución de sus respectivas causas (problemas que dan origen a otros problemas). Así, mientras el objetivo general de toda política será satisfacer la necesidad social, los objetivos particulares (medios para alcanzar el general) no será más que la conversión en términos de objetivos de cada uno de los problemas que se han identificado en el patrón.

Ahora bien, como ya se afirmó toda política es un conjunto de proyectos (actividades a ejecutar) y de actividades (proyectos ejecutándose) de un gobierno. Por otro lado, se ha visto que las soluciones (proyectos y/o actividades) tienden a resolver las causas de los problemas que impiden la satisfacción de las necesidades. Así, cada objetivo particular (problema en positivo) tendrá un conjunto de proyectos que tratarán de resolverlo persiguiendo como objetivo general, la remoción de cada causa que le dio origen al problema.

De esta manera, el mapa es una síntesis gráfica que muestra globalmente las pretensiones de cada *policies* existente. Pero además, nos permitirá detectar si hay causas que son reconocidas como públicas pero no tienen solución (proyecto faltante) o bien hay solución pero no hay causa identificada (proyecto sobrante).

Así, el estudio de determinación es una radiografía de la gestión analizada, en donde el analista de políticas ha recopilado información, y con praxis de artesano va construyendo e hilando, postdecisionalmente, la gestión por políticas.

El gráfico número 18 muestra con claridad, las vinculaciones entre patrón y mapa de políticas. Y el gráfico número 19 es el mapa del patrón antes graficado (gráfico número 17).

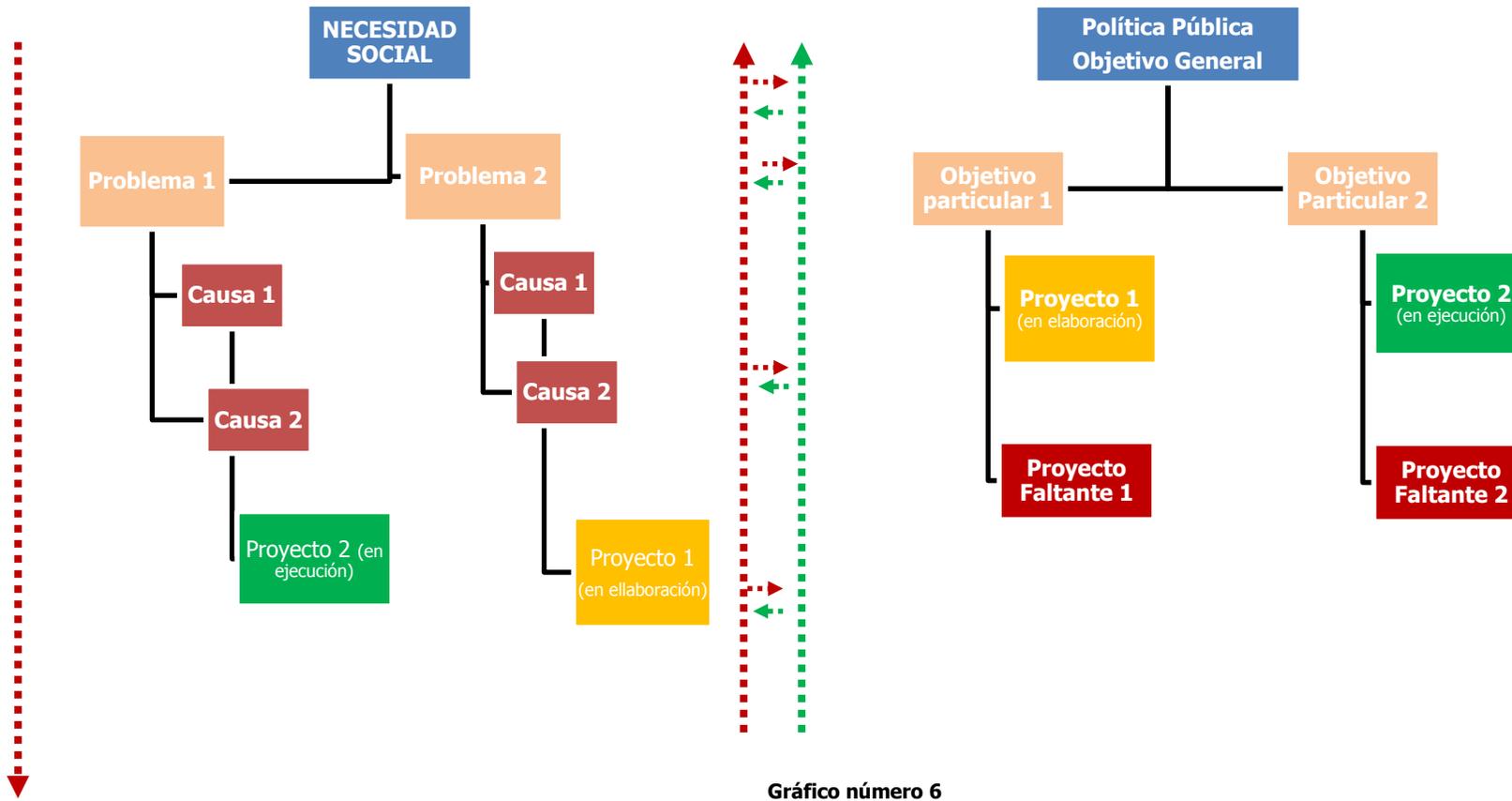


Gráfico número 6

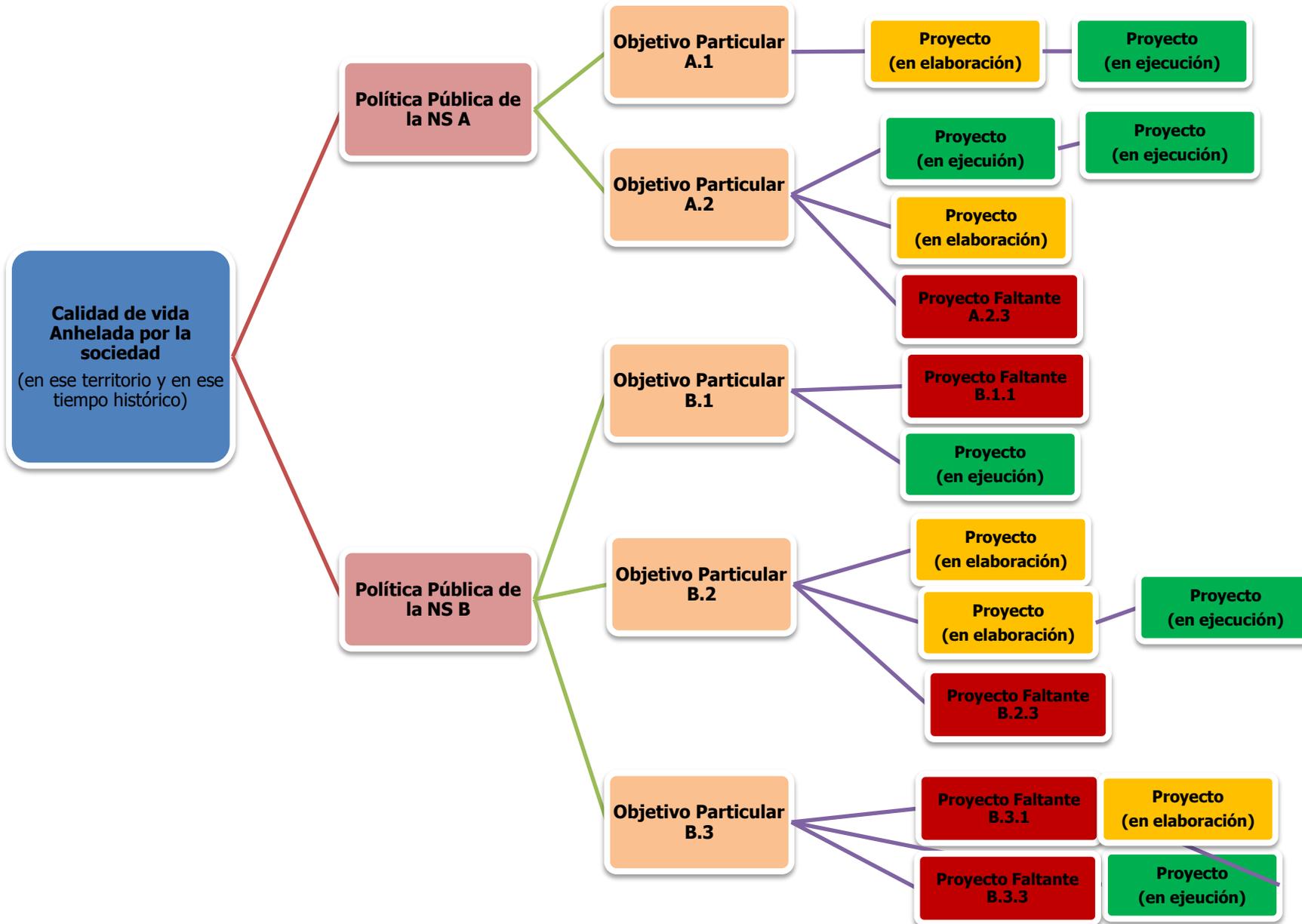


Gráfico número 7

Séptimo momento

La validación se basa en la identificación de los actores políticos en la "**foto**" de su gestión. Esto se realiza mediante un segundo taller con la participación de los funcionarios políticos del ejecutivo municipal (Ver ejemplo en Anexo 2).

Este taller se realiza a través de la técnica de focus group (enmarcada en los enfoques cualitativos). Se basa, principalmente, en un grupo de personas, en este caso funcionarios del gabinete, que discuten ese mapa como objeto de la investigación. La interacción entre los participantes se registra, para luego elaborar las modificaciones al mapa que de dicha interacción surjan por consenso.

En este taller es sumamente importante el rol del analista como coordinador del mismo. En el sentido, de no intentar imponer o convencer el mapa presentado sino más bien propiciar la discusión sobre el mismo.

Conclusión

Los estudios de determinación son un aporte a la ciencia misma desde el punto de vista que conforman un conjunto más de herramientas teóricas y metodológicas tendientes a promover otra manera de gestionar la cosa pública, sobre todo en aquellas gestiones de América Latina que se caracterizan por un estilo de gestionar la cosa pública al estilo de "bomberos", en términos de Lindblom.

Ahora bien, dado que uno de los objetivos de la ciencia es modificar la realidad social a favor del desarrollo sustentable de los territorios, este conjunto de herramientas ponen a disposición de las gestiones públicas un conjunto de cuestiones que favorecen al fortalecimiento institucional de las gestiones públicas:

- mapear su agenda, es decir, la concepción de la realidad de esa gestión en términos de necesidades sociales a satisfacer, problemas públicos a resolver, causas a remover y proyectos y actividades (soluciones);
- conocer claramente las políticas en diseño y elaboración: las sobrantes y las faltantes y;
- al estar "ordenada" la gestión, se convierte en abarcable, por lo tanto con mayores posibilidades de controlar y de comunicar a la sociedad.
- Estos estudios pretenden generar puentes entre ciencia y política, poniendo a disposición una metodología que les permitirá superar las restricciones actuales en cuanto a planificación, comunicación y evaluación. Al no gobernar por políticas, es decir, gestionar por proyectos, las acciones políticas se vuelven difusas, personalizadas, fácilmente manipulables y difícilmente comunicables en sociedades donde el discurso crea realidad social y política.

Determinar cuáles son las políticas existentes, sobrantes y faltantes de una gestión de gobierno es un pequeño aporte del *analysis policy*, con el objetivo de dinamizar la gestión de la cosa pública en materia de diseño y evaluación.

Se trata de eliminar la conducta común de iniciar una gestión toda vez que se asume, descartar la reinauguración de la historia con cada cambio de gobierno. Se propone generar las condiciones necesarias para construir, social y políticamente, soluciones sustentables multidimensionalmente, es decir, comenzar a gestionar a través de políticas de Estado. Hoy, una de las características más compartidas por los gobiernos de América Latina es la vulnerabilidad en sus políticas públicas. Vulnerabilidad en el tiempo por carecer de participación social y compromiso ciudadano. Difícilmente la ciudadanía participe de procesos decisorios conducidos individualmente, donde la planificación no es comunicada porque no existe. En este sentido, estos estudios son el puntapié inicial para gobernar por políticas públicas junto a la sociedad.

Los estudios de determinación surgen a partir de la asunción que un número de gobiernos, sobre todo locales, al momento de gestionar la cosa pública lo hacen, en todo o en parte, de una manera intuitiva, sin argumentaciones explícitas previas, a partir de "momentos" de toma de decisión y no a partir de "procesos" de construcción de decisiones colectivas. Este supuesto se reafirma cuando se profundiza la caracterización de los gobiernos locales en América Latina en general y en Argentina en particular.

Argentina reconoce más de dos mil gobiernos locales, pequeños y medianos en su gran mayoría y algunas ciudades que concentran población, potencialidades territoriales y, por supuesto actividad económica. Ahora bien, una característica común en los gobiernos locales tanto pequeños, medianos como grandes, según afirmó Joan Prats en la década de los noventa, es el incompleto proceso de instalación de los

características del modelo burocrático en las administraciones públicas latinoamericanas; inaugurando más bien "buropatologías" latinoamericanas que se aproximan más al modelo hereditario de Weber que al modelo racional – legal. Seguramente estas características en las administraciones públicas promueve por un lado y en parte, la débil cultura de la planificación al momento de gestionar la cosa pública, y por otro, la consolidación de vínculos clientelistas y paternalistas al momento de decidir sobre lo colectivo.

La planificación y más aún la planificación participativa no cooperan con la toma de decisión paternalista y hasta feudal con la que aún hoy se gestionan las administraciones públicas. Más allá de las causas y las consecuencias de la escasa planificación, objeto de otro tipo de investigaciones, los estudios de determinación intentan dar una respuesta inmediata al vacío de planificación, a los fines de poner en marcha, incrementalmente, procesos participativos de diseño y gestión de políticas públicas.

Claramente, este tipo de estudios puede ser etiquetados de conservadores por dos motivos: a) se centran solamente en la construcción dialógica del sector público y b) su base es lo que existe, lo que la gestión está diseñando o gestionando, sin connotación de lo que debería hacer según la sociedad. Los estudios carecen de todo espíritu revolucionario; más bien intentan cooperar con la inclusión de ciertas reformas dentro de las gestiones, reformas pequeñas, y hasta en términos de Lindblom de "ajustes mutuos partidarios".

Finalmente, este tipo de estudio del *public policy analysis* podría ser elaborado desde una perspectiva hiperracionalista, con un rol del analista claramente normativo. Sin embargo, la metodología que se ha presentado se aleja de esa concepción, ubicándose en la concepción hiperpolitizada de las políticas públicas, en donde el analista ocupa un rol mediador, en términos de Majone actúa como "artesano" que media a los fines de colaborar con la reconstrucción dialógica de las políticas, ya que el objetivo es obtener un fotografía que describa la gestión en términos de políticas según la percepción de quienes tienen la responsabilidad cotidiana de llevar adelante el diseño y la gestión.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "**Hacia una disciplina de las políticas públicas**". *Perfiles latinoamericanos*, no. 3 (1993): 7-16.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____ *La hechura de las políticas pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____ *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____ *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., PEÓN, César y PINTO, Julio. *La política como respuesta al desencantamiento del mundo: el aporte de Max Weber al debate democrático*. Buenos Aires, Eudeba, 1998.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "**Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio**". *Revista Sociológica*, no. 54 (2004): 15 – 37.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. "**El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 39 (2007): 5-32.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de cultura económica, 2008.
- ARELLANO GAUL, David. **Política Pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente**. *Revista Gestión y Política Pública*, volumen V, no. 2 (1996): 319-347.
- BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas: un manual para la práctica**. México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- BELTRAN, Miguel. "**El policy analysis como instrumento de valoración de la acción pública**". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 56 (1987): 65-76.
- BESSE, Juan. "**Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas**". *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (2000): 5-38.
- BOUZAS LORENZO, Ramón. **Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque**. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 2 (2005): 69-86.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos y otros. *Política y gestión pública*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. "**Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes**". *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (2000): 180-229.
- CALVIN, Claudia y VELASCO, Jesús. "**Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura**". *Revista Política y Gobierno*, no. 1 (1997): 169-188.

CAMOU, Antonio. **"Reseña de "antologías de políticas públicas" de Luis F. Aguilar Villanueva"**. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3 (1993): 189-193.

CANTO SÁENZ, Rodolfo. **"Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (2000): 231-255.

CONCILIO VATICANO, Gaudim et Spes, 1966.

CORRAL QUINTANA, Serafin. "Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas" [en línea]. Tesis Doctoral dirigida por Giuseppe Munda y Carlos Castilla Gutiérrez. Año 2000. Universidad de La Laguna, España. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=805> [Consulta: 5 julio 2009].

CRUZ RUBIO, César Nicandro y PETRIZZO, Maiángela. **"El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina" [en línea].** <http://petrizzo.googlepages.com/PoliticasyPublicas.pdf> [Consulta: 5 junio 2004].

CRUZ RUBIO, César Nicandro. **"Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación" [en línea].** <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf> [Consulta: 5 junio 2004].

D'IRIBARNE, Philippe. **"Administración y culturas políticas"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (2001): 5-29.

DAHL, Robert Alan y LINDBLOM, Charles Edward. *Política, economía y bienestar: la planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. Buenos Aires, Paidós, 1971.

DÁVALOS GONZÁLEZ, María Verónica. **"La política en las políticas públicas: una aproximación teórica desde el institucionalismo"**. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

DELEON, Peter. **"La democratización de las ciencias políticas"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1994): 5-17.

DELEON, Peter. **"Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1997): 5-17.

DHALER-LARSEN, Peter. **"¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación" [en línea].** *Revista ICE Evaluación de políticas pública*. Mayo - junio 2007, no. 836. http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_93104_95F68F4506316CD6DD984362BC5CE31A.pdf [Consulta: 5 julio 2009].

DUNN, William N. *Public policy analysis: an introduction*. EE.UU, Prentice Hall, 1994.

ESPINOZA, Oscar. **"Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional" [en línea].** *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. 15 de abril de 2009, no. 8. http://www.oei.es/pdf2/reflexiones_conceptos_politicas_publicas_educacional.pdf [Consulta: 5 junio 2009].

ESTÉBANEZ, María Elina. **"Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones en el campo social"**. *Espacio Abierto - Cuaderno Venezolano de Sociología*, no. 001 (2004): 7-37.

ETZIONI, Amitai. **Who should pay for care?** en *The Sunday Times*, 3 de Julio de 1994.

EVANS, M. y DAVIES, J. **"Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1999): 201-248.

EVANS, Mark. **"Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1998): 229-266.

FERNÁNDEZ, Antoni. **"Políticas públicas"**. En *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, pp.: 460-499.

FRANCO, R. y LANZARO, J. (coordinadores). *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina, FLACSO México, 2006.

FREDERICKSON, H. George. **"Hacia una teoría del público para la administración pública"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1992): 7-31.

GARCÉ, A. y UÑA, G. (compiladores). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires, Prometeo, 2006.

GRAGLIA, Emilio: *Diseño y gestión de políticas públicas*. Córdoba, EDUCC, 2006.

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Los usos del análisis de implementación de políticas"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1984): 19-43.

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria"**. *Revista de Administración y Desarrollo*, no. 29 (1993a): 11-33.

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Política, policy pública y administración pública"**. *Revista de Estudios políticos, Cuarta Época*, no. 1 (1993b): 87-106.

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Políticas públicas: interrogantes"**. *Revista de Administración Pública*, no. 84 (1993c):83-88

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1997): 257-282.

GUERRERO OROZCO, Omar. **"Los gerentes públicos pintados por sí mismos"**. *Convergencia revista de ciencias sociales*, no. 36 (2004): 213-245.

GUTIERREZ CORTÉS, M. y LEÓN Y RAMÍREZ, J. C. **"Modelo prospectivo de política pública"**. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. **"Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de los dogmas y convencionalismo"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1998): 267-310.

LAHERA, Eugenio. *Capital institucional y desarrollo productivo: un enfoque de políticas públicas*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Serie Gestión Pública, 2004a.

LAHERA, Eugenio: *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, CEPAL -Serie políticas sociales, 2004b.

LAHERA, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas*. Chile, Fondo de Cultura Económica, 2008.

LASSWELL, Harold Dwight. *El futuro de la ciencia política*. Madrid ,Tecnos, 1971.

- LASSWELL, Harold Dwight. *La política reparto de influencia*. Editorial Aguilar, 1974.
- LASWELL, Harold Dwight. *Psicopatología y política*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- LINDBLOM, Charles Edward. *Técnicas de coordinación política: adopción de decisiones por adaptación mutua*. México, Roble, 1966.
- LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de las políticas públicas* Madrid, INAP, 1991.
- LINDBLOM, Charles. **"La investigación social para la elaboración de política: quién la necesita y para qué"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1994): 253-291.
- LINDBLOM, Charles. **"Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1997): 239-255.
- LINDBLOM, Charles. **"La elaboración de políticas"**. En *Democracia y sistema de mercado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp: 215-372.
- LOSADA TRABADA, Antonio. **"Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión"**. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1-2 (2003): 63-81.
- MCGREGOR, Eugene Jr. **"Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas"**. (Traducción de María Muñoz)". *Revista Política y Sociedad*, no. 3 (1989): 7-15.
- MCKENZIE, Kenneth. **"Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica"**. *Revista de Economía Institucional*, no. 1 (1999): 17-58.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Chile, CEPAL - Serie Políticas Sociales, 2004.
- MEJÍA LIRA, José: **La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1992): 157-174.
- MENY, Yves y THOENING, Jean Claude. *Las políticas públicas*. España, Editorial Ariel, 1992.
- MENY, Yves y THOENING, Jean Claude. **"El marco conceptual"**. En *Planificación y evaluación de políticas de información*. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España, 2002, pp. 206-224.
- MILLS, C. Wright. *La imaginación sociológica*. México, Buenos Aires Fondo de Cultura Económica, 1974
- MILLS, W., LASSWELL, C.; PARSONS, T. y otros. *Sociología del poder*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1991
- MINTZBERG, H. y JORGENSEN, J. **"Una estrategia emergente para la política pública"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1995): 25-46.
- MOLINET, Jonathan. **"Electores, político y burócratas: dificultades características en el juego de las políticas públicas"**. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3 (1993): 37-69.
- MONTECINOS MONTECINOS, Egon E. **"Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público"**. *Cuadernos de administración*, no. 33 (2007): 323-335.

MOÑUX CHÉRCOLES, D. y otros. **"Condicionantes políticos y problemas metodológicos en la evaluación de impacto social de las políticas de I+D e innovación"** *Revista CTS*, no. 4 (2005): 173-200.

MUELLER, Dennis C. *Elección pública*. Madrid. Alianza Editorial, 1984.

OFFE, C. y KEANE, J. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 1990.

OSPINA BOZZI, Sonia. **"Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1993): 35-56.

OZSLAK, Oscar. **"Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas"** [en línea]. *Documento de Estudios CEDES*, http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/P%20FAblica/EGob_AdmPub/info/Oszlak%20Politicasy%20Pubblicas%20y%20Regimenes%20Politicos.pdf [Consulta: 5 julio 2009].

PALLARES, Francesc. **"Las políticas públicas: el sistema político en acción"**. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 62 (1988): 141-162.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina, FLACSO México, 2007.

PAYNE, M. y otros. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.

PEREZ SÁNCHEZ, Margarita. *Análisis de políticas públicas*. Granada, Editorial Universidad de Granada, 2005.

PETERS, B. Guy. **"Modelos alternativos del proceso de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2 (1995): 257-276.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México, PyV-UIA, 1998.

SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. Westview Press, 1999.

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. **"El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas"**. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3 (1993): 17-36.

SIMON, H. y GUERRERO TAPIA, E. *Naturaleza y límites de la razón humana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

STEIN, Ernesto y otros. *La política de las políticas públicas*. Washington, IPES y Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

SUBIRATS, Joan. **"El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis"**. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 9 (1991): 199-216.

SUBIRATS, Joan. **"Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1995): 5-23.

SUBIRATS, J. y GOMÁ, R.: **"Evaluación de políticas públicas"**. En *Planificación y evaluación de políticas de información*. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España, 2002a, pp. 189-205.

SUBIRATS, J. y GOMÁ, R.: **"Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis"**. En *Planificación y evaluación de políticas de información*.

Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, España, 2002b, pp. 151-167.

SUBIRATS, Joan. **"El análisis de las políticas públicas"** [en línea]. Debate: Políticas públicas y sociedad civil. 15 abril 2001. <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/Documentos/Docencia/SPE/Poloiticas%20publicas.pdf> [Consulta: 5 julio 2009].

SUTTON, Rebecca. **"The policy process: an overview"** [en línea]. *Working Paper 118*, Agosto 1999. <http://www.odi.org.uk/resources/download/1868.pdf> [Consulta: 5 julio 2009].

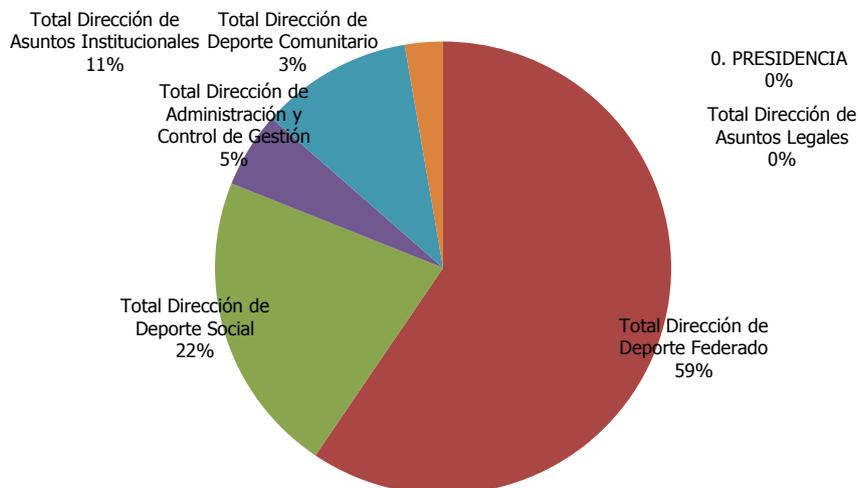
THOENING, Jean Claude. **"Política pública y acción pública"**. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1 (1997): 19-37.

VACA, Josefina. **Elementos para el análisis de políticas públicas en Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina y América Latina**. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Ciudad de Rosario, 2001.

VIÑAS CHIAPPINI, Verónica Esther. **"La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuros"**. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1 (2005): 27-37.

Síntesis de un caso provincial

¹ El caso ha inventariado 37 proyectos, como lo muestra el gráfico siguiente:



Veamos la siguiente tabla:

ÁREA	Totales	% con respecto al Total de la DEPENDENCIA
0. PRESIDENCIA	0	0,00%
1. DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	7	18,92%
1.1 SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	6	16,22%
1.1.1 JEFATURA DE ÁREA INFRAESTRUCTURA DEL ESTADIO	0	0,00%
1.2 SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	3	8,11%
1.2.1 JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE	6	16,22%
Total Dirección de Deporte Federado	22	59,46%
2. DIRECCIÓN DE DEPORTE SOCIAL	4	10,81%
2.1 SUBDIRECCIÓN DE CENTROS DE DESARROLLO DEPORTIVO	1	2,70%
2.2 JEFATURA DE ÁREA DEPORTE ADAPTADO	3	8,11%
Total Dirección de Deporte Social	8	21,62%
3. DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN	1	2,70%
3.1 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN Y CONTROL Y PRESUPUESTO	0	0,00%
3.2 JEFATURA DE ÁREA CONTABILIDAD Y TESORERÍA	0	0,00%
3.3 JEFATURA DE ÁREA RECURSOS HUMANOS	1	2,70%
Total Dirección de Administración y Control de Gestión	2	5,41%
4. DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES	0	0,00%
4.1 SUBDIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	4	10,81%
4.2 SUBDIRECCIÓN DE RELACIONES PÚBLICAS	0	0,00%
Total Dirección de Asuntos Institucionales	4	10,81%
5. DIRECCIÓN DE DEPORTE COMUNITARIO	1	2,70%
Total Dirección de Deporte Comunitario	1	2,70%
6. DIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES	0	0,00%
6.1 JEFATURA DE AREA DICTÁMENES	0	0,00%
Total Dirección de Asuntos Legales	0	0,00%
TOTALES	37	100,00%



Ahora bien, de las treinta y siete acciones públicas el **40.54%** son sólo actividades no pudiendo ser consideradas como planes, programas y/o proyectos tendientes a resolver problemas a partir de un conjunto de estrategias y a lo largo de determinado tiempo, es decir, son acciones concretas que podrían encontrarse enmarcadas dentro de alguno de los planes, programas y proyectos ya existentes, en el mejor de los casos. En el punto extremo, son acciones aisladas y no combinadas con objetivos de mediano y largo plazo. Veamos el siguiente gráfico de Pareto, que lo muestra con claridad:



Según lo analizado y profundizado se desprende que son quince (15) las acciones que presentan esas características, es decir, actividades que, por un lado, generalmente se caracterizan por el corto plazo y sin ser vinculadas claramente a un objetivo de mediano y largo plazo que se sostenga en el tiempo, y por otro lado, que la sola acción si no se la liga a un objetivo más profundo, no se puede sostener dialógicamente de acuerdo a la misión de la dependencia provincial analizada, es decir, el deporte como una herramienta de inclusión social, como una política social subjetiva tendiente a promover la igualdad de capacidades y condiciones a través del acceso al deporte. En este sentido, el equipo de auditoría ha detectado que dichas acciones son:

	Nombre de la actividad	Dirección	Subdirección	Jefatura de Área
1	Asesoramiento a trabajos de investigación externos	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE
2	Capacitaciones internas del equipo de profesionales del CARD	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE
3	Cursos de Capacitación para Dirigentes Deportivos	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	
4	Deporte Solidario, Torneo Súper Seis de Básquet	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO		
5	Dirección de Deporte Comunitario	DIRECCIÓN DE DEPORTE COMUNITARIO		
6	Evaluación de la aptitud física y evaluación alimentaria nutricional e investigación	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE
7	Eventos 2009 - 2010	DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES	SUBDIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	
8	Jornadas Internacionales en Actualización en Ciencias del Movimiento	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	
9	Mantenimiento del Estadio	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	
10	Obras Nuevas	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	
11	Programa de evaluaciones medico-deportivas	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE
12	Programa de recuperación deportiva	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE
13	Seguridad del Estadio	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	
14	Subdirección de Prensa y Difusión	DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES	SUBDIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	
15	Transporte	DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	

Otra de las variables consideradas en el análisis ha sido si la acción es consecuencia de un diseño previo, de una estrategia discutida intra dependencia pero también con otros actores externos a la dependencia o bien si nos encontramos ante acciones que tan sólo se están ejecutando pero sin haber sido objeto de reflexión previo. A partir de esta primera variable, nos encontramos con que el 64.86% de los planes, programas, proyectos y actividades se encuentran escritos, lo que supone una elaboración previa o pos ejecución contra un 35.14% de planes, programas, proyectos y actividades que se encuentran "no escritas".



Si bien el 64.86% se encuentra escrito, otro dato a tener en cuenta en el análisis sobre políticas de la dependencia es la calidad de la planificación. En este caso, puntual si bien no se puede cuantificar dicha categoría y su análisis es subjetivo, este equipo de especialistas, entiende que la planificación de esta dependencia gubernamental es precaria, confusa y desarticulada entre las diferentes áreas.

Precaria en el sentido que programas que implican montos anuales relativos importantísimos para este organismo, tan sólo cuenta con dos o tres páginas en las que se ha elaborado un pre diagnóstico de un determinado problema, sin poder dar cuenta de las fuentes que se utilizaron para identificar dichas situaciones problemáticas, sin haber generado herramientas de consulta o bien de generación de consensos públicos – privados, es decir, pre diagnósticos elaborados claramente sobre la base, excluyentemente, de la subjetividad de quién ha escrito dichas líneas. En este sentido, afirmamos que los equipos de trabajo entienden a la planificación como borradores de planes, programas y proyectos ya que carecen de:

- ✓ un diagnóstico profundo y acabado, producto de fuentes primarias y secundarias, que permita identificar con claridad cuál es el problema público que se pretende dar solución,
- ✓ coherencia interna entre los objetivos generales y particulares, de largo y mediano plazo,
- ✓ proyección de actividades en el tiempo,
- ✓ proyección de la utilización de recursos humanos,
- ✓ proyección de la utilización de recursos materiales,
- ✓ elaboración de indicadores de evaluación que permitan un seguimiento sobre el impacto que se pretende generar con la acción,
- ✓ estrategias de comunicación y divulgación de la acción ya sea hacia adentro del Gobierno como hacia a la sociedad,
- ✓ de consensos que sostengan a la acción en el mediano y largo plazo. En este punto, estamos hablando de consensos genuinos y no coyunturales vinculados directamente con el percibimiento de algún tipo de beneficio por parte de la dependencia.

Planificación confusa en el sentido que lo identificado como problemas en los pre diagnósticos no presentan una coherencia y vinculación directa con los objetivos que se plantean alcanzar en los programas. Esta característica, también se ve reflejada en la dificultad que presentaron la mayoría de los funcionarios para completar los formularios con información exacta y coincidente con los relevamientos realizados paralelamente. Por ejemplo, en cuanto a recursos humanos, al cruzar lo que cada Dirección asume como “su personal” en muchos casos no coincide con la información que posee la Dirección de Administración. Esto también se ve reflejado en la cuestión de la utilización de los recursos económicos de la dependencia, es decir, independientemente de que sea la Dirección de Administración la responsable de la sistematización de la ejecución presupuestaria, la mayoría de las áreas no presenta claridad en cuánto consume por programa y mucho menos qué impacto está generando esa acción.

Desarticulada entre las diferentes áreas, ya que en los pre diagnósticos pueden detectarse la falta de comunicación, diálogo y discusión interáreas al momento de identificar cuáles son los problemas sociales que la dependencia analizada debería atacar a los fines de materializar su misión: el deporte como herramienta de inclusión social. Aquí es necesario realizar una salvedad respecto al área de Deporte Federado, en donde se tiene en cuenta la articulación entre los diferentes proyectos y en algunos casos puntuales con otras áreas. Puede decirse que esta Dirección es una de las que mejor funcionamiento reviste en este sentido.

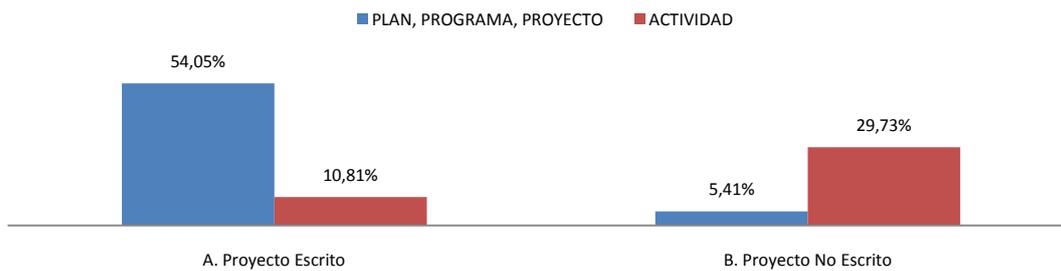
La comunión de estas características conlleva a una grave situación: la dependencia analizada, en términos generales, no es un ente gubernamental promotor de políticas sociales que sale a la sociedad, con claridad, a resolver ciertos problemas, sabiendo, a priori, que la resolución de dichas situaciones problemáticas son la llave para cooperar con la inclusión social. Hoy, y de acuerdo a lo observado directa e indirectamente, este organismo gubernamental es un proveedor de beneficios, con criterios difusos, a ciertos sectores sociales y deportivos.

Dialógicamente, es decir, discursivamente, la dependencia asume al deporte como una herramienta de política social tendiente a promover y generar inclusión. La herramienta para lograr esta misión dialógica son las políticas. Al asumirse que se pretende promover la inclusión social, las políticas que se deberían haber encontrado tendrían características como:

- ✓ la identificación de los sectores que se pretende incluir,
- ✓ los criterios objetivos y políticos que determinarán a qué sectores priorizar y cuáles no,
- ✓ las potencialidades subjetivas que se pretende promover
- ✓ y sobre todo las estrategias incluyentes a implementar.

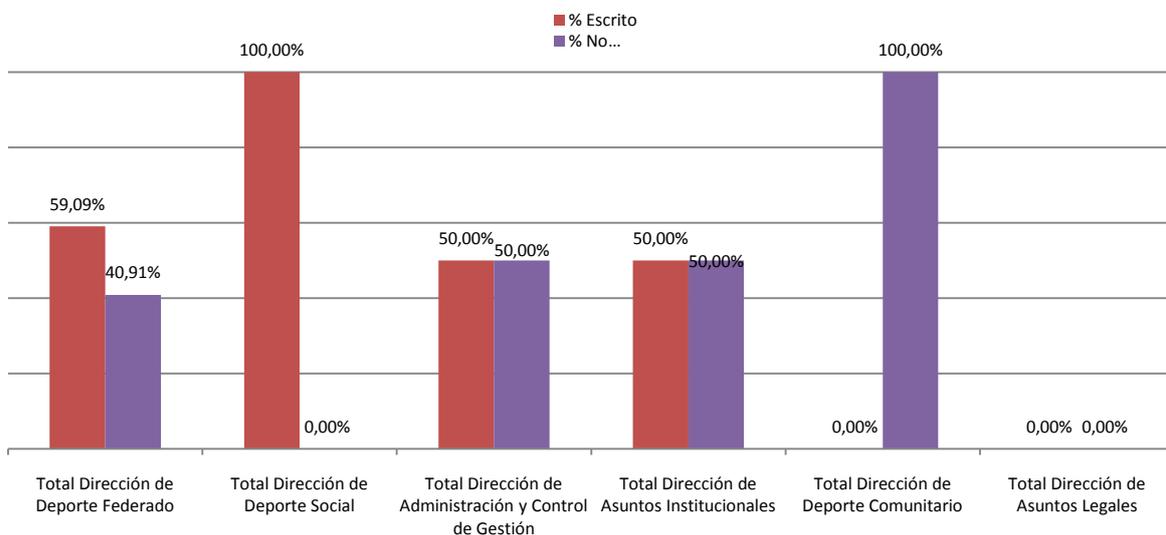
Sin embargo, lo que se ha encontrado en esta dependencia es la subjetividad de ciertos funcionarios en la priorización objetiva, social y política a lo que se suma el tratamiento de objeto en vez de sujeto de los potenciales beneficiarios, es decir, no se promueven oportunidades sino más bien se reparten beneficios cortoplacistas y sectoriales.

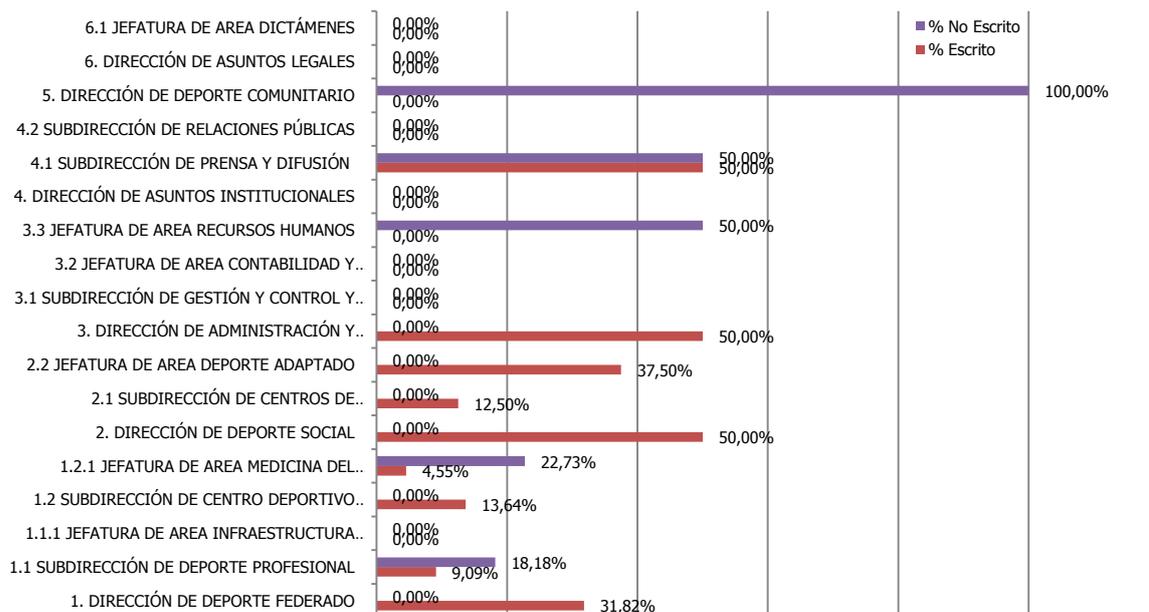
En este marco y de acuerdo a lo relevado nos arrojaría que más de la mitad de las acciones públicas de la dependencia han sido objeto de diseño. Ahora bien, ¿qué se ha diseñado? De ese 64.86% de “Proyectos Escritos” el 54.05% son planes, programas y proyectos y el 10.81% son actividades. Ahora de 35.14% de “Proyectos No Escritos”, la relación se invierte (lo cual tiene una coherencia), siendo el 29.73% actividad y el 5.41% Plan, programa o proyecto.



Ahora bien, ¿cómo las áreas distribuyen hacia adentro lo "escrito" y "no escrito"? Veamos la siguiente tabla:

ÁREA	% Escrito	% No Escrito
1. DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	31,82%	0,00%
1.1 SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	9,09%	18,18%
1.1.1 JEFATURA DE ÁREA INFRAESTRUCTURA DEL ESTADIO	0,00%	0,00%
1.2 SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO -CARD-	13,64%	0,00%
1.2.1 JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE	4,55%	22,73%
Total Dirección de Deporte Federado	59,09%	40,91%
2. DIRECCIÓN DE DEPORTE SOCIAL	50,00%	0,00%
2.1 SUBDIRECCIÓN DE CENTROS DE DESARROLLO DEPORTIVO	12,50%	0,00%
2.2 JEFATURA DE ÁREA DEPORTE ADAPTADO	37,50%	0,00%
Total Dirección de Deporte Social	100,00%	0,00%
3. DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN	50,00%	0,00%
3.1 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN Y CONTROL Y PRESUPUESTO	0,00%	0,00%
3.2 JEFATURA DE ÁREA CONTABILIDAD Y TESORERÍA	0,00%	0,00%
3.3 JEFATURA DE ÁREA RECURSOS HUMANOS	0,00%	50,00%
Total Dirección de Administración y Control de Gestión	50,00%	50,00%
4. DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES	0,00%	0,00%
4.1 SUBDIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	50,00%	50,00%
4.2 SUBDIRECCIÓN DE RELACIONES PÚBLICAS	0,00%	0,00%
Total Dirección de Asuntos Institucionales	50,00%	50,00%
5. DIRECCIÓN DE DEPORTE COMUNITARIO	0,00%	100,00%
Total Dirección de Deporte Comunitario	0,00%	100,00%
6. DIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES	0,00%	0,00%
6.1 JEFATURA DE ÁREA DICTÁMENES	0,00%	0,00%
Total Dirección de Asuntos Legales	0,00%	0,00%

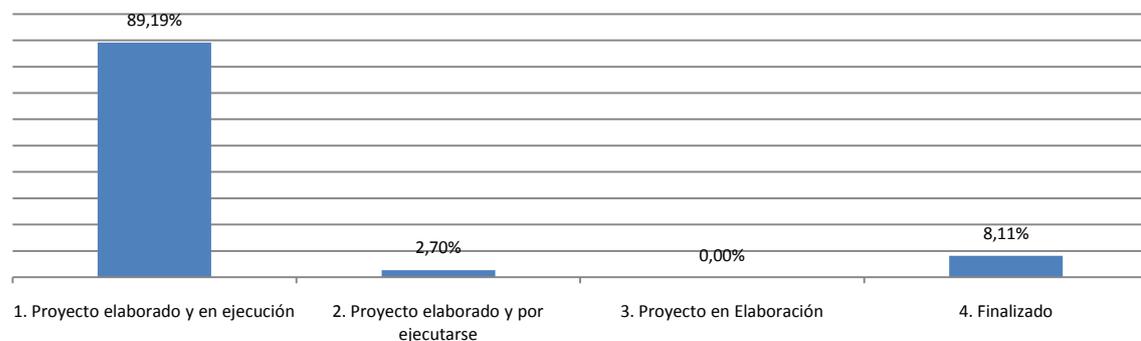




Otra variable que se ha analizado en materia de planificación es el estado en que se encuentra la programación o actividad al finalizar el año 2009, es decir, si la programación o actividad:

- Ha sido elaborado en su momento y actualmente se encuentra en ejecución.
- Ha sido elaborada oportunamente y en la actualidad no se ha ejecutado, sino que está por iniciarse su implementación.
- Se encuentra en elaboración, lo cual pone de manifiesto, si los equipos de trabajo de la dependencia está pensando nuevas estrategias de acciones públicas para ser implementadas en los dos años que quedan de gestión.
- Si la programación o actividad ya ha finalizado en su ejecución.

A partir de estas cuatro categorías, pudo observarse que casi el **90%** de las acciones públicas de la dependencia han sido elaboradas y se encuentran ejecutándose – al momento de la auditoría (Febrero de 2010) -. Sin embargo, es de destacar que los funcionarios si bien ha manifestado que el 90% ha sido elaborado y está en ejecución, cuando se les consultó por separado si el proyecto se encuentra escrito o no, lo que da cuenta de la elaboración de la acción, sólo el **64.86%** presenta la característica de encontrarse plasmado en una programación.

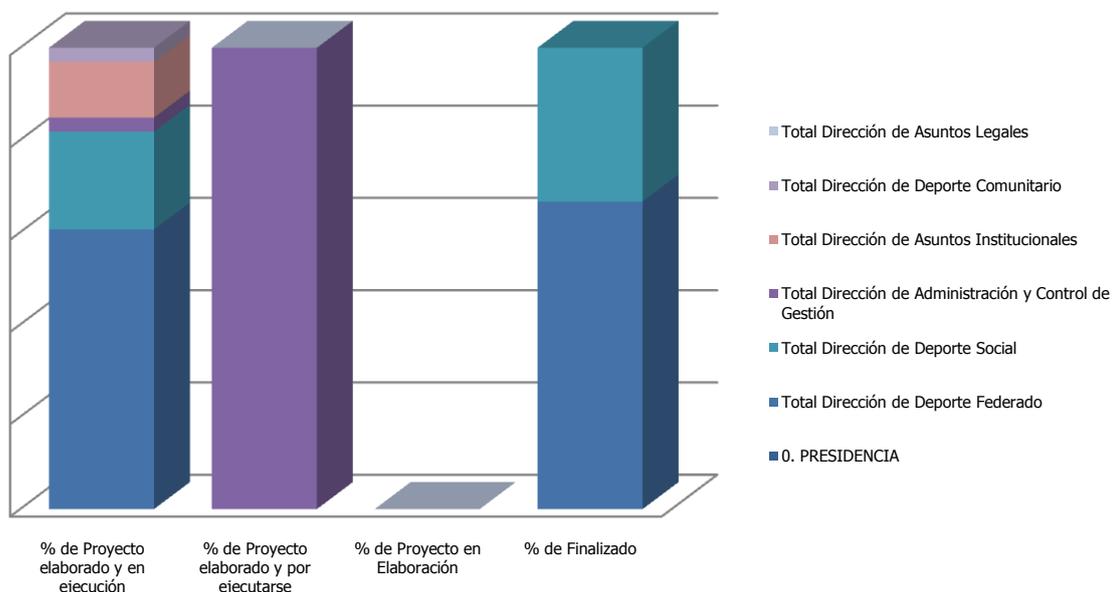


Ahora bien, ¿de qué manera se distribuyen estos datos por cada una de las áreas? Veamos la siguiente tabla:

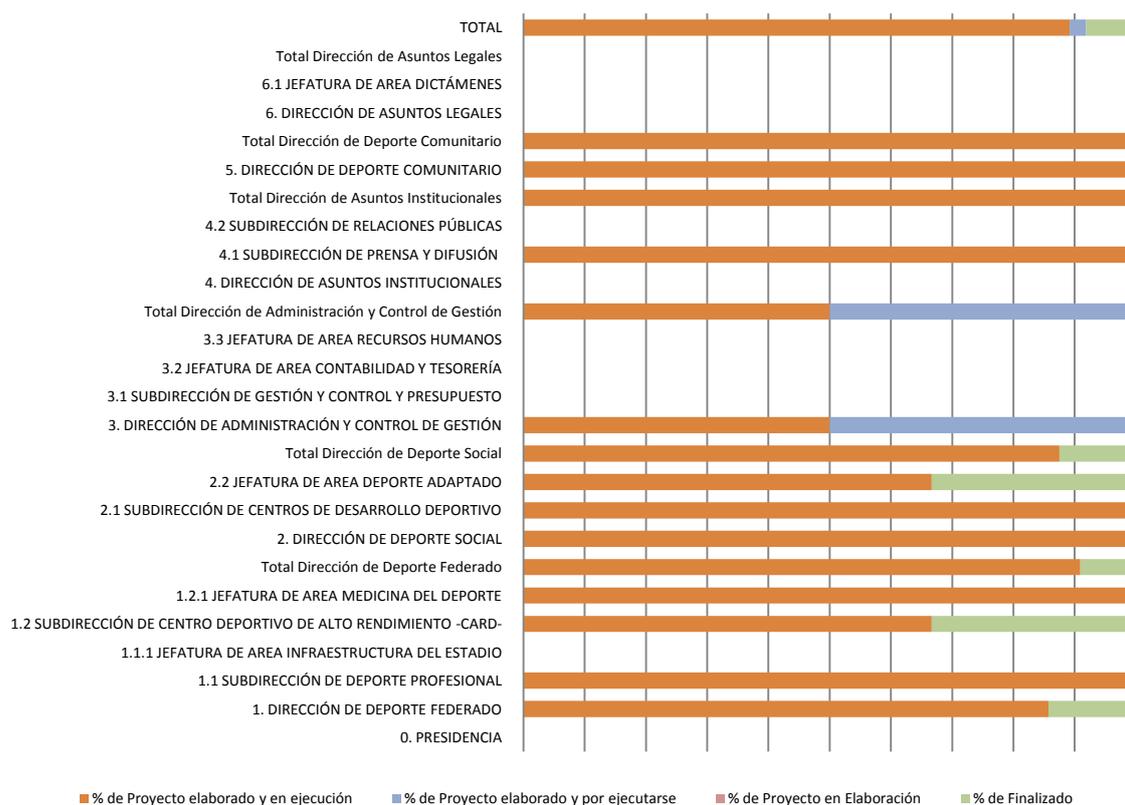
ÁREA	% de Proyecto elaborado y en ejecución	% de Proyecto elaborado y por ejecutarse	% de Proyecto en Elaboración	% de Finalizado
0. PRESIDENCIA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1. DIRECCIÓN DE DEPORTE FEDERADO	18,18%	0,00%	0,00%	33,33%
1.1 SUBDIRECCIÓN DE DEPORTE PROFESIONAL	18,18%	0,00%	0,00%	0,00%
1.1.1 JEFATURA DE ÁREA INFRAESTRUCTURA DEL ESTADIO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2 SUBDIRECCIÓN DE CENTRO DEPORTIVO DE ALTO RENDIMIENTO - CARD-	6,06%	0,00%	0,00%	33,33%
1.2.1 JEFATURA DE ÁREA MEDICINA DEL DEPORTE	18,18%	0,00%	0,00%	0,00%

Total Dirección de Deporte Federado	60,61%	0,00%	0,00%	66,67%
2. DIRECCIÓN DE DEPORTE SOCIAL	12,12%	0,00%	0,00%	0,00%
2.1 SUBDIRECCIÓN DE CENTROS DE DESARROLLO DEPORTIVO	3,03%	0,00%	0,00%	0,00%
2.2 JEFATURA DE ÁREA DEPORTE ADAPTADO	6,06%	0,00%	0,00%	33,33%
Total Dirección de Deporte Social	21,21%	0,00%	0,00%	33,33%
3. DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN	3,03%	100,00%	0,00%	0,00%
3.1 SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN Y CONTROL Y PRESUPUESTO	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.2 JEFATURA DE ÁREA CONTABILIDAD Y TESORERÍA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3.3 JEFATURA DE ÁREA RECURSOS HUMANOS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total Dirección de Administración y Control de Gestión	3,03%	100,00%	0,00%	0,00%
4. DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4.1 SUBDIRECCIÓN DE PRENSA Y DIFUSIÓN	12,12%	0,00%	0,00%	0,00%
4.2 SUBDIRECCIÓN DE RELACIONES PÚBLICAS	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total Dirección de Asuntos Institucionales	12,12%	0,00%	0,00%	0,00%
5. DIRECCIÓN DE DEPORTE COMUNITARIO	3,03%	0,00%	0,00%	0,00%
Total Dirección de Deporte Comunitario	3,03%	0,00%	0,00%	0,00%
6. DIRECCIÓN DE ASUNTOS LEGALES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
6.1 JEFATURA DE ÁREA DICTÁMENES	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total Dirección de Asuntos Legales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	0,00%	100,00%

A partir de esta tabla, se puede observar que el **60.61%** de los "Proyectos elaborados y en ejecución" se encuentran en la Dirección de Deporte Federado y el restante 39.39% restante se distribuyen entre las Direcciones de Deporte Social, Administración y Control de Gestión, Asuntos Institucionales y Deporte Comunitario. El **100%** de los "Proyectos elaborados y por ejecutarse" se encuentran en la Dirección de Administración y Control de Gestión. Por otro lado, el **66.67%** de los "Proyectos finalizados" se encuentran en la Dirección de Deporte Federado. El siguiente gráfico lo muestra claramente:



Ahora bien, ¿cómo se comporta esta categoría internamente en cada Dirección? Veamos:



La Dirección de Deporte Federado tiene el más del **90%** de sus proyectos en estado de "elaboración y ejecución" y el resto está finalizado

La Dirección de Deporte Social posee el **87.50%** de sus proyectos en estado de "elaboración y ejecución" y el resto está finalizado y el **12.50%** restante se encuentra "Finalizado". Al igual, que la Dirección anterior tampoco se encuentra ni pensando ni por ejecutar nuevas acciones.

La Dirección de Administración y Control de Gestión, pese a sus características funcionales vinculadas no con la ejecución directa de programas tendientes a resolver problemas de la sociedad sino más bien con la propia dinámica interna, posee el **50%** de sus proyecto en estado de "Elaboración y ejecución" y el otro **50%** en un proyecto nuevo diseñado y listo para comenzar a ejecutarse. Cabe resaltar, que a diferencia de la precariedad de la que se hizo mención más adelante, el proyecto que ha diseñado esta área es claramente una planificación en el sentido estricto del término.

La Dirección de Asuntos Institucionales (Prensa y Difusión) y la Dirección de Deporte Comunitario tienen el **100%** de sus proyectos en estado de "Elaboración y Ejecución". Las restantes áreas (Legales y Presidencia) no presentan proyectos a cargo.