

CUADERNO DE TRABAJO N°1

DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

CUADERNO DE TRABAJO N° 1

DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

J. EMILIO GRAGLIA

Graglia, J. Emilio

Desarrollo local y regional. - 1a ed. - Buenos Aires : ACEP Asociación Civil Estudios Populares, 2014.

68 p. ; 30x21 cm. - (Cuaderno de trabajo; 1)

ISBN 978-987-21839-2-9

1. Desarrollo Regional. I. Título.
CDD 338.9

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

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

Diseño: Ana Uranga B.
Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-21839-2-9

Impreso en Argentina

Junio 2014

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

ÍNDICE.....

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I: DESARROLLO INTEGRAL	9
1. Los valores del desarrollo	9
1.1. El valor de la verdad	11
1.2. El valor de la libertad	11
1.3. El valor de la justicia	12
1.4. El valor de la solidaridad	13
2. Las condiciones del desarrollo	14
2.1. Representatividad	16
2.2. Rendición de cuentas	17
2.3. Receptividad y eficacia gubernamental	20
2.4. Legitimidad democrática	22
CAPÍTULO II: NUEVO MUNICIPALISMO PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	22
1. Nuevo municipalismo	25
1.1. De los servicios urbanos al desarrollo local	26
1.2. La tercera ola del municipalismo	27
2. Los componentes del desarrollo local y regional	30
2.1. Capital físico	31
2.2. Actividad económica	32
2.3. Capital humano	34
2.4. Capital social	35
2.5. Gestión de recursos financieros	36
2.6. Transparencia	37
2.7. Capacidad institucional	38
2.8. Participación política	40
CAPÍTULO III: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL	43
1. ¿Qué son las políticas para el desarrollo local y regional?	43
2. Un Estado como responsable principal	46
2.1. Planeamiento estratégico y políticas de Estado	46

2.2. Proyectos y actividades	47
2.3. Gobierno y administración pública	48
2.3.1. Integración y descentralización	50
2.3.2. Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos	51
3. La sociedad local o regional como primera finalidad	52
3.1. Necesidades locales y regionales, demandas y problemas	52
3.1.1. Necesidades y demandas	53
3.1.2. Necesidades y problemas	54
3.2. Sociedad local y regional, Estado y mercado	56
3.3. Persona humana, sociedad local y regional	57
BIBLIOGRAFÍA	59

PRESENTACIÓN

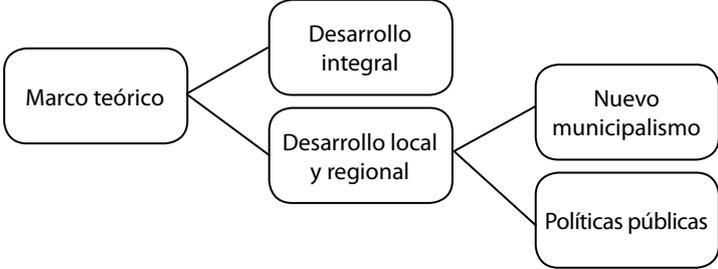
Este es el primero de tres Cuadernos de Trabajo (CdT) que han sido elaborados con el propósito de servir como soporte de las actividades de formación y capacitación para autoridades, funcionarios y empleados de gobiernos y administraciones municipales y subnacionales. Este primer Cuaderno de Trabajo constituye el “marco teórico”.

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

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

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

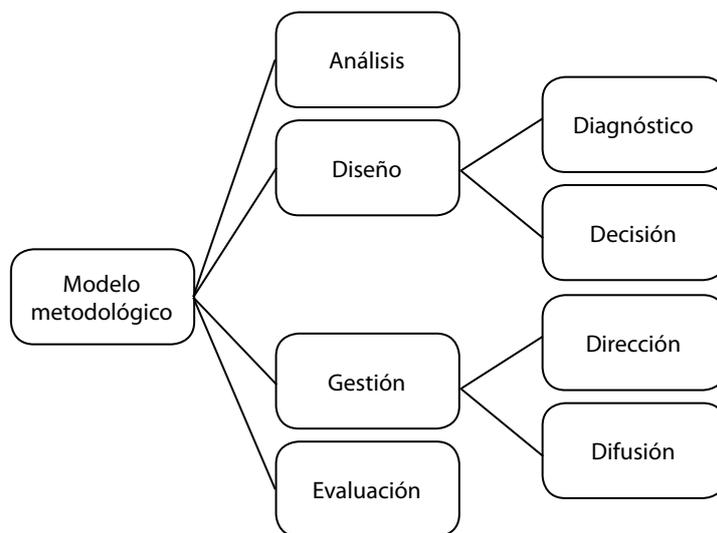
Cuaderno de Trabajo N° 1



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Como se dijo, este primer Cuaderno de Trabajo constituye el “marco teórico”, mientras que los Cuadernos N° 2 y N° 3 configuran el “modelo metodológico” que se propone con el fin de analizar y diseñar, por una parte, y de gestionar y evaluar las políticas públicas que busquen el desarrollo integral a escala local y regional, por la otra.

Cuadernos de Trabajo N° 2 y 3



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En el **Cuaderno de Trabajo N° 2** se tratará el “modelo relacional” (Graglia, 2004) de análisis y diseño de políticas para el desarrollo local y regional. Según dicho modelo, el análisis y el diseño anticipan y configura la gestión. A su vez, el diseño consta de dos fases principales: 1) el diagnóstico y 2) la decisión.

En cuanto al **análisis**, en el Capítulo I se plantearán los cuatro pasos a seguir por los analistas en consulta con los actores políticos: 1) la identificación de necesidades y problemas; 2) el inventario de planes, programas o proyectos existentes; 3) la detección de los “sobrantes” y “faltantes”; y 4) la formulación de críticas y recomendaciones.

Respecto del **diagnóstico**, en el Capítulo II se plantearán las cuatro fases a seguir por el equipo de diagnóstico en consulta con los actores políticos y sociales: 1) enumerar y jerarquizar las necesidades locales y regionales; 2) enumerar y priorizar los problemas locales y regionales; 3) enumerar las alternativas; y 4) seleccionar las posibles.

Asimismo, con respecto a la **decisión**, en el Capítulo III se plantearán cuatro las fases a seguir por los decisores (gobernantes) en consulta con el equipo de planeamiento: 1) valorar los criterios de diagnóstico; 2) determinar la agenda gubernamental; 3) planear los objetivos; y 4) planear las actividades a gestionar.

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

En este **Cuaderno de Trabajo N° 3** se tratará el “modelo relacional” (Graglia, 2004) de gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional. Según dicho modelo, la gestión y la evaluación realizan y perfeccionan el diseño. A su vez, la gestión consta de dos fases principales: 1) la dirección y 2) la difusión.

Respecto de la **dirección**, en el Capítulo I se plantearán las cuatro fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los analistas: 1) implantar social y legalmente los planes, programas y proyectos decididos; 2) operar los planes, programas y proyectos decididos; 3) analizar lo ejecutado; y 4) corregir la ejecución.

Asimismo, con respecto a la **difusión**, en el Capítulo II se plantearán las cuatro fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los analistas: 1) informar las actividades planificadas y/o ejecutadas; 2) divulgar las actividades planificadas y/o ejecutadas; 3) analizar lo comunicado; y 4) corregir la comunicación.

En cuanto a la **evaluación**, en el Capítulo III se plantearán los cuatro pasos a seguir por los evaluadores en consulta con los actores políticos y sociales: 1) la medición del impacto deseado, 2) la medición del impacto logrado, 3) la comparación de los impactos (deseado y logrado); y 4) la formulación de críticas y recomendaciones.

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

CAPÍTULO I: DESARROLLO INTEGRAL.....

1. Los valores del desarrollo integral

Las políticas públicas deben orientarse a alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. Si no lo hacen, los planes (programas y proyectos) y las actividades estatales (del gobierno y la administración pública) no merecen llamarse “políticas públicas” (Graglia, 2012).

Según el humanismo cristiano, el bien común “no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada uno de los sujetos del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro” (CDSI, 2005:115).

Sobre esa base, siempre de acuerdo con el humanismo cristiano, una sociedad que quiere positivamente estar al servicio del ser humano “es aquella que se propone como meta prioritaria el bien común, en cuanto bien de todos los hombres y de todo el hombre” (CDSI, 2005:115).

El bien común no es la simple suma de los bienes particulares, sino el bien de todos los hombres y de todo el hombre. Desde un punto de vista teórico, no hay dudas con respecto al discurso. Pero desde un punto de vista práctico, nos preguntamos: ¿cómo lo reconocemos en los hechos?

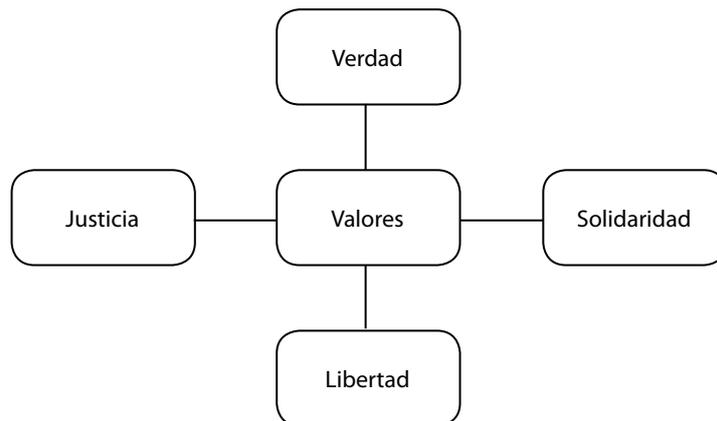
Según la Conferencia Episcopal Argentina (CEA), el bien común es el conjunto de valores y condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad, incluido su desarrollo espiritual. “El bien común es por ello el humus de una nación. Desde allí ella germina y se reconstruye” (CEA, 2005: N° 7).

El bien común de una nación “es un bien superior, anterior a todos los bienes particulares o sectoriales”, y su construcción “se verifica en la promoción y defensa de los miembros más débiles y desprotegidos de la comunidad” (CEA, 2005: N° 7). De esa manera lo reconocemos.

Consecuentemente, la búsqueda del bien común es la búsqueda del desarrollo integral (Bergoglio, 2011). De esa manera, diseñar y gestionar políticas con el fin del bien común supone la formulación e implementación de planes (programas o proyectos) y actividades estatales que busquen el desarrollo integral del hombre en la sociedad.

¿Cuáles son esos valores y esas condiciones que posibilitan el desarrollo integral del hombre en la sociedad? La respuesta depende del marco teórico que se siga. De acuerdo con el nuestro, los valores del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, son cuatro: 1) la verdad, 2) la libertad, 3) la justicia y 4) la solidaridad (CEA, 2005).

Valores del desarrollo integral



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Posiblemente llame la atención que hablemos de valores, de la verdad, la libertad, la justicia o la solidaridad en relación con el desarrollo. Sencillamente, en coincidencia con Kliksberg (2008), sostenemos que sin valores no hay desarrollo que sea integral. Necesariamente, debemos reconciliar los valores provenientes de la ética con el desarrollo.

Según Kliksberg (2008), "hay una sed de ética. Vastos sectores confluyen en la necesidad de superar la escisión entre ética y economía que caracterizó las últimas décadas. Una economía orientada por la ética no aparece como un simple sueño, sino como una exigencia histórica" (2008:13).

Sobre esa base, Kliksberg (2008) concluye con una afirmación que hacemos nuestra: "El precepto bíblico que ordena hacerse responsables los unos por los otros indica que frente a tanto sufrimiento de tantos no hay lugar a más postergaciones en este desafío decisivo" (2008:13).

El tema de los valores es esencial y, a la vez, existencial con respecto al desarrollo del hombre y de los hombres. Como tan claramente dijo el Consejo Episcopal Latinoamericano (2007) en Aparecida (Brasil), sin valores no hay futuro "y no habrá estructuras salvadoras, ya que en ellas siempre subyace la fragilidad humana" (CELAM, 2007:177).

Reivindicamos los valores del humanismo cristiano respecto de las políticas para el desarrollo, sabiendo que un mundo global requiere una ética global, común o mínima (llamada "ética civil"). Como enseña Joan Carrera i Carrera (2003), esta propuesta pretende encontrar unos mínimos éticos compartidos por todos los hombres y mujeres del mundo.

El humanismo cristiano es, primero, un humanismo y luego, un humanismo cristiano. Con diferencias pero también con semejanzas respecto de otros humanismos no cristianos o no creyentes. Claramente, se puede ser humanista sin ser cristiano, pero no se puede ser cristiano sin ser humanista.

De acuerdo con Carrera i Carrera (2003), la aceptación de la ética mínima no debe suponer la disolución de la ética cristiana (que es una ética de máximos). Primero, porque "los consensos conseguidos serán siempre provisionales" y, segundo, porque "para la ética civil son muy importantes los consensos pero también los disentimientos" (2003:255).

Siempre según Carrera i Carrera (2003), esa tolerancia no debe significar la claudicación de los máximos de la ética cristiana, sino la posibilidad de proseguir el diálogo. La búsqueda del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral, requiere un diálogo que encuentre esos mínimos éticos.

1.1. El valor de la verdad

Un desarrollo integral no puede basarse en la mentira ni en la falsedad. Debe fundamentarse en la verdad, es decir, en la realidad de los dichos y los hechos de los actores, tanto políticos como sociales. El primer y principal requisito del respeto a este valor es “no mentir”, o sea, no ocultar la realidad ni falsearla.

Los candidatos no deben mentir en las propuestas de las campañas electorales. Los gobernantes no deben mentir en el ejercicio de la función pública. Los dirigentes empresariales y sindicales no deben mentir ni mentirse. Los habitantes y ciudadanos tampoco deben mentir ni dejarse mentir.

La mentira es la negación de la verdad como valor. No es fácil sostener la verdad, por supuesto. Pero, sin dudas, más difícil es sostener la mentira. Se puede ganar una elección sin engañar a los electores. Se puede gobernar una sociedad sin engañar a los gobernados.

La verdad “es un valor fundamental que desde siempre la humanidad busca ansiosa. Tiene una dimensión objetiva que fundamenta la actividad del hombre, posibilita el diálogo, fundamenta la sociedad e ilumina sobre la moralidad de los comportamientos de los ciudadanos y de los grupos sociales” (CEA, 2005: N° 27).

Se trata de la verdad “de la naturaleza del hombre, de la vida, de la familia, de la sociedad. Verdad, también, de los hechos acaecidos” (CEA, 2005: N° 27). Del respeto a este valor depende la probabilidad o la posibilidad del diálogo tanto político como intersectorial.

El diálogo no es un fin sino un medio en la búsqueda de la verdad. El diálogo entre los actores políticos (gobernantes y opositores), y entre estos y los actores sociales (dirigentes empresariales y civiles), implica decir la “verdad propia” y, sobre todo, escuchar las “verdades ajenas”, buscando, entre todos, la “verdad común”.

Dos grandes enemigos de la verdad son “el hablar imprudente” y “el silencio imprudente”. San Gregorio Magno decía al respecto: “Así como el hablar imprudente conduce al error, también el silencio imprudente deja en el error a los tendrían que ser instruidos” (Regla Pastoral, II, 4).

No pocas veces la verdad (de los hechos o de los dichos) y el escándalo van juntos. Al respecto, San Gregorio Magno decía: “Debemos evitar el escándalo. Pero si el escándalo se produce por la verdad, antes que abandonar la verdad se debe permitir el escándalo” (*Homilías sobre Ezequiel*, VII, 5).

1.2. El valor de la libertad

Según el humanismo cristiano, el valor de la libertad “es respetado cuando a cada miembro de la sociedad le es permitido realizar su propia vocación personal, (...) dentro de los límites del bien común y del orden público y, en todos los casos, bajo el signo de la responsabilidad” (CDSI, 2005: 138).

Claramente, la libertad y la responsabilidad son el anverso y el reverso de una misma moneda. Se trata, pues, de una libertad responsable. Muchas veces se dice “mis derechos terminan donde empiezan los derechos de los otros”. No está mal, pero mejor sería decir “mis derechos empiezan donde terminan los derechos de los otros”.

Un desarrollo que sea integral debe asentarse en la libertad. No puede haber desarrollo sin ella. La libertad supone “estar libre de”, por una parte, y, por la otra, “ser libre para”, o sea, no depender de otro u otros y, simultáneamente, poder realizarse en lo personal y en lo social.

La libertad en “sentido negativo o restringido” es la libertad “formal”. Las constituciones de los Estados de derecho (tanto del Estado “liberal” de derecho como del Estado “social” de derecho) aseguran las libertades “formales”. Un gobierno de facto niega las libertades “formales” porque prohíbe los derechos y las garantías constitucionales.

Por ejemplo, de acuerdo con el artículo 18 (primera parte) de la Constitución de la Nación Argentina, cada uno de sus habitantes está libre de ser “penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso”, de ser juzgado “por comisiones especiales” y de ser “sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”.

La libertad “en sentido amplio o positivo” es la libertad “real”, es decir, la posibilidad de realización personal en la sociedad. Una persona sin acceso a la salud o la educación, la vivienda o el empleo, no es tan libre como otra persona con acceso a esos servicios o bienes públicos.

La pobreza impide u obstaculiza las “libertades reales”. “La gran coartada”, en términos de Kliksberg (2011), alega que los pobres son responsables de su situación. Pero la pobreza no es consecuencia de “malas decisiones individuales”, sino de “desigualdades abismales y deficiencias fundamentales de organización social” (2011: 54).

La libertad “real” no va en contra de la libertad “en sentido negativo o restringido”. Al revés, la libertad en “sentido amplio o positivo” no puede darse sin la libertad “formal”. La posibilidad de realizarse personalmente en la sociedad presupone la vigencia de los derechos y las garantías del Estado de derecho, sin dudas.

1.3. El valor de la justicia

“La justicia social es una exigencia vinculada con la cuestión social, que hoy se manifiesta con una dimensión mundial; concierne a los aspectos sociales, políticos y económicos y, sobre todo, a la dimensión estructural de los problemas y las soluciones correspondientes” (CDSI, 2005: 139).

Un desarrollo que sea integral debe asentarse, también, en la justicia y, más precisamente, en la “justicia social”. Tampoco puede haber desarrollo sin ella. No hablamos de la “administración de justicia” como un poder del Estado, sino de la justicia como un valor a conocer y reconocer en la convivencia social, política y económica.

La justicia social implica concretamente la disminución de la brecha de ingresos como indicador de desigualdad. Decía al respecto San Gregorio Magno: “Dar lo necesario a los pobres es devolverles a

ellos lo debido: no es beneficencia. Es el pago de una deuda de justicia y no la satisfacción de una obra de misericordia”.

No puede haber justicia con un Estado injusto. Los Estados de derecho (a diferencia de los Estados autoritarios o totalitarios) son, por definición, legales. Pero no siempre son justos. Los Estados de derecho son justos cuando sus leyes respetan la dignidad humana y buscan el bien común.

Tampoco puede haber justicia con un mercado injusto. La economía “liberal” de mercado no es justa, por definición. Conforme a las leyes del mercado, los ricos pueden ser cada vez más ricos, mientras que los pobres son cada vez más pobres. El aumento de la desigualdad no es una falla sino una consecuencia de la economía “liberal” de mercado.

Esa ha sido una de las grandes contribuciones de la economía social de mercado. Como recuerda Friedrum Quaas (2008), desde el punto de vista ético de la lucha por la paz social, Alfred Müller-Armarck llamó a la economía social de mercado una “fórmula que intenta establecer un equilibrio racional entre los ideales de justicia, libertad y crecimiento”.

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

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

1.4. El valor de la solidaridad

Junto al valor de la justicia, el humanismo cristiano coloca el valor de la solidaridad “en cuanto vía privilegiada de la paz” (CDSI, 2005: 140). No puede haber desarrollo sin la solidaridad entre las personas y los pueblos, que nace de la caridad, y presupone y trasciende la justicia.

Como dijo Juan Pablo II en el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz del año 2004: “Por sí sola la justicia no basta. Más aún, puede llegar a negarse a sí misma si no se abre a la fuerza más profunda que es el amor” (CDSI, 2005: 139). Para los fines del desarrollo integral, la justicia es necesaria pero insuficiente.

En contra del positivismo dominante en las ciencias jurídicas, debemos entender que ninguna legislación, ningún sistema de reglas o de estipulaciones “lograrán persuadir a hombres y pueblos a vivir en la unidad, en la fraternidad y en la paz; ningún argumento podrá superar el apelo de la caridad” (CDSI, 2005: 141).

En la XIII Jornada de Pastoral Social (organizada por la Comisión de Pastoral Social de la Arquidiócesis de Buenos Aires el 16 de octubre de 2010), el entonces cardenal Bergoglio¹ sostuvo que existe una tendencia, cada vez más acentuada, a exaltar al individuo en contra del hombre como un ser en relación.

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

“Es la primacía del individuo y sus derechos, sobre la dimensión que mira al hombre como un ser en relación. Es la individualización de la referencia (...). Es la primacía de la razón sobre la inteligencia, ‘ratio’ sobre ‘intellectio’. Esto ha sido calificado como el nuevo individualismo contemporáneo” (Bergoglio, 2011:29).

El gran enemigo de la solidaridad y del compromiso consiguiente es ese individualismo asocial y amoral “que muchas veces tiñe el comportamiento de sectores o fragmentos de nuestra sociedad, que no se reconocen en un marco mayor, en un todo” (Bergoglio, 2011:30).

Somos “ciudadanos en el seno de un pueblo”. Ciudadanos es una categoría “lógica”, mientras que pueblo es una categoría “histórica y mítica”. El desafío de ser ciudadano comprende vivir y explicitarse en dos categorías de pertenencia. “Se vive en sociedad y se depende de un pueblo”, en palabras de Bergoglio (2011: 32).

Somos ciudadanos “citados al bien común”. Se trata de un proceso, de una integración, de un trabajo lento, arduo y muchas veces doloroso. Se trata de un “hacerse pueblo”. Ese pasaje de la primacía del individuo a la primacía del hombre como un ser en relación implica el recate de la solidaridad como uno de los valores principales.

2. Las condiciones del desarrollo integral

A la luz de esos valores (verdad, libertad, justicia y solidaridad), nos preguntamos ¿cuáles son las condiciones del bien común y, consecuentemente, del desarrollo integral? A diferencia de los valores, las condiciones varían según las épocas y los lugares, dependiendo de las ideologías y los contextos (Graglia, 2012).

Según García Delgado (2006), el desarrollo retorna al espacio público y al debate político y académico tras treinta años de implementación de una verdadera revolución conservadora “que destruyó el contrato social bienestarista y subsumió todas las dimensiones de lo social a la lógica de la maximización del interés individual” (2006:17).

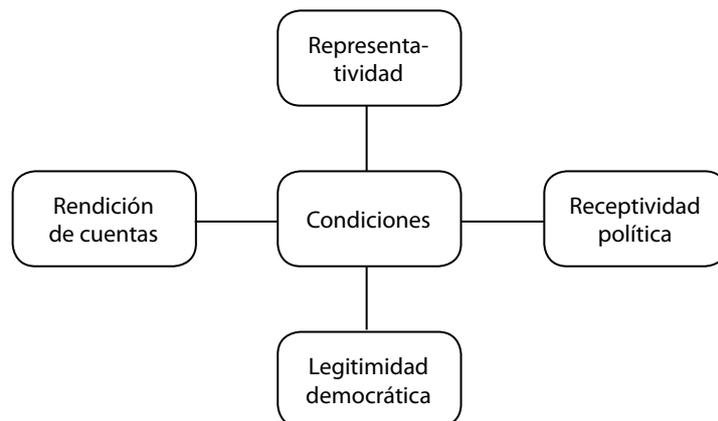
El mismo García Delgado, junto con Chojo Ortiz (2006), han observado cuatro elementos o características centrales que debe tener el nuevo modelo de desarrollo: 1) que sea sustentable, 2) equitativo, 3) productivo y competitivo, y 4) consensual en la definición de un rumbo y visión estratégica.

Vale como antecedente el *Índice de desarrollo local para la gestión* que publicamos en el año 2004 con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y que dos años después convertimos en el *Índice de desarrollo regional para la gestión* (Graglia y Riorda, 2006).

Según ambos *Índices*, los componentes (o condiciones) del desarrollo local y regional son ocho: 1) capital físico, 2) actividad económica, 3) capital humano, 4) capital social, 5) capacidad institucional, 6) gestión de los recursos financieros, 7) transparencia y 8) participación política. Sobre este punto volveremos más adelante.

Desde nuestro punto de vista, las condiciones del desarrollo democrático en general y, particularmente, en América Latina, pueden resumirse en dos variables principales: 1) la representación política, que, como veremos, se compone de la representatividad, la rendición de cuentas y la receptividad, y 2) la legitimidad democrática.

Condiciones del desarrollo integral



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Uno de los elementos definitorios del concepto de representación política es su carácter multidimensional. Tal cual enseña Antonia Martínez (2004), los análisis se han centrado, en gran medida, en las características de los representantes y en la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas.

Sin embargo, cinco son las dimensiones que pueden encontrarse en el concepto de representación política: 1) la representación como autorización, 2) la representación como responsabilidad, 3) la representación descriptiva, 4) la representación simbólica y 5) la representación como actuación sustantiva (Martínez, 2004).

Sobre esa base, se han distinguido tres dimensiones de la representación política, que, como se dijo, es una de las condiciones del desarrollo democrático junto con la legitimidad democrática: “la representación como ‘representatividad’, la representación como ‘rendición de cuentas’ y la ‘representación’ como ‘receptividad’” (Martínez, 2004).

De esa manera, una democracia es “representativa” si hay “representatividad”, “rendición de cuentas” y “receptividad”, es decir:

- 1) si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (representatividad);
- 2) si los gobernados controlan las acciones y participan en las decisiones de los gobernantes (rendición de cuentas); y
- 3) si los gobiernos tienen capacidad para resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales (receptividad).

Respecto de la legitimidad democrática, se la entiende como la convicción de que tanto el régimen democrático como el sistema democrático son los más convenientes y apropiados para la sociedad, reflejándose en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública (Crespo y Martínez, 2005; Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

De acuerdo con el profesor Luis F. Aguilar Villanueva (2010), la cuestión acerca de “la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos” se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana. Es el gran tema a considerar.

“En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó a los defectos y vicios del Sujeto gobierno (...). Sin embargo, en años recientes, se han resuelto razonablemente los dos problemas crónicos del sujeto gobierno: la legitimidad de su cargo y de su actuación” (Aguilar Villanueva, 2010: 6-7).

Actualmente, el “sujeto gobierno” es elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente y rendidor de cuentas (Aguilar Villanueva, 2010).

Por lo tanto, en cuestiones de gobierno “el problema cognoscitivo y práctico se ha desplazado del sujeto/la institución gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010: 8). En nuestros términos, de la representatividad (“sujeto gobierno”) a la rendición de cuentas y a la receptividad (“proceso de gobernar”).²

2.1. Representatividad

Uno de los factores de la representación política es la “representatividad” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobernantes (de los poderes ejecutivos y legislativos) son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas (elecciones libres, sufragio universal y participación plena). La “representatividad” se fundamenta en el mandato representativo, que a la vez presupone la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, las plataformas y los sistemas electorales.³

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

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

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

3 En este punto de este primer Cuaderno nos ocupamos de los partidos políticos y su crisis. Luego, en el Cuaderno de Trabajo N° 2, al considerar a la “representatividad gubernamental” y la consiguiente legitimidad de origen como uno de los supuestos del diseño democrático, nos ocuparemos de las plataformas y sistemas electorales.

Blomeier (2006) concluye que los partidos se están transformando crecientemente en meros aparatos electorales, es decir, "en estructuras sin contenido programático cuyo principal sostén es el intercambio de favores y de votos a cambio del acceso al aparato del Estado" (2006:11).

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

De acuerdo con el profesor argentino, de no resolverse adecuada y oportunamente la crisis de credibilidad que hoy atraviesa la mayor parte de los partidos en América Latina, "la sostenibilidad de la democracia puede verse seriamente comprometida" (Zovatto, 2006 a: 36).

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

Esa es la paradoja. De acuerdo con Linz (2004), "ya no encontramos que las ideas críticas sobre los funcionarios de turno y los partidos estén acompañadas por un cuestionamiento radical de las instituciones democráticas básicas y por la adopción de alternativas ideológicas a la democracia liberal. En las democracias estables, no existen defensores políticamente significativos de un sistema político no democrático". Afortunadamente, dice Linz (2004), "la ambivalencia hacia los partidos políticos que encontramos en nuestras sociedades democráticas, al menos por el momento, no ha llevado a su rechazo" (2004: 215-216).

Finalmente, coincidimos con Linz (2004) al afirmar que "algunos de los problemas con los partidos políticos son casi inherentes a su naturaleza y por lo tanto difíciles, si no imposibles, de corregir a través de la ingeniería institucional, que suele terminar a menudo como un mero entretenimiento" (2004: 216).

La paradoja de Linz (2004) se resuelve, desde nuestro punto de vista, al observar que los partidos políticos son necesarios para que una democracia sea "representativa" y, por lo tanto, son una condición para el desarrollo democrático. Pero no la legitiman si funcionan bien ni la deslegitiman si funcionan mal. Lisa y llanamente, los partidos políticos no influyen como tampoco influyen los sistemas electorales (mayoritarios o proporcionales) sobre el apoyo de la opinión pública a la democracia.

2.2. Rendición de cuentas

Otro de los factores de la representación política es la "rendición de cuentas" (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es "representativa" si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas, pero también si los gobernados controlan las acciones y participan

en las decisiones de los gobernantes. La “rendición de cuentas” se fundamenta en los poderes de los representados y se refleja en la accountability legal, política y social.

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

Sobre base del supuesto de que se premia el control entre los poderes y la rendición de cuentas ante la sociedad, siguiendo la clasificación del IDD-Lat distinguiremos dos tipos de accountability, ambas integrantes de la “infraestructura ética” en términos de Villoria Mendieta (2000): 1) la “accountability legal y política” y 2) la “accountability social”.

La “accountability legal” está orientada a garantizar que las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. De acuerdo con el IDD-Lat, “un gobierno será legalmente responsable si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso”.⁴

La “accountability política” es la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan a sus preferencias. Según el IDD-Lat, “un gobierno es políticamente responsable si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o a aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado”.⁵

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

Para medir la “accountability legal y política”, el IDD-Lat considera tres indicadores (los dos primeros para la “accountability legal” y el tercero para la “accountability política”): 1) la elección de los jueces de la Corte Suprema, 2) la actuación del ombudsman y 3) los mecanismos de democracia directa.

La “elección de los jueces de la Corte Suprema” guarda relación con los procedimientos seguidos e injerencia institucional de cada uno de los tres poderes de la República. De acuerdo con el IDD-Lat, este indicador “mide el grado de independencia de los tres poderes”.⁶

A su vez, la “actuación del Ombudsman” (o del “Defensor del Pueblo”, según se lo llama generalmente) como el segundo de los indicadores de “accountability legal” señala la posibilidad que tiene la ciudadanía de interponer denuncias o peticiones si se considera que sus derechos han sido violados.⁷

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

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

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

7 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos por la existencia de la institución y 0

Finalmente, los mecanismos de democracia directa como el único indicador de “accountability política”, guardan relación con la existencia y aplicación de procedimientos que permitan a la población expresarse para decidir cuestiones de políticas públicas (plebiscito, referéndum o consulta popular).⁸

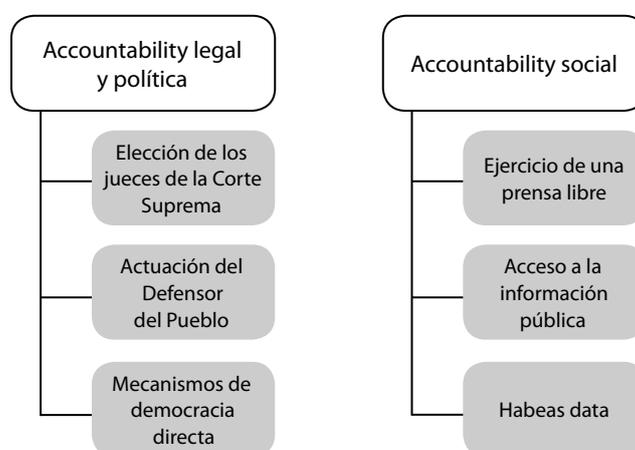
Como se ha dicho, junto la “accountability legal y política”, el IDD-Lat también mide la “accountability social” a través de tres indicadores: 1) las condiciones para el ejercicio de una prensa libre, 2) el acceso a la información pública y 3) el “habeas data” personal.

Las “condiciones para el ejercicio de una prensa libre” son el primero de los indicadores de “accountability social” propuesto por el IDD-Lat. Según este indicador, se entiende la libertad de prensa como la posibilidad de uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias.⁹

A su vez, el “acceso a la información pública” es el segundo de los indicadores de “accountability social” propuesto por el IDD-Lat. De acuerdo con este indicador, se obliga a las burocracias estatales (gubernativas o administrativas) a rendir cuentas respecto de la información que usan o difunden.¹⁰

Finalmente, el “habeas data” se refiere a una acción que garantiza el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas referida a su persona o propiedad y, además, la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar la información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales.¹¹

Dimensiones e indicadores de “rendición de cuentas”



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

puntos por la inexistencia de la institución y, además, se asignan 10 puntos para el país con mayor cantidad de presentaciones realizadas por la ciudadanía durante el año en cuestión cada 100.000 habitantes y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.

- 8 A los fines de la ponderación, se asignan 10 puntos si el país cuenta con mecanismos y los aplica, 5 puntos si el país cuenta con los mecanismos pero no los aplica y 0 puntos si el país no cuenta con los mecanismos.
- 9 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con menor puntaje en el “Índice de libertad de prensa” y para cada uno de los restantes proporcionalmente y, además, se asignan 10 puntos para el país con menor “cantidad de violaciones a la libertad de prensa (periodistas víctimas de la violencia)” y para cada uno de los restantes proporcionalmente. Se suman ambos puntajes y se divide por 2.
- 10 Con arreglo al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.
- 11 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos si el país cuenta con legislación y 0 puntos si el país no cuenta con legislación al respecto.

2.3. Receptividad política

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

Según Collier y Levitsky (2000, en IDD-Lat, 2002: 24), los seis factores a considerar para una clasificación de las democracias son: 1) elecciones libres, 2) sufragio universal, 3) participación plena, 4) libertades civiles, 5) poder efectivo para gobernar y 6) igualdad socioeconómica y/o altos niveles de participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas, control en los procesos de toma de decisiones y todos los niveles de política.

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

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

Como una subdimensión del “poder efectivo para gobernar”, el IDD-Lat mide su capacidad para generar políticas de bienestar, considerando estos cuatro indicadores: 1) el desempleo urbano, 2) los hogares bajo la línea de pobreza, 3) el desempeño en salud y 4) el desempeño en educación.

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

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

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

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

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

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

Como otra subdimensión del “poder efectivo para gobernar”, el IDD-Lat mide su capacidad para generar políticas de eficiencia económica, considerando estos cinco indicadores: 1) la libertad económica, 2) el PBI per cápita, 3) la brecha de ingresos, 4) la inversión sobre el PBI y 5) el endeudamiento sobre el PBI.

El primero de los indicadores se mide a través del puntaje en el Índice de Libertad Económica y considera 50 variables agrupadas en 10 factores generales.¹⁶

El Producto Bruto Interno (PBI) mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país. A su vez, el Producto Bruto Interno per cápita mide el valor total de la producción de bienes y servicios de un país, pero en relación con su distribución en la población.¹⁷

La brecha de ingresos compara los ingresos del quintil más alto y del quintil más bajo de la población (considerando los ingresos totales del hogar). Es uno de los indicadores más importantes en lo que respecta a la eficiencia de los sistemas democráticos para promover la equidad, constituyendo una muy buena medida de la desigualdad social.¹⁸

La inversión es el flujo de producto de un período dado que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía, lo que trae como consecuencia un aumento en la capacidad productiva futura de la economía.¹⁹ El IDD-Lat entiende que el aumento en la inversión de un país indica “eficiencia económica”.

Respecto del endeudamiento, se considera la deuda externa total.²⁰ Se considera que la disminución en el endeudamiento de un país también indica “eficiencia económica”.

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

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

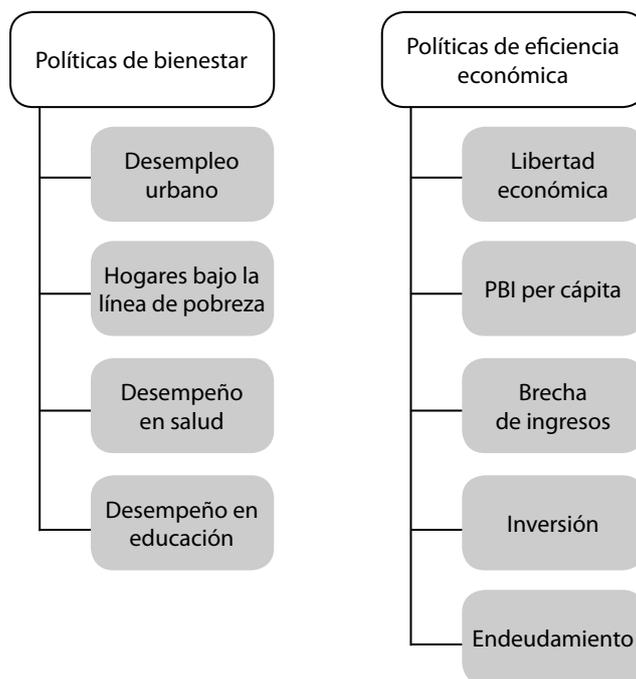
17 Conforme al IDD-Lat, a los fines de la ponderación se asignan 10 puntos para el país con el valor de PBI per cápita más alto y para cada uno de los restantes proporcionalmente.

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

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

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

Dimensiones e indicadores de receptividad política



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

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

En el año 1959, Seymour M. Lipset²¹ hizo un análisis del conjunto de condiciones que debían darse para el advenimiento de una democracia y su posterior estabilización. Ese conjunto de condiciones se circunscribía al “nivel de desarrollo económico” y al “grado de legitimidad del sistema político”. Más de medio siglo después de aquel análisis sociológico, la estabilidad de las democracias representativas sigue dependiendo, básicamente, de esas mismas condiciones.

La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad (Lipset, 1959). En las democracias representativas, esa convicción se funda tanto en el origen como en el desempeño de los gobiernos (Aguilar Villanueva, 2010) y se refleja en el apoyo (difuso y específico) de la opinión pública a la democracia (Crespo y Martínez, 2005, Mateo Díaz, Payne y Zovatto, 2006).

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

21 En “Some social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, que publicara en la *American Political Science Review*.

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

Como bien dicen Mercedes Mateo Díaz, Mark Payne y Daniel Zovatto (2006), "no hay que perder de vista que la consolidación del sistema democrático descansa también, entre otras cosas, sobre el apoyo de la opinión pública, apoyo que se va cimentando con el tiempo" (2006: 297).

Sabemos que la opinión ciudadana puede ser alterada por la comunicación política gubernamental y que, a veces, el apoyo o la satisfacción pueden estar infundados. Sin embargo, aceptamos esa amenaza a nuestro enfoque teórico, y lo hacemos desde una noción de la comunicación política que la distingue muy claramente del marketing político.

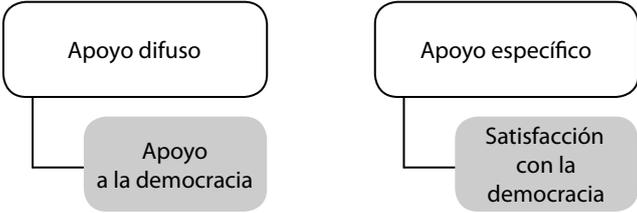
Al respecto, Crespo, Garrido, Carletta y Riorda (2011) sostienen que la comunicación política "no se revela como una degradación de la política (más allá de algunas visiones en ese sentido) sino que, por el contrario, la revaloriza y al mismo tiempo representa la condición de funcionamiento del espacio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

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

El "apoyo difuso" puede medirse a través del apoyo de la opinión pública a los principios de la democracia, mientras que el "apoyo específico" puede medirse mediante la satisfacción de la opinión pública con las realizaciones de la democracia. Tanto el "apoyo a la democracia" como la "satisfacción con la democracia" son indicadores que han sido medidos por la Corporación Latinobarómetro a partir del año 1996, lo que permite hacer comparaciones.

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

Dimensiones e indicadores de legitimidad democrática



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

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

1. Un nuevo municipalismo

1.1. De los servicios urbanos al desarrollo local

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

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

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

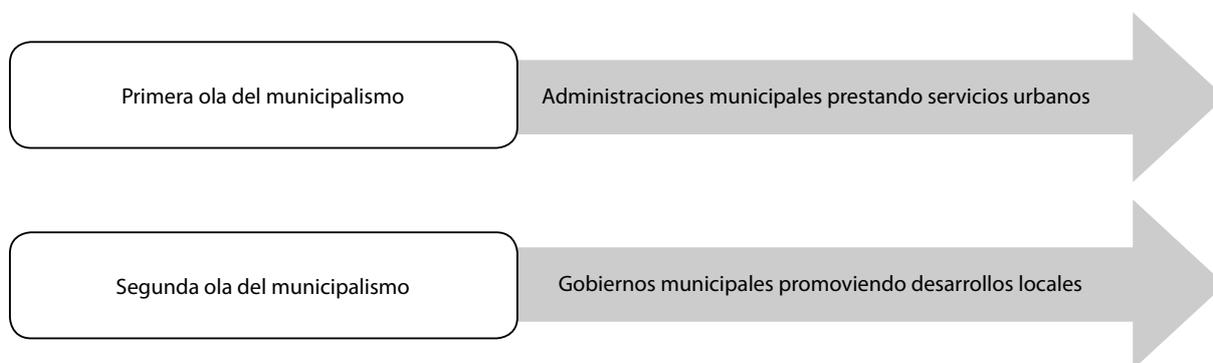
Con la lucha por las autonomías municipales como trasfondo, la evolución del municipalismo latinoamericano muestra dos grandes momentos (u olas) y un tercero al que nos estamos introduciendo. Con diferencias según los diversos regímenes de cada país, en general se puede observar que en un primer momento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

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

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

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

Primera y segunda olas del municipalismo



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El paso de la primera a la segunda ola del municipalismo se ha caracterizado por un proceso incremental de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales²² a los gobiernos municipales. Ese proceso no ha dependido de la forma de Estado, es decir, se ha dado en Estados federales y en Estados unitarios sin mayores diferencias. Las transferencias de funciones de los niveles gubernamentales superiores (los gobiernos nacionales o subnacionales) a los niveles gubernamentales inferiores (los gobiernos municipales) se ha dado tanto explícita como implícitamente, por convenios o por abandonos.

22 "Provinciales" de acuerdo con el régimen federal de la República Argentina o "departamentales" según el régimen unitario de la República Oriental del Uruguay, por ejemplo.

Las “transferencias explícitas” se produjeron mediante convenios intergubernamentales de descentralización. En general se ha criticado (y se sigue criticando) la insuficiencia de los recursos económicos y financieros enviados en comparación con el incremento de las competencias y funciones transferidas. Al respecto, debe aceptarse que, muchas veces, esas descentralizaciones se concretaron en medio de procesos de reforma del Estado reduccionistas y eficientistas (en términos de Kliksberg), buscando ajustar los gastos de los gobiernos nacionales o subnacionales más que reconocer las autonomías municipales.

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

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

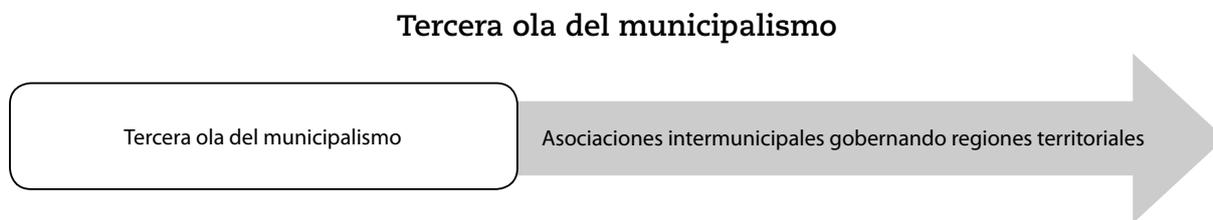
En las primeras décadas de este nuevo siglo, está claro que los gobiernos municipales no pueden prestar servicios urbanos ni (mucho menos) promover desarrollos locales sin autonomías (legales y reales). Está claro, también, que los procesos de transferencia de funciones de los gobiernos nacionales o subnacionales a los gobiernos municipales continuarán y se consolidarán los existentes, con los recursos necesarios y suficientes en el mejor de los casos. Ahora bien, se vislumbra una tercera ola del municipalismo. ¿Cuál será su principal característica? Desde nuestro punto de vista, el asociativismo intermunicipal (Giuliano, 2006).

Tanto en la primera como en la segunda etapa, los gobiernos municipales se relacionaron cooperando mutuamente en la prestación de servicios urbanos y, también, en la promoción de desarrollos locales. Hay muchas experiencias sobre relaciones intermunicipales de cooperación recíproca. Sin embargo, hasta ahora hemos visto gobiernos municipales que se asociaban para ayudarse en el ejercicio de sus funciones dentro de sus respectivos ejidos o radios. Por ejemplo, dos o más municipios que se asociaban para realizar obras públicas de pavimentación, para iniciar o impulsar actividades conjuntas en la formación de los recursos humanos o en la gestión del turismo, etc.

1.2. La tercera ola del municipalismo

Más allá de la cooperación intermunicipal que conocemos, a los fines de prestar servicios o promover desarrollos dentro de sus respectivos ejidos o radios, la tercera ola que vislumbramos se caracterizará por **asociaciones intermunicipales gobernando regiones territoriales**. Esta será la característica

principal del “nuevo municipalismo” o de la “tercera ola del municipalismo” (Graglia, 2008). Respecto de esta hipótesis de trabajo se imponen tres aclaraciones a sendas cuestiones: 1) ¿qué entendemos por asociaciones intermunicipales?, 2) ¿qué decimos al decir “gobernando”? y 3) ¿qué entendemos por “regiones territoriales”?



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

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

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

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

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

Básicamente hay dos sistemas: 1) el de “municipios colindantes” y 2) el de “municipios no colindantes”.²³ En el primero, los ejidos o radios de los municipios son limítrofes, es decir, “donde termina un municipio, empieza otro municipio”. En el segundo, los ejidos o radios de los municipios no son limítrofes y, por lo tanto, puede haber zonas entre ellos que no pertenecen a ningún municipio. Las regiones territoriales de las que hablamos incluirían los ejidos o radios de los municipios asociados (primer sistema) más las zonas existentes “fuera” de dichos ejidos o radios pero “dentro” de la región a la que esos municipios pertenecen (segundo sistema).

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

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

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

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

Estos cambios deben suponer un gran acuerdo inicial entre los gobiernos municipales y los gobiernos subnacionales o nacionales. No se puede pensar este “nuevo municipalismo” en términos de ganar-perder, sino de ganar-ganar. Los primeros deberán asociarse con el propósito de gobernar

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

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

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

2. Los componentes del desarrollo local y regional

La Ley Orgánica de Regionalización de la provincia de Córdoba N° 9.206 dispone en su artículo 22 que para evaluar el desarrollo regional, se implementará un instrumento integrado por un conjunto de indicadores interrelacionados que se denominará “Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión (IDRG)”. A continuación, el artículo 23 dispone que para operativizar el Indicador de Desarrollo Regional para la Gestión, recoger y procesar la información y emitir informes anuales actualizados, se constituirá una Unidad de Trabajo que garantice objetividad, rigurosidad, idoneidad técnica y economía operativa. Dicho Índice abarca ocho componentes del concepto de desarrollo:

- 1) Capital físico
- 2) Actividad económica
- 3) Capital humano
- 4) Capital social
- 5) Gestión de recursos financieros
- 6) Transparencia
- 7) Capacidad institucional
- 8) Participación política

La ley de regionalización provincial adopta los ocho componentes del Índice de Desarrollo Local para la Gestión (IDLG), elaborado por un equipo de investigación de la Universidad Católica de Córdoba y publicado en junio de 2004.²⁴ Los valores del IDLG y del IDRG varían de 0 (mínimo desarrollo o gestión) a 1 (máximo desarrollo o gestión) para cada localidad o cada región²⁵ y para cada municipio o comunidad regional.²⁶ De esa manera, se puede analizar el desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano o el capital social y, también, la gestión financiera, la capacidad institucional, la transparencia y la participación política entre 0 y 1.

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

25 La Ley de Regionalización de la provincia de Córdoba crea 26 “regiones”, a razón de una por cada uno de los departamentos existentes.

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

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

De acuerdo con el marco conceptual que explicita y justifica la pertinencia de cada uno de estos ocho componentes del desarrollo (local y regional), a continuación nos remitimos a presentar y definir muy brevemente los componentes, subcomponentes e indicadores de ambos índices. Al respecto, consideramos que hay cuatro componentes que sirven para medir el desarrollo: 1) el capital físico, 2) la actividad económica, 3) el capital humano y 4) el capital social por una parte; y, por la otra, cuatro componentes que sirven para medir la gestión del desarrollo: 1) la capacidad institucional, 2) la gestión financiera, 3) la transparencia y 4) la participación política.

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

2.1. Capital físico

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), el **desarrollo del capital físico** refiere a las viviendas, las condiciones medioambientales y la infraestructura de servicios con que cuentan los habitantes de una localidad o una región. Para su medición, el capital físico se compone de tres dimensiones (Pacharoni, 2004):

- 1) la vivienda,
- 2) el medioambiente y
- 3) la infraestructura de servicios.

Desde ya, tanto la gestión del hábitat, en términos de Daniela Gargantini (2007), como la gestión del territorio, en términos de Delgadino y Alippi (2006), son clave a los fines del desarrollo del capital físico de una localidad o una región. Sin gestión del hábitat y del territorio no hay desarrollo del capital físico.

Como bien afirma Winfried Michels (2008), la vivienda no puede ser reemplazada por otros bienes. “Independientemente de que se trate de una cueva, una carpa, una casa propia o un rascacielos, la vivienda fue y es una de las necesidades básicas del ser humano, tan importante como comer, beber y dormir” (2008: 302).

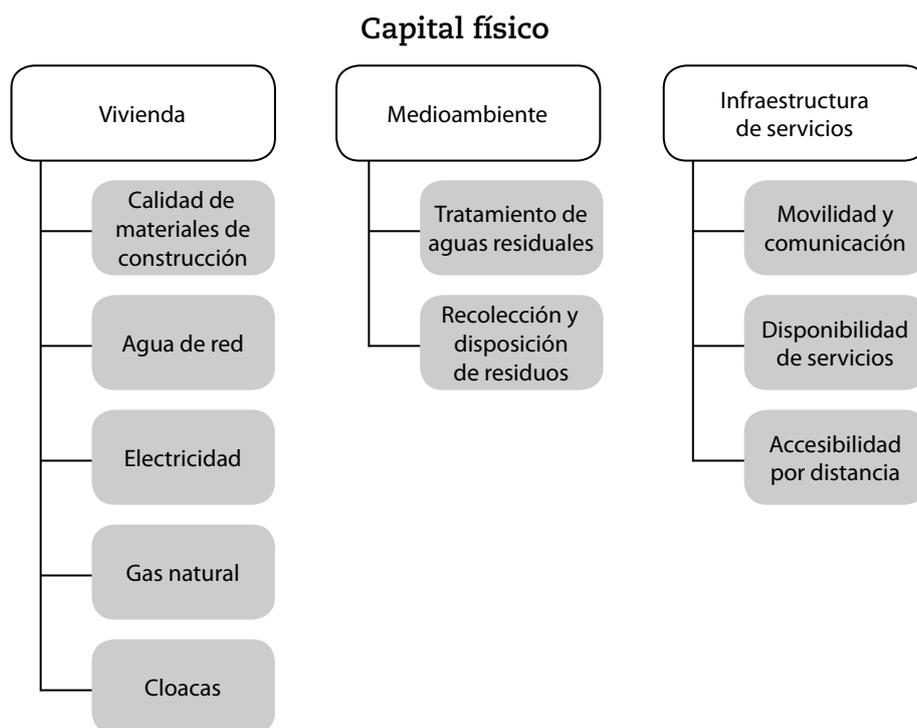
Mauricio Lisa (2007) sostiene que el medioambiente excede la problemática política, social y económica, constituyendo algo más amplio y abarcador: la dimensión ambiental, que comprende también el concepto de desarrollo humano sustentable, “lo cual se plasma en la idea de un modelo de economía social y ecológica de mercado” (2007: 11).

Para Delgadino y Alippi (2006), el “desarrollo sostenible” se podrá alcanzar si la gestión de infraestructura y de servicios se realiza con principios que contribuyan a la conservación de espacios rurales y urbanos, minimizando las acciones que tengan impacto negativo sobre el ambiente y haciendo más lentos los impactos.

De acuerdo con el IDLG y el IDRG, la **vivienda** se puede medir a través de cinco indicadores: a) la calidad de materiales de la construcción, b) el agua de red, c) la electricidad, d) el gas natural y e) las cloacas.

A su vez, el **medioambiente** se puede medir mediante dos indicadores: a) el tratamiento de aguas residuales y b) la recolección y disposición de residuos.

Finalmente, la **infraestructura de servicios** se puede medir por medio de tres indicadores: a) la movilidad y comunicación, b) la disponibilidad de servicios y c) la accesibilidad por distancia.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.2. Actividad económica

El desarrollo integral supone el crecimiento de la actividad económica y, sobre esa base, el aumento del empleo y la disminución de la pobreza y la desigualdad.

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), el **desarrollo de la actividad económica** refiere a la estructura productiva de una localidad o una región, su desempeño y potencialidades. A los fines de su medición, la actividad económica se compone de dos dimensiones (Scandizzo, 2006):

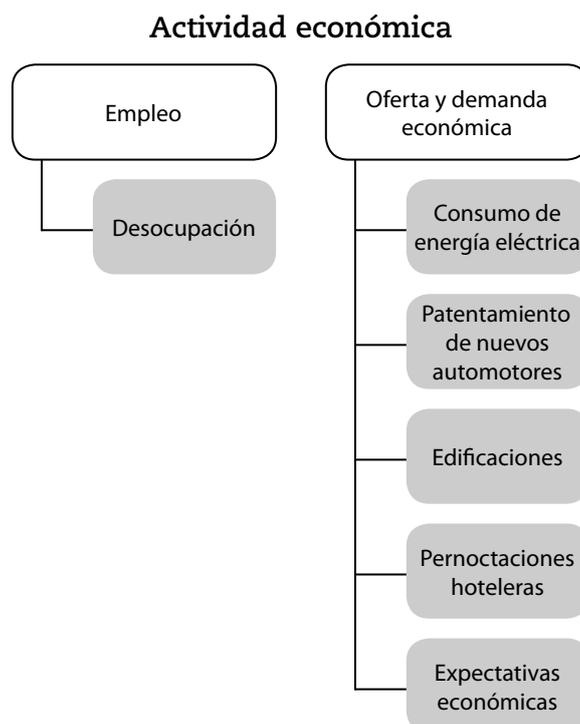
- 1) la estimación del empleo y
- 2) la oferta y demanda económica.

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

Siempre según Belke y Baumgärtner (2008), la política económica persigue otros tres objetivos macroeconómicos: 1) el crecimiento económico, 2) la estabilidad del nivel de precios y 3) el equilibrio externo. En vista de que no es posible realizar los cuatro objetivos a la vez, se habla del “cuadrado mágico” de la política económica (2008: 164).

A escala local y regional, de acuerdo con el IDLG y el IDRG, el **empleo** se puede medir a través de la desocupación en una localidad o una región. En términos generales, se define como “desocupados” al conjunto de personas que no tienen ocupación, buscan activamente trabajo y están disponibles para trabajar en la semana que se realiza el relevamiento, incluyendo a los interrumpieron momentáneamente la búsqueda en dicha semana y a los suspendidos por más de un mes que buscaron activamente trabajo.

A su vez, la **oferta y demanda económica** se pueden medir indirectamente mediante cinco indicadores: a) el consumo de energía eléctrica comercial e industrial (mide el uso de energía eléctrica por parte de consumidores de los sectores comercial, industrial y de servicios); b) el patentamiento de automotores nuevos (mide la cantidad de patentamientos de vehículos nuevos en el ámbito de la localidad o la región); c) las edificaciones (mide los permisos de edificación otorgados); d) las pernoctaciones hoteleras (mide la ocupación de los distintos tipos de alojamiento); y e) las expectativas económicas (mide las percepciones de los individuos sobre el estado de la economía local o regional).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.3. Capital humano

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), el **desarrollo del capital humano** refiere a un conjunto básico de capacidades humanas que mejoran las oportunidades de las personas. Además de considerárselas un fin, constituyen también un instrumento para el desarrollo integral. Para su medición, el capital humano se compone de tres dimensiones (Cingolani, 2004):

- 1) la educación,
- 2) la salud y
- 3) el nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

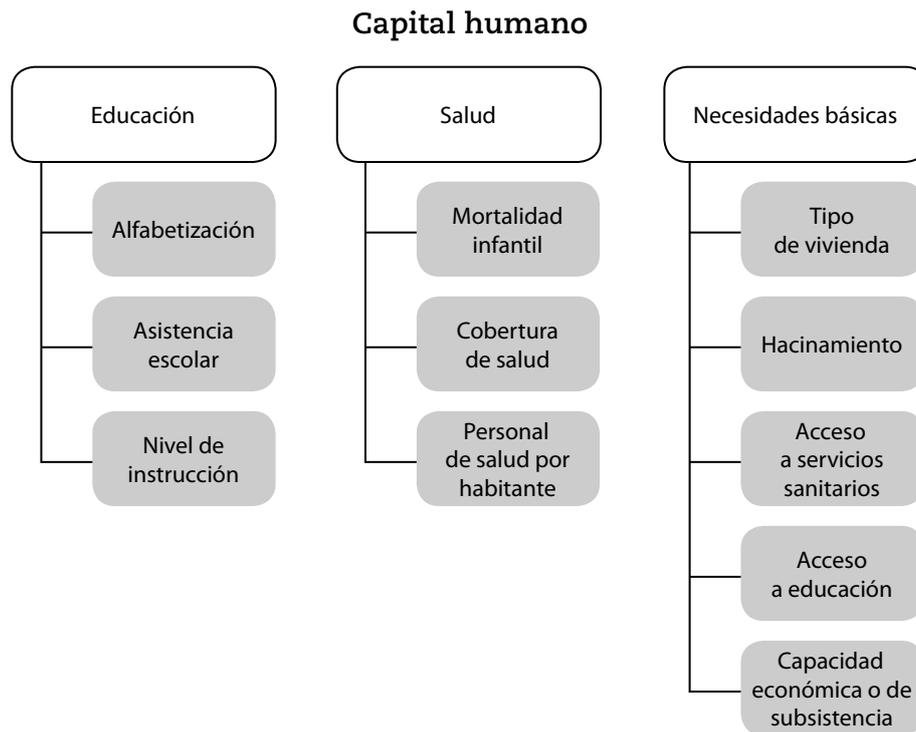
De acuerdo con el IDLG y el IDRG, la **educación** se puede medir a través de tres indicadores: a) la alfabetización, b) la asistencia escolar y c) el nivel de instrucción.

A su vez, la **salud** se puede medir mediante tres indicadores: a) la tasa de mortalidad infantil, b) el tipo de cobertura de salud (mide la población con cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual) y c) el personal de salud por habitante (es la suma ponderada del personal de salud pública en la localidad o la región).

Como se ha visto, el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina considera la educación y la salud como dos de los cuatro indicadores de capacidad para generar políticas de bienestar (los otros dos son el desempleo urbano y los hogares bajo la línea de pobreza). El empleo se considera como indicador de actividad económica (Scandizzo, 2004), mientras que la pobreza estructural se mide a por medio del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Finalmente, el **complemento de necesidades básicas insatisfechas (NBI)** se puede medir por medio de cinco indicadores: a) tipo de vivienda, b) hacinamiento, c) acceso a servicios sanitarios, d) acceso a educación y e) capacidad económica o de subsistencia. Los dos primeros indicadores resumen la calidad de la vivienda.

Se consideran hogares con NBI aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: a) hogares con más de tres personas por cuarto (hacinamiento); b) hogares en viviendas de tipo inconveniente según los materiales de construcción utilizados en pisos, paredes y techo (tipo de vivienda); c) hogares que no dispongan de ningún tipo de retrete (condiciones sanitarias); d) hogares con al menos un niño en edad escolar que no asista a la escuela (asistencia escolar); y e) hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera no más de dos años de nivel de educación primaria aprobados (capacidad económica o de subsistencia).



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.4. Capital social

De acuerdo con Bernardo Kliksberg (2011), la idea de capital social surge cuando se deja de considerar a los seres humanos como “unidades individuales que actúan en el mercado como oferentes y demandantes de bienes” y se atienden por lo menos cuatro dimensiones de relaciones entre ellos ajenas al mercado pero de gran peso en la vida concreta: 1) el “clima de confianza al interior de una sociedad”, 2) la “capacidad de asociatividad”, 3) la “conciencia cívica” y 4) los “valores éticos” (2011: 264-268).

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), el **desarrollo del capital social** es un recurso de la sociedad derivado de las relaciones interpersonales en general y, particularmente, de la participación en grupos y organizaciones (formales e informales) y la confianza (interpersonal y en las instituciones) que facilitan la acción colectiva y la cooperación. A los fines de su medición, el capital social se compone de tres dimensiones (Cáceres, 2004):

- 1) la participación en grupos y organizaciones,
- 2) la confianza y
- 3) la acción colectiva y cooperación.

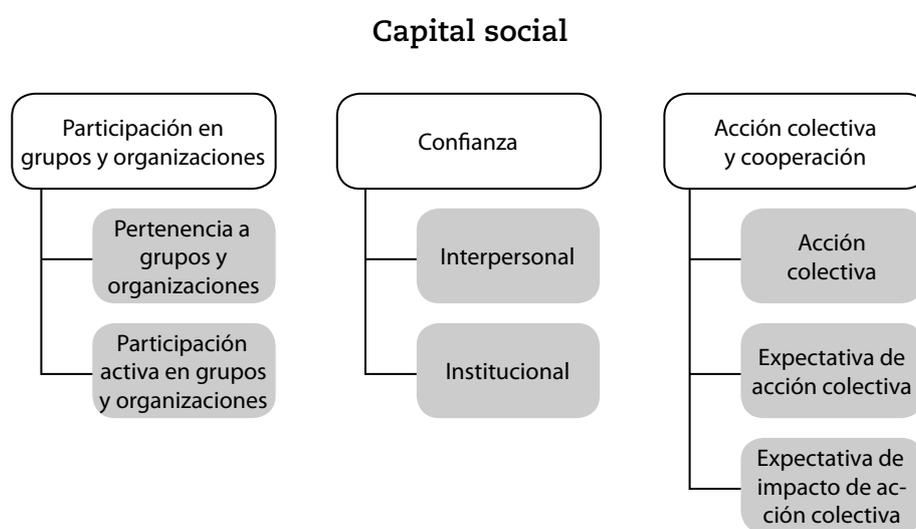
De acuerdo con el IDLG y el IDRG, la **participación en grupos y organizaciones** se puede medir a través de dos indicadores: a) la pertenencia a grupos y organizaciones y b) la participación activa en grupos y organizaciones. Se trata, pues, de la “participación en grupos y organizaciones” como indicador de desarrollo del capital y no de la “participación política” como componente del desarrollo integral a escala local y regional.

A su vez, la **confianza** se puede medir mediante dos indicadores: a) la confianza interpersonal y b) la confianza institucional. De esa manera, se compone de dos aspectos importantes: por una parte, la confianza de los individuos en la mayoría de las personas y, por la otra, la confianza en las

instituciones sociales: iglesia/s, policía, justicia, sindicatos o gremios, gobiernos o administraciones (nacionales, subnacionales o municipales), medios de comunicación (diarios y medios audiovisuales), escuela/s, hospitales y dispensarios, bancos, empresarios (grandes, medianos y pequeños), entre otras. La confianza afecta y condiciona a los individuos en su predisposición a la acción colectiva y la cooperación.

Finalmente, la **acción colectiva y cooperación** se puede medir por medio de tres indicadores: a) la acción colectiva, b) la expectativa de acción colectiva y c) la expectativa de impacto.

Los indicadores de participación en grupos y organizaciones, de confianza y de acción colectiva y cooperación suponen una encuesta poblacional.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.5. Gestión de recursos financieros

Como se ha dicho, uno de los tres factores de la representación política es la “receptividad” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobiernos son capaces de resolver los problemas públicos y satisfacer las necesidades sociales. La “receptividad” supone la eficiencia en la “gestión de recursos financieros”.

La “gestión de los recursos financieros” y la “capacidad institucional” son las bases de la dirección productiva de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional” (sobre este punto volveremos en el Cuaderno de Trabajo N° 3).

Sin una eficiente gestión de los recursos financieros (municipales, subnacionales o nacionales), el desarrollo (físico, económico, humano y/o social) de una localidad o una región) se hace difícil, improbable o imposible. La experiencia comparada demuestra que el déficit fiscal, la dependencia de las transferencias y los aportes de otras jurisdicciones, la desinversión y/o el endeudamiento no son sostenibles como políticas financieras para el desarrollo local y regional.

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), la **gestión de recursos financieros** pretende valorar la capacidad técnica, administrativa y gubernativa para un

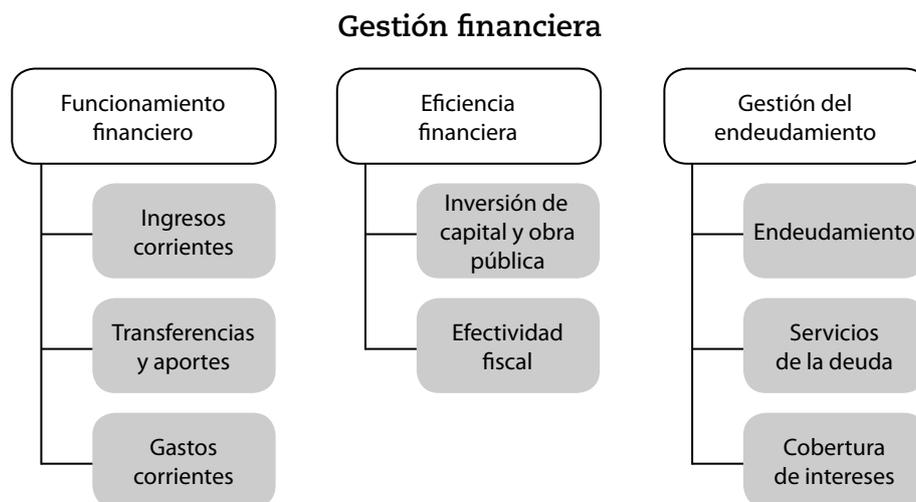
manejo eficiente de los recursos financieros (municipales, subnacionales o nacionales) con respecto al desarrollo de una localidad o región. Para su medición, se compone de tres dimensiones (Scandizzo, 2004):

- 1) el funcionamiento financiero,
- 2) la eficiencia financiera y
- 3) la gestión del endeudamiento.

De acuerdo con el IDLG y el IDRG, el **funcionamiento** se puede medir a través de tres indicadores: a) los ingresos propios, b) las transferencias y los aportes y c) los gastos corrientes. Se supone que el aumento de los ingresos propios en general y, particularmente, en proporción con las transferencias y los aportes de otras jurisdicciones por una parte, y la disminución de los gastos corrientes por la otra, indican un mejor funcionamiento de las finanzas públicas (municipales, subnacionales o nacionales).

A su vez, la **eficiencia financiera** se puede medir mediante dos indicadores: a) la inversión de capital y obra pública y b) la efectividad fiscal.

Finalmente, la **gestión del endeudamiento** se puede medir por medio de tres indicadores: a) el endeudamiento, b) los servicios de la deuda y c) la cobertura de intereses.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.6. Transparencia

Como se ha dicho, uno de los tres factores de la representación política es la “rendición de cuentas” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobernados controlan las acciones de los gobernantes. La “rendición de cuentas” supone la “transparencia” como componente del desarrollo local y regional.

La “transparencia” es la base de la difusión sin secretismos ni demagogias de los planes, programas o proyectos y las actividades en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional (sobre este punto volveremos en el Cuaderno de Trabajo N° 3).

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), la **transparencia** es la posibilidad concreta que tienen los ciudadanos de tener acceso a información fiable como modo

de evitar acciones de corrupción. También incluye el estudio de la percepción poblacional de transparencia y de la acción del gobierno (municipal, subnacional o nacional) con respecto al desarrollo de una localidad o región. A los fines de su medición, la transparencia se compone de dos dimensiones (Riorda, 2004):

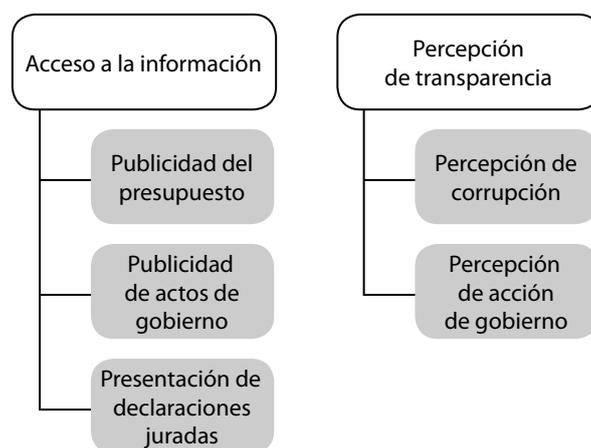
- 1) el acceso a la información y
- 2) la percepción de transparencia.

De acuerdo con el IDLG y el IDRG, el **acceso a la información** se puede medir a través de tres indicadores: a) la publicidad del presupuesto (presentado, aprobado y ejecutado); b) la publicidad de actos de gobierno (retribuciones totales de planta política y asesores, resultados de licitaciones públicas, publicidad del registro de obsequios y/o presentes y boletín oficial); y c) la presentación de declaraciones juradas de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

A su vez, la **percepción de la transparencia** se puede medir mediante dos indicadores: a) la percepción de corrupción y b) la percepción de acción de gobierno. El primero refiere a la opinión de la ciudadanía con respecto la corrupción de los gobernantes, mientras que el segundo refiere también a la opinión de la ciudadanía, pero respecto con a la capacidad del gobierno (municipal, subnacional o nacional) para resolver los problemas locales o regionales.

Los indicadores de “acceso a la información” suponen un cuestionario a las autoridades (municipales, subnacionales o nacionales), mientras que los indicadores de percepción de la transparencia suponen una encuesta poblacional a la sociedad local o regional correspondiente.

Transparencia



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.7. Capacidad institucional

Como se ha dicho, uno de los tres factores de la representación política es la “receptividad”, junto con la “representatividad” y la “rendición de cuentas” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobiernos son capaces de diseñar y gestionar políticas públicas que resuelvan

los problemas públicos y satisfagan las necesidades sociales. La “receptividad” supone la “capacidad institucional” como componente del desarrollo local y regional.

La “capacidad institucional” y la “gestión de los recursos financieros” son las bases de la “productividad” del gobierno y la administración pública en la dirección de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional” (sobre este punto volveremos en el Cuaderno de Trabajo N° 3).

Sin una eficiente capacidad institucional, tanto gubernativa como administrativa (municipal, subnacional o nacional), el desarrollo (físico, económico, humano y/o social) de una localidad o una región también se hace difícil, improbable o imposible. La experiencia comparada demuestra que las faltas o fallas de coordinación y/o concertación, de planificación del desarrollo y de gestión de los recursos humanos hacen insostenibles las políticas para el desarrollo local y regional.

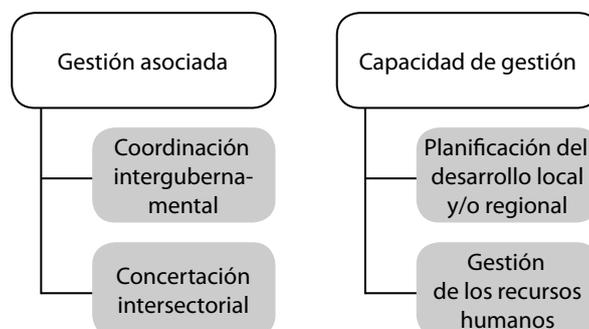
Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), la **capacidad institucional** refiere a la potencialidad de los gobiernos (municipales, subnacionales o nacional) para promover el desarrollo local y regional. Para su medición, la capacidad institucional se compone de dos dimensiones:

- 1) la gestión asociada y
- 2) la capacidad de gestión.

De acuerdo con el IRLG y el IDRG, la **gestión asociada** se puede medir a través de dos indicadores: a) la coordinación intergubernamental (entre los gobiernos municipales, subnacionales y nacionales) y b) la concertación intersectorial (con los sectores no gubernamentales). A su vez, la **capacidad de gestión** se puede medir mediante dos indicadores: a) la planificación del desarrollo local y/o regional y b) la gestión de los recursos humanos.

Los indicadores de gestión asociada y de capacidad de gestión suponen un cuestionario a las autoridades sobre convenios con gobiernos o administraciones públicas y con organizaciones privadas y sobre regímenes legales respecto de la planificación del desarrollo, el ingreso y la carrera administrativa por concurso.

Capacidad institucional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

2.8. Participación política

Como se ha dicho, dos de los tres factores de la representación política son la “representatividad” y la “rendición de cuentas” (Martínez, 2004). Por lo tanto, una democracia es “representativa” si los gobernantes son elegidos por los gobernados mediante elecciones competitivas y, también, si los gobernados participan en las decisiones de los gobernantes. La “representatividad” y la “rendición de cuentas” suponen la “participación política” tanto electoral como no electoral, respectivamente.

La “participación política no electoral” es la base del diagnóstico participativo, mientras que la “participación política electoral” es la base de la decisión de las políticas públicas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional (sobre este punto volveremos en el Cuaderno de Trabajo N° 2).

Según los Indicadores de Desarrollo Local y Regional para Gestión (IDLG e IDRG), la **participación política** se refiere al involucramiento de las personas en procesos políticos mediante esfuerzos de expresión, representación y responsabilización en el nivel del Estado. A los fines de su medición, se compone de dos dimensiones (Nazareno, 2004):

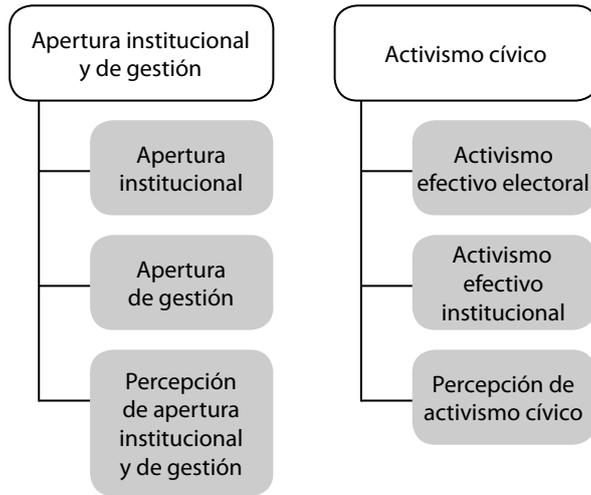
- 1) la apertura institucional y de gestión y
- 2) el activismo cívico.

De acuerdo con el IDLG y el IDRG, la **apertura institucional y de gestión** se puede medir a través de tres indicadores; a) la apertura institucional, b) la apertura de gestión (municipal, subnacional o nacional) y c) la percepción de apertura institucional y de gestión. La “apertura institucional” refiere a los institutos de democracia semidirecta en la localidad o la región, mientras que la “apertura de gestión” refiere al diseño y/o la gestión de políticas para el desarrollo local o regional con la participación de los destinatarios.

A su vez, el **activismo cívico** se puede medir mediante cuatro indicadores: a) el activismo efectivo electoral (voto); b) el activismo efectivo institucional (presentación de planes, programas o proyectos, participación en consultas populares, audiencias públicas, consejos consultivos o presupuestos participativos), c) el activismo efectivo no institucional (participación en actos de protesta) y d) la percepción de activismo cívico (o “activismo potencial”).

La “apertura de los gobiernos” supone un cuestionario a las autoridades, mientras que el “activismo electoral” supone consulta/s a la/s junta/s electoral/es. La “percepción de apertura institucional y de gestión”, el “activismo institucional”, la “participación no institucional” y la “percepción de activismo cívico” suponen una encuesta poblacional.

Participación política



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

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

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

¿Cuál es la razón de ser y cuáles son los fines de las políticas para el desarrollo local y regional? ¿Por qué y para qué analizarlas, diseñarlas, gestionarlas y evaluarlas? Desarrollar el marco teórico de un modelo de análisis, diseño, gestión y evaluación de políticas para el desarrollo local y regional implica un conjunto de respuestas.

Buscando ese marco teórico, en una primera definición, decimos que “las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades que un Estado (nacional, subnacional o municipal) diseña y gestiona en la búsqueda del bien común de una localidad o una región, la satisfacción social y la aprobación ciudadana”.

No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser (CELAM, 2007) y que, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (Aguilar Villanueva, 2011). Asimismo, aseveramos que las políticas para el desarrollo local y regional son herramientas del Estado (municipal, subnacional o nacional).

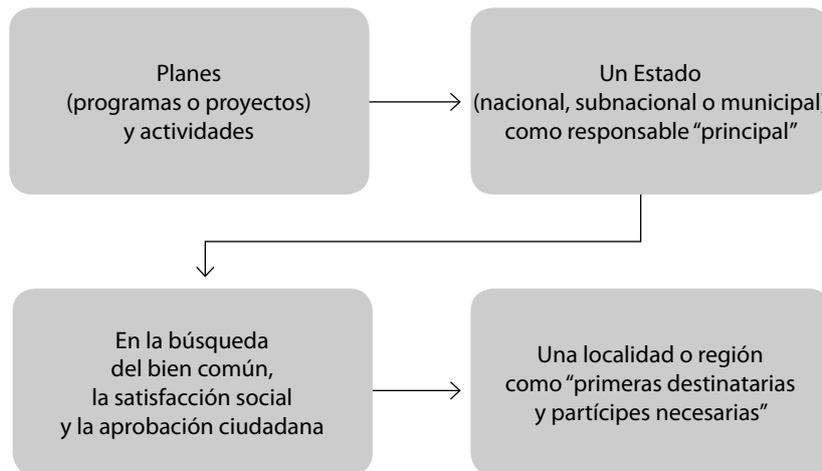
Esa definición entraña dos nociones que la explican y la justifican desde el enfoque teórico que sostenemos:

- 1) Un Estado (nacional, subnacional o municipal) como responsable principal.
- 2) Una localidad o una región como primeras finalidades y partícipes necesarias.

El Estado puede ser municipal, subnacional²⁷ o nacional. Desde este punto de vista, las políticas para el desarrollo de una localidad o una región pueden ser municipales, pero también subnacionales o nacionales. Por lo tanto, la búsqueda del desarrollo integral a escala local y regional debe entenderse como una responsabilidad concurrente.

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

Noción de políticas para el desarrollo local y regional



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A su vez, la "localidad" es un concepto amplio que incluye los municipios (independientemente de su población o de su territorio), mientras que la "región" puede incluir las poblaciones y los territorios de varios Estados municipales,²⁸ subnacionales²⁹ o nacionales.³⁰

El Estado decide y acciona a través de un gobierno y una administración (municipal, subnacional o nacional). A su vez, la localidad o la región se organizan por medio de sus sectores integrantes: el estatal, los sectores privados (con y sin fines de lucro) y el ciudadano. Las políticas son públicas por dos razones igualmente importantes, a saber:

- 1) porque su responsable principal es un Estado, a través de un gobierno y una administración pública (enfoque descriptivo);
- 2) porque sus primeras finalidades deben ser una localidad o una región por medio de sus sectores integrantes (enfoque prescriptivo) (Graglia, 2004).

Desde una noción simplemente descriptiva, se dice que las políticas para el desarrollo local y regional son planes (programas o proyectos) y actividades estatales. Pero desde una noción más prescriptiva, se agrega que deben buscar la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

La noción simplemente descriptiva define las políticas para el desarrollo local y regional "desde el sujeto" (el Estado). En cambio, la noción más prescriptiva las define "hacia el objeto" (la localidad o la región). De esa manera, puede haber planes (programas o proyectos) y también actividades pero sin políticas para el desarrollo local y regional.

Si se adopta una noción simplemente descriptiva, cualquier plan (programa o proyecto) o cualquier actividad estatal que privatizara o estatizara un servicio público (de recolección de residuos, por ejemplo) en una localidad o una región sería una política para el desarrollo local y regional.

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

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

30 El "Mercosur" es un ejemplo de región que incluye varios Estados nacionales.

Pero si se adopta una noción más prescriptiva, la estatización o la privatización de ese servicio sería una política para el desarrollo local y regional solamente si fuese capaz de subordinar los intereses de los gobernantes y/o las demandas de los empresarios a las necesidades de la localidad o la región (el medioambiente, por ejemplo).

Sin dudas, la opción entre ambas nociones (la descriptiva o la prescriptiva) depende de la filosofía política que se adopte como punto de partida. Inspirados por el humanismo cristiano, nos inclinamos a favor de la noción más prescriptiva por dos razones básicamente:

- 1) porque orienta los planes (programas o proyectos) y las actividades estatales a la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana;
- 2) porque, de esa manera, prestigia el concepto de política para el desarrollo local y regional como herramienta del Estado al servicio de la localidad o la región.

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

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

A partir de esas nociones puede desarrollarse un modelo que trate de responder al cómo, es decir, a las cuestiones metodológicas: cómo "analizar y diseñar" y cómo "gestionar y evaluar" políticas para el desarrollo local y regional³¹ que tengan al Estado como principal responsable y a la sociedad local o la región como primera finalidad.

Claramente, el cómo se subordina al por qué y al para qué. Es decir, lo metodológico se relaciona estrechamente con lo ideológico. Un modelo de análisis, diseño, gestión y evaluación subordinado a esa razón de ser y esos fines debería reconocer las características siguientes (Graglia, 2004):

- 1) la doble tendencia hacia la integración (Ensinck, 2008) y la descentralización (Gill, 2010) de competencias y recursos estatales junto con el protagonismo creciente de los sectores privados (con y sin fines de lucro) y ciudadano (Aguilar Villanueva, 2011);
- 2) la subordinación de los intereses político-gubernamentales del Estado y las demandas económico-empresariales del mercado al bien común de la localidad o la región y, a su vez, la subordinación del bien común de la localidad o la región a la dignidad de la persona humana (Casaretto, 2011).

Desde ya, adelantamos que el Estado es el responsable "principal", pero no exclusiva ni excluyentemente, y que la localidad o la región deben ser vistas como primeras finalidades pero, a la vez,

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

consideradas como partícipes necesarias. Siguiendo el enfoque de “gobernanza” de Aguilar Villanueva (2010), el Estado es necesario pero insuficiente.

Gobernanza “representa el nuevo perfil que ha ido tomando el modo de gobernar y que destaca el hecho de que gobierno y sociedad, sin perder su diferencia e independencia, producen ahora en modo asociado (‘coproducen’) un buen número de políticas, inversiones, proyectos, y servicios públicos” (Aguilar Villanueva, 2010: 35-36).

El mismo Aguilar Villanueva aclara que ese nuevo proceso de gobernar “no denota ni ensalza en ningún modo el principio de la autorregulación y orden social mediante la mano invisible de mercados o sólo por los vínculos morales y afectivos de solidaridad, confianza y cooperación de las organizaciones de la sociedad civil” (2010: 43).

Nuestra noción de políticas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional “a modo de gobernanza”, reivindica un Estado presente y, a la par, una localidad o una región partícipes. Ese concepto de síntesis y sinergia entre lo estatal y lo social anima nuestro marco teórico.

2. Un Estado como responsable principal

2.1. Planeamiento estratégico y políticas de Estado

Sin planeamiento no hay políticas públicas y sin políticas públicas no hay políticas de Estado. A su vez, el planeamiento puede ser estratégico o no. Respecto de las etapas para la elaboración de un plan estratégico, García Pizarro (2007) distingue cinco, a saber:

- 1) Organización de la estructura interna y externa del plan
- 2) Diagnóstico
- 3) Escenarios posibles y determinación del modelo futuro
- 4) Determinación de la agenda del plan
- 5) Puesta en marcha del plan

Según Alfredo Osorio (2003), las fases (grandes bloques) de actividades del planeamiento estratégico son las siguientes:

- 1) **Apreciación de la situación:** esta primera fase del planeamiento estratégico consiste en la reunión y valoración de información y describe el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto.
- 2) **Diseño normativo y prospectivo:** el diseño normativo y prospectivo es la determinación de la situación ideal a alcanzar, o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente), con relativa autonomía de la posibilidad de alcanzarlo.
- 3) **Análisis y formulación estratégica:** es la evaluación del presente en términos del futuro deseado y la determinación de la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo, estableciendo un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro deseado.
- 4) **Acción táctica operacional:** es la puesta en práctica de las operaciones y las acciones establecidas en el plan estratégico y su versión operacional.

Los momentos de la planificación estratégica situacional (PES) propuestos por Carlos Matus (citado por Osorio, 2003: 66) son los siguientes:

- 1) El **momento explicativo**: indagación y construcción conceptual de la realidad “como fue, como es y como tiende a ser”.
- 2) El **momento normativo**: cómo “debe ser” la realidad una vez realizada la acción.
- 3) El **momento estratégico**: articulación del “deber ser” con el “puede ser”.
- 4) El **momento operacional**: acciones emprendidas para alcanzar los objetivos: hacer y recalcar.

La planificación estratégica, el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional son complementarias, pero no se suponen recíprocamente. La planificación estratégica puede ser un valioso punto de partida a los fines diseñar y gestionar políticas para el desarrollo local y regional, pero no es un requisito indispensable.

Si al momento de diseñar una política para el desarrollo local y regional hubiera un plan estratégico, lo recomendable es tomarlo como base. Pero si no lo hubiera, entonces, lo recomendable es iniciar el proceso de diseño y, paralelamente, considerar la posibilidad de formular un plan estratégico.

Suele decirse que la planificación a largo plazo o el consenso inicial son las notas distintivas entre las políticas para el desarrollo local y regional y las “políticas de Estado”. Obviamente, ambas son condiciones favorables, indudablemente, pero no la distinción fundamental.

A veces se planifica a largo plazo o se consigue un consenso inicial, pero el gobierno siguiente interrumpe las actividades. Otras veces, en cambio, se planifica a corto (o a mediano plazo) o no se supera un conflicto inicial, pero el gobierno siguiente continúa las actividades. La continuidad es, pues, la distinción fundamental.

2.2. Proyectos y actividades

Sin proyectos no hay políticas para el desarrollo local y regional. Se entienden los “proyectos” en sentido amplio, o sea, como integrantes de programas y planes. En sentido restringido, los planes se diferencian de los programas, y estos de los proyectos, por la amplitud de los objetivos y, también, por la extensión de los plazos.

Los objetivos de los planes son más amplios con respecto a los programas y los objetivos de los programas son más amplios con respecto a los proyectos. A su vez, los planes son a largo plazo, mientras que los programas y los proyectos son a mediano plazo y a corto plazo, respectivamente. Técnicamente, un plan abarca varios programas y proyectos.

Los proyectos, programas y planes (sean estratégicos o no) son una condición necesaria pero insuficiente. Como se ha dicho, sin ellos no hay políticas públicas. Pero vale la pena subrayar que las políticas son, también, actividades. Sin actividades tampoco hay políticas para el desarrollo local y regional.

Se definen las actividades en sentido amplio, o sea, como sinónimo de tareas (obras o servicios). Los proyectos, programas y planes deben ser accionados. La satisfacción social y la aprobación

ciudadana son imposibles sin acciones. Por supuesto, lo ideal es que esas acciones hayan sido planificadas, programadas o proyectadas previamente.

Los proyectos, programas o planes sin actividades no son políticas para el desarrollo local y regional. Son simples proyectos, programas o planes que muestran voluntarismo gubernamental. Muchas veces se anuncian “políticas para el desarrollo local y regional” que no se han implementado.

Según nuestro punto de vista, no cabe denominarlas ni considerarlas “políticas”. En el mejor de los supuestos, pueden ser “planes, programas o proyectos para el desarrollo local y regional”. Luego, si se convierten en actividades, entonces, pueden considerarse “políticas”.

Asimismo, las actividades sin proyectos, programas y planes tampoco son políticas para el desarrollo local y regional. Son simples actividades que demuestran activismo administrativo. Muchas veces se anuncian “políticas para el desarrollo local y regional” que no se han planeado.

Según nuestro punto de vista, tampoco cabe denominarlas ni considerarlas “políticas”. En el mejor de los supuestos, pueden ser “actividades para el desarrollo local y regional”. Luego, si provienen de planes, programas y proyectos, entonces, pueden considerarse políticas.

Solamente juntos, proyectos, programas y planes por una parte “y” actividades por la otra, configuran una política para el desarrollo local y regional. Nos parece trascendente destacar que se trata de una conjunción y no de una disyunción. No se trata del planeamiento o de la implementación como opciones exclusivas o excluyentes.

Se trata, pues, de un planeamiento que se implemente “después” o de una implementación que se planee “antes”. Dicho en otros términos, de “proyectos, programas o planes accionados” o de “acciones planificadas, programadas y proyectadas”, indistintamente. En la teoría es fácil decirlo, pero en la práctica es difícil hacerlo.

Muchas veces, no se implementa lo que se ha planeado o no se ha planeado lo que se implementa. La experiencia de muchas localidades y regiones muestra que hay planes (programas o proyectos) para el desarrollo local y regional que nunca se pusieron en marcha y, a la vez, que hay muchas actividades sin objetivos ni plazos definidos.

Se supone que se debe planear primero e implementar después. Pero si la realidad local o regional demuestra que ese ideal no es real, entonces, se debe planear mientras se implementa, simultáneamente. Si no se ha planeado lo futuro, por lo menos se debe planear lo presente.

2.3. Gobierno y administración pública

En general y particularmente en relación con las políticas para el desarrollo local y regional, los planes (programas y proyectos) deben ser decididos por los gobiernos, mientras que las actividades deben ser accionadas por las administraciones (nacionales, subnacionales o municipales) (Aguilar Villanueva, 2010).

Claramente, el gobierno no es la administración pública y la administración pública no es el gobierno. Al primero corresponde la decisión política de los planes (programas y proyectos). A la segunda corresponde la acción operativa de las actividades. Esas son sus naturalezas. Por eso es elegido el gobierno y para eso está organizada la administración.

Un gobierno que no toma decisiones no gobierna. Luego, tomar decisiones correctamente es “gobernar bien” (García Pizarro, 2007). Asimismo, una administración pública que no implementa acciones no administra. Luego, accionar correctamente es “administrar bien” (García Pizarro, 2007).

Pero el gobierno no puede ignorar a la administración pública: debe decidir (y hacerse cargo de sus decisiones) consultándola. A su vez, la administración pública no puede ignorar al gobierno: debe accionar (y hacerse cargo de sus acciones) consultándolo. Gobierno y administración son anverso y reverso de la realidad estatal.

Cuando los gobernantes ignoran a los administradores públicos, gobiernan mal. Cuando los administradores públicos ignoran a los gobernantes, administran mal. Unos u otros desatienden sus deberes. Gobierno y administración van de la mano. No administrar es “desgobernar” y no gobernar es “desadministrar”.

Claramente, no hay Estado sin gobierno y no hay gobierno sin administración. Pero, en relación con sus responsabilidades, debe establecerse un orden de prelación. El primero debe hacerse responsable de la administración del Estado. Pero la segunda no puede responsabilizarse del gobierno del Estado.

Si la administración pública no es productiva, el gobierno debe hacer reformas administrativas, debe reorganizar las plantas de personal y las estructuras organizacionales. Pero si el gobierno no es representativo, la administración pública no puede hacer reformas políticas, no puede modificar los sistemas electorales o de partidos políticos.

Para tener políticas para el desarrollo local y regional son imprescindibles tanto los planes (programas y proyectos) gubernamentales como las actividades administrativas. Las fallas del gobierno y/o de la administración pública son causas del subdesarrollo local y regional.

Luego, los planes (programas o proyectos) y las actividades estatales pueden ser diseñados o gestionados directamente o a través de terceros. No se trata de un debate ideológico, sino de una opción metodológica. En cualquier caso, se requiere “la profesionalidad del servicio civil” en términos de Villoria Mendieta (2000).

El diagnóstico o el planeamiento de una política para el desarrollo local y regional pueden encargarse a una organización civil. La realización de una obra o la prestación de un servicio pueden contratarse a una empresa privada (la pavimentación de calles o avenidas, el barrido y la limpieza, por ejemplo).

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, lo que no se debe delegar es la responsabilidad tanto del gobierno como de la administración pública en relación con los resultados de las políticas diseñadas o gestionadas para el desarrollo local y regional. La responsabilidad de cara a la localidad o la región es indelegable.

Clara y definitivamente, esa debe ser la característica fundamental de un Estado (nacional, subnacional o municipal) “responsable”. Se puede encargar un diagnóstico o un planeamiento como se puede contratar una obra o un servicio, pero el Estado sigue siendo el principal responsable del desarrollo de la localidad o la región.

2.3.1. Integración y descentralización

Desde nuestro punto de vista, el desarrollo a escala local y regional es imposible si los Estados no se integran ni se descentralizan. La integración y la descentralización son procesos diferentes pero complementarios. Ambos suponen una respuesta de los Estados a la globalización de la economía y de la sociedad.

La "integración" (Ensinck, 2008) es un proceso a través del cual los Estados nacionales se asocian en uniones interestatales o supraestatales. Un ejemplo al respecto es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Por ejemplo, de acuerdo con su *Tratado Constitutivo* (Brasilia, 23 de mayo de 2008), la Unión de Naciones Suramericanas "tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos".

Pero la integración no se limita a los Estados nacionales. También los Estados subnacionales y los Estados municipales se unen en asociaciones intergubernamentales en el interior de los Estados nacionales. En la República Argentina, la "Región Centro" y las "comunidades regionales" de la provincia de Córdoba son sendos ejemplos al respecto.

Claramente hay cuestiones para las cuales los Estados resultan "pequeños" y se integran mediante asociaciones. A su vez, hay cuestiones para las cuales los Estados resultan demasiado "grandes" y se descentralizan. La integración y la descentralización suponen diálogo político, conflictos y resolución de conflictos.

La "descentralización" (Gill, 2010) es un proceso de transferencias de competencias y recursos que puede darse en los Estados federales o en los unitarios. En los federales, los Estados nacionales transfieren a los subnacionales y estos, a los municipales. En los regímenes unitarios, los Estados nacionales transfieren a los subnacionales o municipales.

La descentralización de competencias sin recursos ha caracterizado las estrategias de minimización del Estado neoliberal de derecho. Esa descentralización ha desfinanciado a los Estados subnacionales o municipales y, de esa manera, ha perjudicado el desarrollo local y regional.

A partir de este doble proceso de integración y descentralización aparecen nuevos actores políticos provenientes del sector estatal que se suman a los gobiernos y las administraciones públicas (nacionales, subnacionales o municipales). Se trata de las "asociaciones intergubernamentales".

Las políticas para el desarrollo local y regional deben ser diseñadas y gestionadas por un gobierno y una administración pública, por supuesto. Pero, inexorablemente, en coordinación con otros gobiernos y otras administraciones públicas y, además, con asociaciones intergubernamentales a escala internacional, subnacional y municipal.

Si se diseña o gestiona una política nacional para el desarrollo local y regional del capital físico o de la actividad económica, por ejemplo, el gobierno nacional no debería ignorar a los gobiernos subnacionales o municipales ni a otros gobiernos nacionales.

Si se diseña o gestiona una política subnacional para el desarrollo local y regional del capital humano, por ejemplo, el gobierno subnacional no debería ignorar al gobierno nacional o a los gobiernos municipales ni a otros gobiernos subnacionales.

Si se diseña o gestiona una política municipal para el desarrollo local y regional del capital social, por ejemplo, el gobierno municipal no debe ignorar al gobierno nacional o al gobierno subnacional ni a otros gobiernos.

Si se diseña o gestiona una política nacional, subnacional o municipal para el desarrollo local o regional del capital físico, de la actividad económica, del capital humano y/ o del capital social, no se debería ignorar a las asociaciones intergubernamentales.

2.3.2. *Protagonismo de los sectores privados y ciudadanos*

Mientras tanto, en el exterior de la organización estatal se observa el protagonismo creciente de los actores sociales y, consecuentemente, la pérdida del liderazgo exclusivo y excluyente del sector estatal en el diseño y la gestión de las políticas para el desarrollo local y regional.

Doistua (2000) sostiene al respecto que no asistimos necesariamente a la disolución del Estado, sino a un nuevo equilibrio entre el protagonismo de otros sectores y la pérdida de liderazgo excluyente del gobierno y la administración pública.

El mismo Doistua (2000) aclara que esto no significa ni su desaparición ni el relevo en este liderazgo exclusivo por otros sectores. "Se impone la sociedad en su conjunto, como la suma de sectores y agentes con propuestas e iniciativas de naturaleza distinta, pero cada vez más interdependientes" (2000: 30).

Indudablemente, en el marco de la globalización y la "sociedad red", el Estado sigue siendo el responsable principal, pero su liderazgo no es exclusivo ni excluyente sino relacional o compartido con sectores privados (con y sin fines de lucro) y con el sector ciudadano.

Según Dositua (2000), en cuanto al "sector comercial o industrial", queda mayoritariamente identificado como sector privado con ánimo de lucro, dependiendo del acento puesto en la actividad comercial de intercambio de bienes y servicios o en la actividad productiva.

Respecto al "sector voluntario, asociativo o tercer sector", quedan patentes los aspectos de acuerdo y discrepancia sobre "su carácter sin ánimo de lucro, su implícito rasgo de privacidad y la matizada diferencia entre lo voluntario y lo asociativo". Finalmente, Doistua (2000) introduce un novedoso "sector ciudadano" (2000: 29-30).

¿Quiénes son los actores de esos sectores? Los actores sociales provenientes de los sectores privados (con y sin fines de lucro) son, respectivamente:

- 1) las empresas privadas (tanto las empresas grandes como las pequeñas y medianas empresas);
- 2) las organizaciones civiles (asociaciones o fundaciones, gremios y sindicatos, universidades, etc.).

Las personas individualmente consideradas (sin pertenencia al sector estatal ni a los sectores empresariales o civiles) son los actores sociales del sector ciudadano.

Si se diseña o gestiona una política (nacional, subnacional o local) para el desarrollo local y regional, no se deben ignorar las empresas privadas ni las organizaciones civiles de la localidad o la región. Tampoco se puede ignorar a los ciudadanos sin sectores de pertenencia.

Luego, los mecanismos para consultarlos son muchos desde el punto de vista metodológico. Se pueden distinguir mecanismos formales (consejos económicos y sociales, consultas populares, etc.) y los mecanismos informales (desde las entrevistas a informantes clave hasta los grupos focales, incluyendo, por supuesto, las encuestas de opinión pública).

Pero desde el punto de vista teórico, la conclusión es una: deben ser consultados antes de decidir, negociando y concertando con ellos después. Sobre este punto volveremos al examinar la implantación social y la concertación intersectorial en la dirección de políticas para el desarrollo local y regional (Cuaderno de Trabajo N° 3).

Se impone, pues, un “modelo relacional” de políticas para el desarrollo local y regional, con gobernantes y administradores públicos que se relacionen entre ellos, con dirigentes privados (empresariales y civiles) y con ciudadanos, en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana.

3. La sociedad local o regional como primera finalidad

3.1. Necesidades locales y regionales

Las necesidades son carencias de uno o más sectores integrantes de la localidad o la región, es decir, lo que se precisa o se requiere para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común. La necesidad local o regional se puede definir por la negativa o por la afirmativa, vale decir, como necesidad insatisfecha o como necesidad a satisfacer.

Se puede hablar, por ejemplo, del desempleo o de la inseguridad (por la negativa) o del empleo y la seguridad (por la positiva). Si bien la mayoría de los indicadores existentes miden la insatisfacción y no la satisfacción (desempleo urbano o tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, por ejemplo), nos parece recomendable la definición por la positiva.

La definición de las necesidades locales o regionales depende de diferentes factores. Entre ellos, destacamos dos que nos parecen muy importantes. Por una parte, el marco ideológico. Por la otra, el entorno social, político y económico de cada localidad o cada región.

No se puede negar la influencia de las ideologías de los analistas, diseñadores, gestores y evaluadores de políticas públicas, mucho menos si se trata del desarrollo local y regional. Asimismo, una necesidad puede estar insatisfecha en una localidad y satisfecha en otra, puede estar satisfecha hoy pero estuvo insatisfecha antes o lo estará después.

Desde nuestro punto de vista, las “necesidades locales o regionales” deben ser considerarlas en particular (y no en general). Por lo tanto, se deben especificar el o los sectores destinatarios de la política pública junto con las materias de las que se ocupa y los territorios donde se aplica.

Por ejemplo, con respecto a los sectores destinatarios, se pueden distinguir las necesidades de las familias, los niños, adolescentes, jóvenes o ancianos (Petrini, 2006), los pobres y excluidos, las personas que viven en la calle, los inmigrantes o emigrantes, los enfermos, los adictos dependientes o los detenidos en cárceles (CELAM, 2007).

Respecto de las materias, se pueden distinguir las necesidades de vivienda, medioambiente e infraestructura de servicios (Pacharoni, 2004), empleo y crecimiento (Scandizzo, 2004), educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas (Cingolani, 2004), de participación, confianza, acción colectiva y cooperación (Cáceres, 2004).

A su vez, en cuanto a los territorios, se pueden distinguir las necesidades de uno o más barrios de una localidad (pequeña, mediana o grande demográficamente) o de una o más zonas urbanas o rurales de una región dentro de un Estado nacional o subnacional (Gill, 2010), por ejemplo.

Se recomienda a los diseñadores la identificación de necesidades locales y regionales por sector o sectores particulares y, también, por materias y por territorios también particulares (sobre este punto volveremos en el Cuaderno de Trabajo N° 2, al considerar el diagnóstico de políticas para el desarrollo local y regional).

En primer lugar, porque si se recortan las necesidades locales y regionales a satisfacer por sector, por materia y territorio, el diseño se pone en marcha más rápidamente y cuesta menos. En segundo lugar, porque de esa manera la gestión puede enfocarse a los sectores más débiles, en las materias pendientes y en los territorios subdesarrollados.

Desde nuestro punto de vista, a partir de una convicción ideológica previa al diseño y la gestión de las políticas públicas, el gobierno, en consulta con la administración pública y la sociedad civil, debe definir la o las estrategias para el desarrollo local y regional. Por supuesto, esa definición debería estar en la plataforma electoral.

La o las estrategias para el desarrollo local y regional implican saber, antes de iniciar el proceso de diseño y gestión de las políticas, cuáles serán los sectores sociales a privilegiar, cuáles serán las materias y cuáles serán los territorios a atender preferentemente.

3.1.1. *Necesidades y demandas*

Las necesidades en general y, específicamente, las necesidades de una localidad o una región, pueden ser “actuales” o “potenciales”. Las necesidades actuales son las “necesidades demandadas”, mientras que las necesidades potenciales son las “necesidades no demandadas”.

Las “necesidades demandadas” son carencias cuya satisfacción es peticionada por uno o más sectores de la localidad o la región. La seguridad y el empleo son las dos necesidades más demandadas en América Latina, según los estudios que realiza la Corporación Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2012/2013).

Junto con las necesidades demandadas están las “necesidades no demandadas”, es decir, carencias cuya satisfacción no es peticionada por uno o más sectores de la localidad o la región. El desarrollo del capital social puede ser un ejemplo al respecto. No se demanda (o rara vez se demanda) participación, confianza o acción colectiva y cooperación.

Se demanda vivienda e infraestructura de servicios, se demanda empleo y crecimiento, se demanda educación, salud y complemento de necesidades básicas insatisfechas, por ejemplo. El medioambiente es un ejemplo de cómo una necesidad pasa de no demandada a demandada.

Muchos opinan que un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería ocuparse preferentemente de las primeras (necesidades demandadas), pero preocuparse por las segundas (necesidades no demandadas). La capacidad de anticipación distingue a un buen gobierno de un gobierno común y corriente. Si la necesidad está, la demanda aparecerá.

Un gobierno común y corriente espera la demanda. Un buen gobierno la anticipa. ¿Cómo? Anticipar la demanda significa diagnosticar las necesidades, los problemas y las soluciones posibles, tomar las decisiones y formular los planes, programas y proyectos a los fines de satisfacerlas.

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

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

Finalmente, hay planes (programas y proyectos) o actividades que no responden a necesidades ni a demandas. Insólita pero frecuentemente, diversas decisiones gubernamentales o acciones administrativas se ocupan de cuestiones que no responden a necesidades ni a demandas de los sectores sociales de una localidad o una región.

No se sabe por qué ni para qué se diseñaron y/o gestionaron. No hay carencias que los justifiquen ni peticiones que las expliquen... pero han sido elaborados e implementados. Obras públicas de dudosa utilidad social son testimonios de esta situación en muchas localidades y regiones.

En síntesis, un “buen gobierno” (García Pizarro, 2007) debería:

- 1) ocuparse primero y principalmente de las necesidades que son demandadas,
- 2) preocuparse de las necesidades que no son demandadas, elaborando los planes, programas y proyectos a los fines de satisfacerlas,
- 3) desactivar las demandas que no respondan a necesidades reales, sin causar crisis políticas y
- 4) no elaborar planes (programas o proyectos) ni poner en marcha actividades si no hay necesidades o demandas que lo justifiquen o lo expliquen.

3.1.2. Necesidades y problemas

Las necesidades locales y regionales y los problemas públicos no son iguales y, por lo tanto, deben diferenciarse a los fines del diseño y la gestión de las políticas para el desarrollo. Las necesidades (insatisfechas o por satisfacer) son carencias de uno o más sectores sociales que pueden estar demandadas o no demandadas.

Los problemas (irresueltos), en cambio, son impedimentos que los Estados nacionales, subnacionales o municipales (a través sus gobierno y administraciones públicas) deben resolver para que los sectores sociales integrantes de una localidad o una región puedan satisfacer sus necesidades.

Por ejemplo, si se considera el diseño a escala nacional de una política pública para el “desarrollo democrático”, de acuerdo con las dimensiones e indicadores propuestos por IDD-Lat, los problemas públicos a resolver para satisfacer la necesidad social de “bienestar” pueden ser:

- 1) El aumento del desempleo urbano
- 2) El aumento de los hogares bajo la línea de pobreza
- 3) La disminución del desempeño en salud
- 4) La disminución del desempeño en educación

Los problemas a resolver para satisfacer la necesidad de “eficiencia económica” pueden ser:

- 1) La disminución del Índice de Libertad Económica
- 2) La disminución del PBI per cápita PPA (ajustado a la paridad del poder adquisitivo)
- 3) El aumento de la brecha del ingreso (relación entre el quintil menor y el mayor)
- 4) La disminución de la inversión (inversión bruta fija sobre PBI)
- 5) El aumento del endeudamiento (porcentaje de la deuda sobre el PBI)

Los problemas que impiden u obstaculizan la “calidad institucional y la eficiencia política” pueden ser:

- 1) El aumento del Índice de Percepción de la Corrupción
- 2) La disminución de la participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo
- 3) La disminución de la accountability legal
- 4) La disminución de la accountability política
- 5) La disminución de la accountability social

Los problemas que impiden u obstaculizan el “respeto de los derechos políticos y las libertades civiles” pueden ser:

- 1) La disminución del voto de adhesión política
- 2) La disminución del Índice de Derechos Políticos
- 3) La disminución del Índice de Libertades Civiles
- 4) La disminución del género en el gobierno (en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial)
- 5) El aumento de la inseguridad (tasa de homicidios cada 100.000 habitantes)

Los Estados nacionales, subnacionales o municipales, a través de los planes (programas y proyectos) de sus gobiernos y, sobre esa base, de las actividades de sus administraciones públicas, deben resolver los problemas públicos como medio para que los sectores de una localidad o una región puedan satisfacer sus necesidades.

Los Estados deben resolverlos, pero no como fin sino como un medio. Desde nuestro punto de vista, imprecisa pero gráficamente se podría decir que los problemas deben ser resueltos por los gobiernos y las administraciones públicas, mientras que las necesidades deben ser satisfechas por los sectores de una localidad o una región.

3.2. Sociedad local o regional, Estado y mercado

La localidad o la región deben ser las primeras finalidades del diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional. Pero además, deben ser las partícipes necesarias en esos procesos (tanto de diagnóstico y decisión como de dirección y difusión), de acuerdo con nuestro marco teórico.

Los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) no deben ser la finalidad de las políticas, porque tanto los gobiernos como las administraciones públicas son instrumentos de la localidad o la región con el fin de asegurar un “orden político” de convivencia.

El mercado tampoco debe ser la finalidad de las políticas, porque es otro instrumento de la localidad o la región con el fin de asegurar un “orden económico” de convivencia. Desde ese punto de vista, vale destacar los principios y el modo de funcionamiento de la economía social de mercado (Dickertmann y Piel, 2008).

Considerar los Estados nacionales, subnacionales o municipales o el mercado como las primeras finalidades de las políticas para el desarrollo local y regional es desvirtuar sus respectivas naturalezas. Constituyen “idolatrías” que hemos sufrido y que debemos erradicar (Graglia y Riorda, 2005) de la cultura (o incultura) política y económica.

Las políticas para el desarrollo local y regional se deben orientar al bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, sabiendo que tanto los gobiernos y las administraciones públicas como las empresas privadas integran una misma localidad o una misma región junto con las organizaciones civiles y los ciudadanos.

Obviamente, hay planes (programas o proyectos) gubernamentales o actividades administrativas que se destinan predominantemente a gobiernos o a empresas, predominantemente. Por ejemplo, las políticas de reforma política o administrativa del Estado a escala nacional, subnacional o municipal o de regulación o desregulación de mercados.

Si los planes, programas o proyectos y las actividades estatales se orientan a la satisfacción de intereses gubernamentales o administrativos, la localidad o la región se limitan al quehacer de los Estados nacionales, subnacionales o municipales, sin tiempo ni espacio para la iniciativa de los sectores privados.

Asimismo, si los planes, programas o proyectos gubernamentales y las actividades administrativas se orientan a la satisfacción de demandas empresariales, la localidad o la región se limitan al mercado, sin tiempo ni espacio para la responsabilidad del sector estatal.

Las relaciones entre la localidad o la región como primeras finalidades y partícipes necesarias en el diseño y la gestión de políticas para el desarrollo local y regional por una parte y, por la otra, los Estados y el mercado como sus instrumentos de convivencia política y económica, deben soportarse en el principio de subsidiariedad.

Según el humanismo cristiano, todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (*subsidium*) respecto de las menores y, por lo tanto, de apoyo y promoción. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen (CDSI, 2005: 127).

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, los Estados no deben intervenir cuando los actores privados y ciudadanos integrantes de las sociedades o los mercados (locales y/o regionales) puedan resolver los problemas o satisfacer las necesidades por sí mismos. Pero deben intervenir subsidiariamente cuando aquellos no puedan hacerlo.

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

3.3. La persona humana en la sociedad local o regional

Como claramente ha analizado la Conferencia Episcopal Argentina (2005), cuando el Estado acapara para sí todas las iniciativas, libertades y responsabilidades que son propias de las personas y de las comunidades menores de la sociedad, caemos en el estatismo y se abandona el principio de subsidiariedad por exceso.

Asimismo, cuando el Estado no protege al débil frente a los más fuertes o no brinda su ayuda económica, institucional o legislativa a las entidades sociales más pequeñas, caemos en el liberalismo a ultranza y se abandona el principio de subsidiariedad, no por exceso sino "por defecto" (CEA, 2005).

Ahora bien, la localidad o la región (no los Estados nacionales, subnacionales o municipales ni el mercado) deben ser las "primeras" finalidades de las políticas para el desarrollo local y regional. Pero no las "últimas". Desde el punto de vista del humanismo cristiano no caben dudas al respecto.

La finalidad última de las políticas en general y, particularmente, de las políticas para el desarrollo local y regional, son las personas humanas, la gente, los vecinos de una localidad o una región, las personas de carne y hueso que habitan o cohabitan en un tiempo y un espacio definidos, preferentemente las personas con menos recursos.

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

Las políticas para el desarrollo local y regional se deben orientar al bien común de una localidad o una región, la satisfacción social y la aprobación ciudadana, por encima de los intereses político-partidarios y de las demandas económico-sectoriales. Pero siempre a favor de las personas singulares que integran una localidad o una región.

Nunca una necesidad local o regional insatisfecha ni un problema público irresuelto pueden explicar (ni mucho menos justificar) la violación de los derechos humanos (Steiner, 2010). El respeto por la dignidad humana es la base y el punto de partida del desarrollo local y regional.

Conforme al Episcopado Argentino, de esa dignidad “brotan los derechos fundamentales e inalienables de todo ser humano, que no lo abandonan nunca, desde su concepción hasta su muerte natural. Y esto, no importa su condición: varón o mujer, rico o pobre, sabio o ignorante, inocente o reo, y cualquiera sea su color” (CEA, 2005: N° 2).

Esta dignidad “es la clave y el centro del misterio del hombre y de todo lo que lo atañe. Desde ella todo problema humano puede ser iluminado y hallar solución. Esta dignidad nos ilumina también para apreciar la grandeza sublime de la vida terrena y de los esfuerzos con que el hombre procura hacerla más plenamente humana” (CEA, 2005: N° 2).

A partir de la subordinación de los intereses gubernamentales y empresariales al bien común y la dignidad de la persona humana, se impone un “modelo relacional” (Graglia, 2004) tanto de análisis y diseño como de gestión y evaluación de políticas públicas en general y, particularmente, de políticas para el desarrollo local y regional.

Desde nuestro punto de vista, las políticas para el desarrollo local y regional se deben analizar, diseñar, gestionar y evaluar a la luz del principio de subsidiariedad que oriente las relaciones entre la sociedad local o regional, los Estados (nacionales, subnacionales o municipales) y el mercado.

BIBLIOGRAFÍA.....

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat 2002-2011), en www.idd-lat.org.

Informes de la Corporación Latinobarómetro (1995-2011), en www.latinobarometro.org.

- JACOBI, Ana (2011). "Medios de comunicación latinoamericanos: ¿quién nos informa acerca del informante?", en *Diálogo Político 2/2011: Política e Internet en América Latina*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo (2006). "El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.
- KLIKSBERG, Bernardo (2008 [2004]). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires. TEMAS.
- LACHMANN, Werner (2008 [2002]). "Grupos de interés", en *Diccionario de Economía Social de Mercado: Política económica de la A a la Z*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LASSWELL, Harold D. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a). *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles E. (1979). "Todavía tratando de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. (1996b). *El estudio de las políticas públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- LINZ, Juan J. (2004 [2002]). "Los partidos políticos en las democracias contemporáneas: problemas y paradojas", en *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford. Oxford University Press.
- LIPSET, Seymour Martin (1959). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de Ciencia Política* (1992). Barcelona. Ariel.
- LISA, Mauricio (2007). "Desarrollo humano sustentable", en *Aportes para la gestión ambiental local*. Buenos Aires. Asociación Civil de Estudios Populares (ACEP) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- LÖHMANN, Bernd (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 1/2010: Medios y poder*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- _____ (2010). "Editorial", en *Diálogo Político 2/2010: Reformas electorales*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MARTÍNEZ, Antonia (2004). "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- MARTÍNEZ, David (2006). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas", en *Contribuciones a la gestión pública*. Córdoba. EDUCC.
- _____ (2007). "Gestión de recursos humanos para organizaciones públicas (segunda parte)", en *Contribuciones a la gestión pública 2*. Córdoba. EDUCC.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2001). "Los ámbitos de participación: sociedad civil y gestión pública", en *Estado: el gran desaparecido*. Buenos Aires. Revista de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (año I número 6).
- MARTÍNEZ OCAMICA, Gutemberg (2006). "Introducción", en *Manual de campaña electoral*. Buenos Aires. Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y Fundación Konrad Adenauer (KAS).
- MATEO DÍAZ, Mercedes y PAYNE, Mark (2006). "Tendencias de participación electoral", en *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington. BID y Planeta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

_____ (2000). *La democracia exigente*. Madrid. Alianza.

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

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

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

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

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

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

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

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

RESICO, Marcelo F. (2010). *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Buenos Aires. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Asociación Civil Estudios Populares

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



Fundación Konrad Adenauer

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

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

