

# Planificación y evaluación de políticas públicas



Argentina **unida**



# editorial

**Facundo Sassone**  
Coordinador general

**María Andrea Cuéllar Camarena**  
Coordinadora académica

**Facundo Juárez Ritterband**  
**Natalia Nierenberger**  
Autores y autoras de contenido

**María Agustina Díaz**  
Coordinadora de edición

**Daniela Drucaroff**  
**Josefina Rousseaux**  
**Tomás Litta**  
Editores y correctores de contenido

**Lía Ursini**  
Diseño, diagramación, ilustración

# autoridades

**Alberto Fernández**  
Presidente de la Nación

**Cristina Fernández  
de Kirchner**  
Vicepresidenta de la Nación

**Wado de Pedro**  
Ministro del Interior

**Hernán Brienza**  
Titular del INCaP



# índice

Prólogo Institucional .....	4
Planificación y Evaluación de Políticas públicas - Introducción .....	6
<b>Capítulo 1: Introducción .....</b>	<b>8</b>
1.1. Estado	
1.2. Gobierno	
<b>Capítulo 2: Formulación de proyectos y marco lógico .....</b>	<b>16</b>
2.1. Formulación de proyectos	
2.2. Etapas del proyecto operativo	
2.2.1. Diagnóstico	
2.2.2. Planificación	
2.2.3. Ejecución	
2.2.4. Evaluación	
2.3. Reglas básicas de escritura	
2.4. Metodología del marco lógico para la planificación y evaluación de proyectos	
2.4.1. Análisis de actores involucrados	
2.4.2. Identificar problemas, objetivos y alternativas: árbol de problemas y árbol de objetivos	
2.4.3. La estructura analítica del proyecto	
2.4.4. ¿Qué información presenta la Matriz de marco Lógico?	
2.4.4.1. Resumen narrativo de objetivos	
2.4.4.2. Indicadores, medios de verificación y supuestos	
2.4.5. Un ejemplo de aplicación de las herramientas de la metodología del Marco Lógico: el programa Conectar Igualdad	
2.4.5.1. Presentación de la problemática	
2.4.5.2. Análisis de problemas	
2.4.5.3. Análisis de actores: matriz de análisis	
2.4.5.4. Análisis de objetivos	
2.4.5.5. Análisis de alternativas	
2.4.5.6. Cronograma de actividades	
2.4.5.7. Propuesta de evaluación	
<b>Capítulo 3: Cadena de valor público .....</b>	<b>43</b>
3.1. Problema Público y Valor Público	
3.2. Modelo de Análisis de la Acción Estatal	
3.2.1. Tipos de acción del Estado	
3.2.2. La producción pública de bienes y servicios	
3.2.3. Distribución y prestaciones dinerarias	
3.2.4. Las regulaciones o medidas de política	
3.2.5. La orientación estratégica o la política de las políticas públicas	
3.2.6. La red de producción y de resultados e impactos	
3.2.7. Las operaciones	
3.3. Planificación y perfil de intervención	
3.4. A modo de ejemplo	
3.4.1. El análisis del producto en la política pública	
3.4.2. Carácter compuesto del producto: ejemplo del fondo de promoción	
3.4.3. Monitoreo, evaluación e indicadores	
3.4.4. Análisis de actores	

## **Capítulo 4: Diseño de intervenciones públicas** ..... 62

- 4.1.** Paso 1: abordar el problema focal
- 4.2.** Paso 2: describir el problema focal
- 4.3.** Paso 3: identificar problemas asociados y campos de relevamiento
- 4.4.** Paso 4: graficar las relaciones causales: variables e hipótesis explicativas (primer mapeo)
- 4.5.** Paso 5: desarrollar el modelo explicativo I: mapear las cadenas causales
- 4.6.** Paso 6: organizar la exploración
- 4.7.** Paso 7: nuevo mapeo de cadenas causales
- 4.8.** Paso 8: formular las hipótesis
- 4.9.** Paso 9: analizar los procesos causales e identificar trayectos causales decisivos
- 4.10.** Paso 10: analizar el espacio de gobernabilidad: el control de las variables
- 4.11.** Paso 11: definir los frentes de ataque
- 4.12.** Paso 12: ponderar los frentes de ataque
- 4.13.** Paso 13: plantear la situación/imagen objetivo
- 4.14.** Paso 14: formular las apuestas estratégicas

## **Capítulo 5: El análisis de calce y los conjuntos funcionantes** ..... 78

- 5.1.** Funciones de gestión
- 5.2.** Ingeniería a la inversa
- 5.3.** Análisis de calce. Ejemplo: política de cuidado del medio ambiente
- 5.4.** Conclusiones sobre los conjuntos funcionantes y análisis de calce

## **Bibliografía** ..... 88



## Prólogo Institucional

El desafío de cualquier agencia del Estado dedicada a las tareas de formación o capacitación, contiene siempre el problema de la delimitación de los contenidos, los emisores y los destinatarios. En el caso propio del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP) el reto es aún mayor, porque a las cuestiones mencionadas hay que sumarle algunas especificidades: los límites de “lo político”, la amplitud de lo ideológico, la universalidad del saber, es decir, el hecho de que la ciudadanía está compuesta por individuos sujetos de conocimiento, práctico o teórico, en mayor o en menor medida.

Pensar la capacitación o formación política desde el Estado, entonces, consiste en responder primero ¿por qué y para qué hacerlo?, ¿con qué objetivos, con qué limitaciones y legitimidades? Y también ¿por qué el Estado debe formar o capacitar a los ciudadanos y no es ésta una esfera del mundo de lo privado?

En el INCaP creemos que un Estado tiene el derecho y la obligación de capacitar, de formar, o mejor dicho de *intercapacitar*, de *interformar*, lo que significa, teniendo en cuenta la subjetividad de quienes participan de estas experiencias, un intercambio de saberes y conocimientos, desde una posición simétrica. Pero también creemos que esa formación debe ser honesta y transparente, plural, democrática, pero no aséptica, ni irreflexiva sino propositiva. Porque “lo político”, entendido como distribución de poderes en una sociedad, nunca es desideologizado. La formación política que promete neutralidad no es otra cosa que la imposición de una sola ideología. En el INCaP estamos convencidos de que la democracia consiste en ofrecer una pluralidad de alternativas y, al mismo tiempo, ofrecer líneas propias de pensamiento.

¿Cuáles son esas líneas? Sencillas: En el INCaP trabajamos para aportar a la continuidad de una Argentina productiva, con un modelo económico de agregación de trabajo, que sea democrática, plural, moderna en sus valores y sus métodos, que se ajuste al respeto de los derechos humanos, que corrija las desigualdades individuales, de género, colectivas, que fomente el federalismo y que sobre todo, apueste al desarrollo con inclusión social permanente.

Por último, sabemos que la formación y el conocimiento no son imprescindibles para hacer política. También, que un ciudadano formado no necesariamente es mejor político que alguien que no lo es. La intuición, la sensibilidad, el carácter, el carisma y el don de administración de poder no se enseñan en los libros. Pero estamos convencidos de que la formación individual y colectiva mejora la cultura política de un país. En eso sí creemos: en la posibilidad de que la capacitación mejore las formas de la acción, del diálogo, en un país que está más acostumbrado al insulto que a la palabra, a la denuncia falsa que a la argumentación. Creer en la formación es creer en la política.



Lic. Hernán Brienza  
Titular del INCaP



# Planificación y Evaluación de Políticas públicas

El trabajo concreto con las políticas públicas abarca una multiplicidad de etapas que transitar, actividades que diseñar, roles a desempeñar y tareas a ejecutar. En ese sentido, desarrollar la capacidad analítica, para planificar, evaluar y aportar al proceso de toma de decisiones, puede contribuir con una serie de habilidades y destrezas que fortalezcan a la administración pública y a los proyectos políticos. El desarrollo de dichas competencias puede hacerse desde la capacitación y formación de las personas involucradas en cada uno de los procesos de producción de políticas públicas, a través de los cuales el Estado interviene en busca de resolver problemas socialmente problematizados y constituidos como demanda hacia el sistema político.

La capacitación y la formación puede realizarse a partir de la incorporación de nociones conceptuales y de herramientas prácticas que, al entrar en sintonía, logren aportar algo de racionalidad a las acciones estatales. Es por eso que es importante preguntarse acerca de qué es el Estado, qué es el Gobierno o qué son las políticas públicas. O bien, qué tipos de relaciones existen entre el Estado y la sociedad, cómo se dan esas relaciones y cuales son sus lógicas. Una vez realizado ese recorrido conceptual, captando las diferentes concepciones, es apropiado buscar poner en juego herramientas para brindar un marco lógico a cualquier tipo de proyectos, para mejorar la capacidad de analizar problemas, para definir objetivos o seleccionar alternativas, o para diseñar un proyecto operativo.

Para implementar políticas públicas, las instituciones y agencias estatales trabajan sobre un proceso interactivo de formulación, diseño y planificación, implementación y evaluación, de naturaleza zigzagueante, del cual es difícil identificar dónde empieza y dónde termina, qué secuencias, etapas y pasos deben darse, cómo puede medirse la eficacia y la eficiencia. Lo cierto es que históricamente las poblaciones y las personas encargadas de incidir en la toma de decisiones, han tratado de cerrar la brecha de incertidumbre a través del análisis de la realidad y de la planificación de acciones. No obstante, la planificación como práctica a incorporar, fué mutando al calor de distintos paradigmas científicos y distintas posiciones políticas de los gobiernos que condujeron el Estado. Con lo cual, para quienes trabajan en cualquiera de los niveles y poderes estatales, el conocimiento acerca de cómo fueron evolucionando el análisis de las políticas públicas y las prácticas de planificación y evaluación de las mismas, sirve de insumo fundamental para hacer de su trabajo y su práctica más eficiente y, sobre todo, lo que resulta más importante, para ser más eficaces en el alcance de sus objetivos.

Caben algunas consideraciones sobre los modelos para analizar, planificar y evaluar políticas públicas y, también, reflexiones sobre la planificación y la evaluación como prácticas de profesionales que buscan agregar valor a las intervenciones públicas. Primero y principal, es menester volver a aclarar que los modelos son construcciones ideales y teóricas, con alto contenido conceptual, basados en un conjunto de axiomas e hipótesis. Gracias a estas construcciones es que se puede mirar y ver la realidad para abordarla, describirla y tratar de comprenderla; cabe destacar que, haya conciencia o no de los diferentes modelos, toda mirada sobre la realidad implica una serie de preconceptos e ideas susceptibles de ser modelizados.

Es importante retomar la reflexión sobre la relación entre quienes planifican y evalúan políticas públicas, y quienes toman las decisiones o son protagonistas del juego político (generan consensos, gobernabilidad, articulaciones, acuerdos, etc). El trabajo profesional de planificar y evaluar, que durante todo el siglo XX se desarrolló en múltiples direcciones, fue arraigando prácticas, ideas y fantasías que han llevado a la frustración o bien a la idea de que los políticos no planifican o los planificadores hacen mal su trabajo. El problema parece ser, quizá, que se olvida que la realidad es contingente y conflictiva, que los actores portan una subjetividad, una historia y expectativas de futuro, que los problemas públicos son complejos, y que el trabajo de planificar y de evaluar debe basarse en el principio de realidad del juego político en el cual se insertan sus prácticas, y en la razón de ser de dichas prácticas, que tiene que ver con aportar racionalidad e información estratégica a la toma de decisiones políticas en pos de transformar la realidad.

Por último, aunque no menos importante, deben considerarse **tres ejes transversales y fundamentales a la hora de planificar y evaluar políticas públicas: el eje de género, el de la sustentabilidad ambiental y el de los derechos humanos**. Las perspectivas que estos tres ejes o lineamientos que atraviesan todo el proceso de la política pública son de suma relevancia y su omisión establecería una carencia y negaría la existencia de tres discusiones por de mas significativas de la agenda política actual con los procesos históricos que las fecundaron y las llevaron a la centralidad de la escena. Es decir, más allá de las específicas políticas públicas en materia de género, cuidado del ambiente o de derechos humanos, toda política pública debe comprender, desde el momento de su concepción hasta el balance que pueda hacerse de ella, estas tres perspectivas.

## 1.

# Introducción

Facundo Juárez Ritterband<sup>1</sup>

El INCaP tiene una gran producción para abordar en profundidad conceptual e histórica acerca de los conceptos que se presentarán en este capítulo. Aquí se presentan algunas definiciones básicas importantes para adoptar nociones en torno a las políticas, para avanzar en este cuadernillo que trata de planificación y evaluación de políticas públicas y recepcionar las herramientas metodológicas y prácticas con un piso conceptual. De esta manera, el recorrido que se propone es el siguiente: Estado, gobierno y políticas públicas.

## 1.1. Estado

El Estado podría ser asociado con el gobierno sobre un territorio, una determinada forma de organización política y una población, así lo hacía Maquiavelo en *El Príncipe* cuando buscaba analizar las variables que implica gobernar. De alguna manera, el Estado se asocia a un gobierno. De hecho, son términos que muchas veces se utilizan como sinónimos aunque no lo sean. Thomas Hobbes en *El Leviatán* buscaba la máxima en la autoridad del Estado, considerada como única a la cuál ofrecer lealtad y no así a sus gobernantes; esta idea de Estado de alguna manera permaneció implícita en muchos abordajes y definiciones de autores de la modernidad y los tiempos contemporáneos (Malamud, 2009).

Una de las definiciones más extendidas es la de Max Weber, quien afirma que, al igual que las asociaciones políticas que lo precedieron, el Estado es **“una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es considerada como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”** (Weber, 2016: 9). Más adelante, Weber señala que en la modernidad el Estado tiene un carácter institucional que busca tener el monopolio de la violencia física dentro de un territorio determinado, reuniendo para ello los medios necesarios en manos de quienes dirigen el Estado y los funcionarios que administran esos medios. Así, si bien se define por su medio específico (la violencia), son múltiples los medios<sup>2</sup> que utiliza.

En el caso de Argentina, es importante destacar que, **dada su estructura federal, contiene una división entre Estado nacional, provincial y municipal**. Esto hace que la dinámica política y administrativa tenga su propia particularidad, hace que la relación del Estado con la sociedad se organice de una manera particular. **El quehacer del Estado -es decir, las políticas públicas- puede emanar desde quienes son gobiernos y conducen los Estados locales, provinciales o el Estado nacional**. Por supuesto que esta cuestión debe ser considerada al momento de diseñar políticas públicas, planificar, gestionar y evaluar pues el entramado normativo, político, cultural, económico son factores clave. Es la dimensión multinivel de las políticas públicas.

---

**1.** Licenciado en Sociología (UBA) y maestrando en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM). Realizó cursos de posgrado de Planificación y Presupuesto del Sector Público (FLACSO). En su trayectoria laboral trabajó como coordinador de la Dirección de Empleo de la Municipalidad de Escobar, asesor en políticas públicas de empleo y consultor en el Programa Ciudades de CIPPEC. Actualmente se desarrolla como analista en el Programa Punto Digital de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital en la Secretaría de Innovación Pública (JGM) y trabaja como consultor en estudios de opinión pública. Mail: [facunetar@gmail.com](mailto:facunetar@gmail.com)

**2.** Nótese aquí una primera pista para identificar y desentrañar qué son las políticas públicas.



Otro tema fundamental es el de sus niveles de autonomía y arraigo en la sociedad o, como dice Evans, la **autonomía enraizada** (1996) y, en función de ello, pensar la dimensión de las capacidades estatales, políticas y administrativas para enfrentar a los problemas públicos, abrir caminos, habilitar acuerdos y destrabar procesos. Sin duda que, para el análisis de políticas públicas -entendidas como aquello que el Estado hace desde los diferentes organismos públicos para modificar un determinado conjunto de dimensiones del orden social-, se requiere considerar la relación Estado-sociedad, su mutua influencia e implicancias.

Ante tal consideración, **las ciencias políticas, particularmente aquellas dedicadas al análisis de políticas públicas, han pendulado entre visiones estado-céntricas y visiones sociocéntricas**. Las primeras invitan a pensar el surgimiento de las políticas públicas, su formulación y definición, a partir de aquellos decisores públicos que ocupan cargos a tales fines en diferentes organismos del Estado; la hipótesis más paradigmática de esta corriente afirma que quienes toman las decisiones lo hacen con autonomía respecto de los condicionamientos de grupos sociales o de las presiones externas. En el otro extremo, las posiciones sociocéntricas postulan que la formulación de políticas públicas parte de la penetración de los diferentes grupos y actores sociales en las organizaciones públicas o en la definición de la agenda pública<sup>3</sup>. No obstante, **ambas perspectivas han tendido a acercarse y complementarse, pudiendo considerar que quienes estén en posición de tomar decisiones y trabajar en la formulación de políticas públicas en diferentes organizaciones estatales no sólo ocupan una posición social, sino que se ven condicionados por diferentes grupos de interés y de presión que tienen una relación directa o indirecta con el área de intervención de una u otra política**.

La primera afirmación a considerar es que el estudio de las políticas estatales permite entender al Estado de forma desagregada; es decir, dejar de verlo en términos abstractos como si fuera una composición homogénea y estática para entenderlo en su complejidad, a partir de su accionar. En ese sentido, las políticas estatales serían aquello que el Estado hace o bien el producto de la acción estatal. Esta lectura es propuesta por autores que invitan a analizar casos de políticas estatales alrededor de "cuestiones" construidas históricamente (O'Donnell y Ozlack, 1976).

Una segunda afirmación que se desprende de lo anterior es que las políticas estatales, estudiadas a partir de casos concretos, no pueden ser aisladas de su contexto pues se formulan y producen impactos en estos. Una advertencia al respecto es no considerar una relación entre una variable dependiente e independiente, como si el Estado tomara directamente las demandas de grupos sociales, o como si la acción estatal produjera ciertos resultados e impactos, sin tener en cuenta que quienes componen el mapa de actores delimitan el contexto y disputan por una orientación y solución particular.

O'Donnell y Ozlack plantean que las políticas estatales pueden ser pensadas como acuerdos<sup>4</sup> en el marco de un proceso social que se construye alrededor y en torno a una cuestión o una serie de cuestiones determinadas; es decir, su propuesta es estudiarlas en torno a la relación Estado-Sociedad. Así, **las políticas estatales adquieren su significado en dicho proceso, vinculadas al campo social en el que están insertas y los actores que intervienen en la elaboración de un tratamiento**. De esta manera, las políticas estatales "pueden constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones" (O'Donnell y Ozlack; 1976).

---

3. Si las visiones estado-céntricas pueden vincularse mayormente a la perspectiva weberiana del Estado, las visiones sociocéntricas pueden ser vinculadas a la perspectiva marxista.

4. En música: conjunto de notas ejecutadas con un relativo grado de racionalidad armónica.

En este planteo, el análisis de las cuestiones es una de las claves. El punto de partida es que, de una lista infinita de necesidades sociales, sólo algunas se convierten en cuestiones que son problematizadas y valoradas como problemas por diferentes estratos y grupos sociales. Luego, **transita todo un ciclo hasta su potencial resolución y es en dicho recorrido donde los actores sociales se van posicionando, siendo afectados negativa y positivamente por el desarrollo de esta necesidad socialmente problematizada, adoptando conductas, posiciones y decisiones**. Las cuestiones que interesan a O'Donnell y Oszlak son aquellas sobre las cuales el Estado toma posición. En ese sentido, proponen partir del momento de iniciación de una determinada cuestión respondiendo a una serie de preguntas:

- ¿Quién problematiza un asunto? ¿Cómo lo hace?
- ¿Quién logra convertirlo en cuestión? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuándo?
- ¿Con qué recursos logra convertirlo en cuestión? ¿Qué alianzas establece y con qué oposición se enfrenta?
- ¿Cómo se define inicialmente la cuestión?

Ahora bien, siguiendo a los autores, el Estado toma posición y direcciona esfuerzos hacia su “resolución” en una **“toma de posición”**, que es la base de su definición de **políticas estatales**:

Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1976: 16).

De lo anterior, se debe aclarar que, generalmente, **las decisiones que dan cuenta de esta toma de posición involucran a distintas organizaciones públicas, configurando un perfil de intervención que en su ejecución no es unívoca ni homogénea sino más bien todo lo contrario. Las diferentes instancias por la que atraviesa una decisión y las distintas organizaciones que están involucradas en una toma de posición del Estado, dan la pauta de cierta inconsistencia y conflicto intrínseco de las políticas estatales** (Oszlak y O'donnell; 1976).

Esto hace referencia al doble proceso que supone la acción estatal. Oszlak y O'Donnell plantean que **cuando el Estado adopta una posición, no solo genera un proceso con resultados y efectos sobre la sociedad, sino también un proceso que genera transformaciones en el propio Estado**. Gracias a esta perspectiva, nuevamente es posible entender al Estado de forma desagregada en unidades organizativas y en procesos burocráticos que son internos.

Es decir que **las políticas estatales producen procesos de reacomodamientos horizontales y verticales, generando nuevas tomas de posición en los que ciertas unidades asumen una mayor concentración de competencias, funciones y responsabilidades, con una contrapartida en términos de recursos económicos, financieros, políticos y humanos. Si bien este será un proceso intrínseco del propio Estado, estará rodeado del interés de los actores sociales que pueden tomar posición sobre cada punto del proceso, dando cuenta, nuevamente, de la interpenetración entre Estado y sociedad** (Oszlak y O'Donnell, 1976).

A la cuestión del proceso interno resultante de la acción estatal debe sumarse la influencia de las políticas propias de los actores, la toma de posición y sus decisiones. Estas impactarán directamente en el direccionamiento de la intervención pública que recibirá apoyos y enfrentará resistencias. Y esto será independientemente del grado de autonomía que tenga la unidad estatal impulsora de la política respecto de los actores de la sociedad civil, como, por ejemplo, el sector privado. De aquí, una reflexión clave para el diseño y formulación de políticas públicas: **el análisis o cálculo de las acciones y/o reacciones del conjunto de los actores sociales respecto de la política a implementar**.

Es en este sentido que los autores plantean que la política estatal es extremadamente relevante en el tejido de los *nudos problemáticos* del proceso social en tanto direcciona una enorme cantidad de esfuerzos, en tanto impone cierta obligación a partir del formal monopolio de la violencia física legítima, en tanto involucra las distintas políticas estatales pasadas o asumidas por otras unidades estatales respecto a una cuestión, más la reacción que tienen estas políticas por parte de los actores sociales y, finalmente, por las políticas propias de estos actores sociales respecto de dicha cuestión.

En virtud de todo esto, proponemos retomar una serie de preguntas planteadas por ambos autores que pueden ser útiles para elaborar una comprensión más cabal del Estado y las políticas estatales:

1. ¿En qué momento del desarrollo de una cuestión el Estado tomó posición? ¿Cuáles fueron las primeras políticas estatales sobre dicha cuestión? ¿Qué otras políticas se implementaron a lo largo del tiempo?
2. ¿Cómo el Estado definió a la cuestión en cada una de estas intervenciones?
3. ¿Cómo influyó e influye la toma de posición del Estado en el conjunto de actores sociales involucrados en la cuestión?
4. ¿Cómo definieron la cuestión los actores sociales? ¿Qué tipo de intervención tuvieron? ¿Cuál fué el estilo de dichas intervenciones? ¿Qué recursos pusieron en juego? ¿Cuál es el grado de penetración que pueden tener en el Estado?
5. ¿Qué procesos internos horizontales y verticales se produjeron con cada toma de posición del Estado? ¿Qué unidades intervienen en la cuestión y en qué se diferencian? ¿Qué tipo de condicionamiento generan sobre la toma de posición y las nuevas iniciativas?
6. ¿Qué coaliciones se forman en torno a la cuestión? ¿Cuales son promotoras y cuáles son opositoras a las diferentes toma de posición del Estado en torno a dicha cuestión? ¿En qué “arena” pública se centra el conflicto?
7. ¿Cómo es el ciclo de atención prestada a la cuestión? ¿En qué momento adquiere mayor relevancia pública y en qué momentos declina dicha visibilidad?
8. ¿Cuáles fueron los aprendizajes de las diferentes unidades públicas respecto de la cuestión? ¿Cómo esos saberes condicionan o influyen en nuevas tomas de posición?

La invitación es a **entender la relación entre Estado y sociedad como una relación sobredeterminada de implicancia recíproca**. Esto quiere decir que muchas veces las capacidades estatales se generan con una autonomía relativa, enraizada en otros sectores y que, a través de diferentes mecanismos, los actores sociales buscan capturar la decisión estatal en función de sus intereses (Castellani, 2016). Por otro lado, será preciso afirmar que el accionar del Estado tendrá impacto en la sociedad, modificando un determinado ordenamiento social (Hernandez, 2015). Diremos, de todas formas, siguiendo a Oszlak (en Sotelo, 2016), que **las políticas públicas, aún cuando las demandas o propuestas devengan de diferentes actores sociales o que diferentes actores sociales intervengan en el proceso de las políticas, constituyen la responsabilidad esencial de las instituciones públicas y son su razón de ser**.

## 1.2. Gobierno

Etimológicamente, la palabra **gobierno** hace referencia al timón de un barco, a la idea de conducción. Esta idea fue mutando hacia la de timonel, es decir quien dirige, por lo que los análisis sobre el gobierno terminaron centrándose en la acción de las dirigencias además de en las formas de organización: “gobernar se refiere a la administración, al mando, a la decisión, a la guía, a la definición del puerto al que debe arribar la nave. Sin embargo, si el gobierno es el timonel, el eje se coloca en los actores, o sea en la red de funcionarios que intervienen en el diseño y la ejecución de políticas” (Pegoraro y Zulcovsky, 2009: 154). Lo que aparece, entonces, es **la autoridad que poseen individuos e instituciones para decidir, formular políticas públicas y conducir los destinos de la sociedad.**

El concepto de gobierno trae también la cuestión del poder, de la legitimidad y de la política: la relación entre gobernantes y gobernados implica una relación de poder, la autoridad de los gobernantes surge de la legitimidad que hace que la obediencia se vuelva una adhesión voluntaria, la política entendida como las decisiones soberanas, relacionadas al territorio y la ciudadanía y que están respaldadas por el monopolio legal de la fuerza. En ese sentido, **el gobierno es donde se toman las decisiones y también desde donde se implementan y puede ser entendido desde distintas perspectivas: como conjunto de actores (gobernantes y funcionarios), como conjunto de funciones (de gobierno y de administración) y como conjunto de instituciones entendidas como los marcos que condicionan las reglas del juego** (Pegoraro y Zulcovsky, 2009).

Al igual que el Estado, en el caso del gobierno deben considerarse los diferentes niveles en que se gobierna: nacional, provincial o municipal. De esto se desprende la existencia de un gobierno central que es internacionalmente soberano pero con autoridad limitada sobre áreas específicas de política: existen constituciones provinciales que dan a las provincias un espacio de decisión final sobre ciertos temas y eso está garantizado constitucionalmente (Abal Medina, 2004). Además, se resalta que las estructuras de decisión, como pueden ser los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, están en dos niveles de gobierno y de alguna manera marcan reglas del juego que no siempre son consistentes entre sí sino que presentan un movimiento constante en los que se abren procesos de adaptación, diferenciación o imitación. En términos institucionales, el gobierno federal tiene legislatura bicameral en la cual la cámara baja representa al pueblo y la alta representa a las provincias en el Honorable Congreso de la Nación Argentina. Algunas provincias replican ese esquema bicameral y otras se sostienen unicamerales.

Por otro lado, otra de las herramientas conceptuales para introducirse al tema del gobierno es la de pensar los **tres cinturones de gobierno: el proyecto, la gobernabilidad y la capacidad** (Matus, 2007), un triángulo que debe ser permanentemente puesto en balance y monitoreado para poder llevar adelante un gobierno e implementar políticas públicas. Sumado a ello, herramientas conceptuales para elaborar un balance global de gobierno y propuestas para los sistemas de trabajo de la administración pública. Respecto a los cinturones de gobierno, son tres las variables las que se propone articular buscando la complementación y la compensación:

- 1. El proyecto de gobierno:** una propuesta de medios y objetivos que busca alcanzar una situación deseada
- 2. Capacidad de gobierno:** la pericia para conducir, maniobrar, superar obstáculos y desafíos
- 3. Gobernabilidad del sistema:** la dificultad de llevar adelante el gobierno ante los actores políticos y sociales que pueden estar a favor o en contra, respaldar rechazar o ser indiferentes.

El **Balance Global de gestión** propone proyectarse hacia adelante hacia posibles escenarios. Para ello, avanza considerando una serie de variables, que son vistas a la luz de la selección de los problemas y el análisis de la situación a transformar. Estas pueden presentarse de la siguiente manera:

1. ¿Cuándo aparecerán los beneficios del enfrentamiento con los problemas seleccionados en el proyecto de gobierno?
2. ¿En qué momento? ¿Pregobierno, gobierno, postgobierno?
3. ¿Cuánto tiempo e intensidad se le dedica a cada problema?
4. ¿Qué significado político tiene enfrentar dichos problemas?
5. ¿Cómo funciona la relación entre los tiempos políticos y los tiempos administrativos?

La noción de balance de gobierno está relacionada a la selección de problemas y al desempeño que se tuvo en el cumplimiento de metas y objetivos propuestos para su solución. También está relacionada con el cálculo político respecto a los efectos de la acción u omisión sobre determinados temas. El aspecto global de este balance puede referir, según Matus (2007), a tres tipos de problemas:

1. **Balance Político de Gestión:** es el nivel de los grandes problemas políticos como profundizar la democracia, promover el respeto por los derechos humanos y el cuidado, la ética de la justicia, la soberanía sobre Malvinas, etc; es el balance sobre los resultados que produjo atender las demandas y compromisos con la población
2. **Balance Macroeconómico:** es el nivel donde se evalúan los costos y beneficios de las medidas macroeconómicas y sus consecuencias sobre el balance político de gestión; los indicadores comunes pueden ser crecimiento del PBI, empleo, inflación, redistribución de la riqueza, superávit comercial, etc.
3. **Balance de Intercambio de Problemas Específicos:** es el nivel de los problemas de la población en su vida cotidiana, considera a los problemas que la población valora como importantes: acceso a la vivienda, educación, salud, atención pública, transporte, entre otros; es el balance respecto a lo que una población identifica, padece y comprende de forma mucho más directa que los del balance macroeconómico o político.

Cada uno de estos balances son frentes de gobierno, cada uno con su autonomía pero también relacionados: se puede tener un balance positivo en lo político pero negativo en problemas específicos o macroeconómicos; puede ocurrir que los tres balances sean negativos. **Lo importante es trabajar la compensación hacia adentro de cada frente como entre sí para que el balance global sea positivo y así poder sostener la estabilidad política:** “el arte y la técnica de gobernar consiste en producir, mediante compensaciones, un balance global positivo” (Matus,2007: 43).

Los sistemas de trabajo son una pieza fundamental que debe contemplarse y ser evaluada para mejorar la capacidad de los gobiernos como la administración de los organismos del Estado. Matus (2007) plantea que **la capacidad institucional se acumula en dos niveles de prácticas de trabajo, macro y micro:** analizar las **micro-prácticas** sería buscar entender los procesos de gestión, las metodologías de trabajo, las formas en que se llevan adelante las tareas, mientras que las **macro-prácticas** refieren a los fundamentos de la dirección y la gestión del Estado. Introducir mejoras en ambas dimensiones aumenta la capacidad del gobierno para fortalecer su gobernabilidad y llevar adelante su proyecto de gobierno, mejoras en los sistemas de alta dirección y reducción de la fricción burocrática (Matus, 2007).

Finalmente, una dimensión clave en la cuestión del gobierno es el de la subjetividad junto con la rigurosidad ante una situación: un actor produce su mirada subjetiva ante una determinada situación que se le presenta como problemática, y en la que otros actores también tienen su propia explicación de la realidad y propuestas de resolución. **El análisis, el cálculo, la estrategia y los planes deben considerar la subjetividad sin por ello dejar de tener metodología de trabajo y formulación de estrategias.** Este apartado busca reconocer las herramientas para hacer balances y planificar en acto, pensando como un actor involucrado y comprometido con el juego en el que está luchando; no son diagnósticos que preceden a la acción, es la planificación sobre la acción misma en una situación dada.

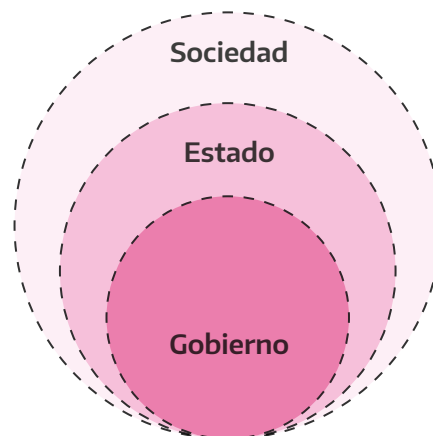
### 1.3. Políticas públicas

En el seminario preparado inicialmente acerca de esta temática, se presentaba una síntesis muy útil para entender el concepto, contar con una tipología y valerse de más herramientas de diseño de políticas. La forma de aproximarse es teniendo en cuenta la relación Estado-Gobierno-Sociedad: **en una política pública están presentes elementos del poder ejecutivo y del poder legislativo que son conformados a partir de la representación política de la sociedad.** La definición tomada de Oszlak y O'Donnell (1982) refiere a la toma de posición de los organismos del aparato estatal que están expresadas en la forma de intervención del Estado sobre determinadas cuestiones que interesan y movilizan a la sociedad.

#### POLÍTICA / POLITICS

#### POLÍTICAS PÚBLICAS / POLICY

Política y Políticas Públicas están íntimamente vinculadas, al tener estas últimas como condición necesaria el carácter de estatales, implican la **participación del gobierno, las legislaturas, los partidos en ellos representados, así como grupos políticos que actúan en la sociedad** y en su desempeño toman posición política sobre los asuntos públicos.

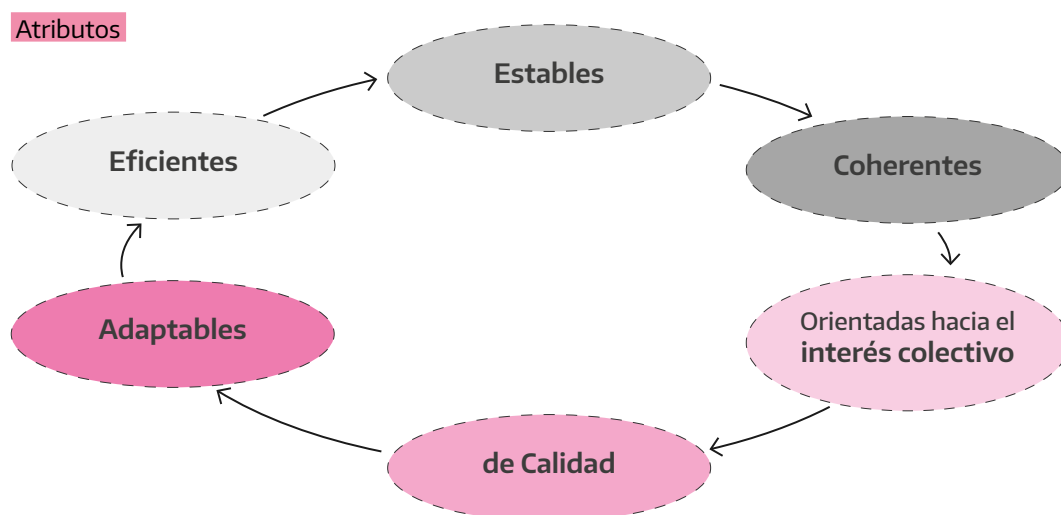


A su vez, este seminario del INCaP postula las siguientes dimensiones para definir las:

1. **Estabilidad:** políticas de Estado / políticas de gobierno
2. **Territorio:** nacional, provincial, municipal
3. **Efectos:**
  - **Distributivas:** permiten brindar bienes y/o servicios a un grupo determinado de la población (personas, empresas, movimientos sociales, etc.).
  - **Regulatorias:** implican la imposición de restricciones y limitaciones a determinada conducta por parte de los individuos de una sociedad.
  - **Redistributivas:** tienen como finalidad básica disminuir las diferencias sociales y económicas derivadas de la asignación de recursos a partir del funcionamiento del propio mercado económico. Son un intento crucial por parte de los gobiernos por intentar modificar esa asignación de la riqueza entre los diferentes grupos de una sociedad.
  - **Constituyentes:** aquellas relacionadas a la formulación de criterios normativos que controlan y regulan la creación y el funcionamiento de las estructuras gubernamentales de autoridad y a las propias personas que ejercen dichos roles.
  - **Simbólicas:** tienen como finalidad fomentar sentimientos de pertenencia, identidades colectivas, vínculos de los ciudadanos hacia su propio territorio y el gobierno que encabeza dicho país.



También, pueden pensarse las políticas públicas según los atributos de estabilidad, coherencia, orientación hacia el interés colectivo, calidad, adaptabilidad y eficiencia.



Para finalizar, es interesante reflexionar acerca de que **las políticas públicas son diseñadas, planificadas, ejecutadas y evaluadas desde diferentes ópticas y miradas, con diferentes instrumentos, prácticas, modalidades y formas de hacer como de concebir la acción estatal.** Estas políticas pueden ser apuntadas a diferentes sectores y poblaciones, buscando intervenir sobre diferentes temas para resolver ciertos problemas o transformar la realidad; pueden estar destinadas a asuntos fiscales, financieros, económicos, al medio ambiente, al desarrollo social, a lo cultural, entre una múltiple gama. Sin embargo, más allá de los sectores, **hay miradas que deben ser incorporadas para que las políticas públicas tengan mayor amplitud, sean más inclusivas, aborden la complejidad de lo real y adopten perspectivas que antes obturan.** Estas miradas pueden pensarse de forma transversal a todas las políticas, a todas las formas de hacer del Estado, y deben ser incorporadas en todo el proceso y acción estatal: **una perspectiva de género, inclusiva, pluricultural, que piense en los cuidados del ambiente y de las personas, que garantice los derechos humanos y, en Argentina, que además tenga una perspectiva federal.** La invitación es a que en la selección de problemas, en su descripción y explicación, en los efectos que se buscan revertir, en el diseño, la planificación, la implementación y la evaluación, hay perspectivas y variables que no pueden ser dejadas de lado. Las distintas herramientas, metodologías y técnicas que se proponen en este cuadernillo deben ser adoptadas en la práctica junto con dichas variables.

## 2.

## Formulación de proyectos y marco lógico

Natalia Niermberger<sup>5</sup>

En este capítulo proponemos realizar un repaso por dos modelos, considerándolos herramientas prácticas clásicas para la formulación y planificación de proyectos: el **modelo secuencial** y la **metodología del marco lógico**. Resulta relevante la adquisición de dichas herramientas por parte de las personas involucradas con los procesos de políticas públicas, ya que tanto el modelo secuencial como la metodología del marco lógico, son de uso extendido en diferentes organismos públicos y en la presentación de proyectos en convocatorias de organismos internacionales.

La experiencia recogida desde el advenimiento de la democracia respecto de las diferentes reformas administrativas da cuenta del incremento de la brecha de desigualdad entre las regiones cuando se trata entre otras cuestiones, del acceso a los diferentes proyectos impulsados por el gobierno nacional. A su vez, como consecuencia de dichas reformas y sobre todo las impulsadas durante la década del noventa, se incrementaron las funciones ejecutivas de los gobiernos subnacionales sin el debido acompañamiento técnico y presupuestario, situación que alteró los parámetros de efectividad y concreción de políticas públicas formuladas desde el gobierno central a ser instrumentadas por los estamentos provinciales o municipales.

Es por esa razón, que consideramos prioritario **abordar un conjunto de nociones básicas que contribuyan a revertir ciertos parámetros estructurantes del funcionamiento de los organismos subnacionales, proveyendo herramientas conceptuales, metodológicas y prácticas que servirán en la instrumentación de las políticas públicas**. En tal sentido, nos proponemos **desarrollar instrumentos de formulación que permitan revertir los déficit administrativos y fortalecer las capacidades estatales**. Para ello, resulta vital que los agentes de la administración gubernamental conozcan acabadamente cómo formular proyectos operativos que posibiliten el cumplimiento de los objetivos de gestión.

### 2.1. Formulación de proyectos

La elaboración de un proyecto operativo requiere de una **serie o conjunto de actividades que se orientarán y ordenarán metódicamente para atender la totalidad de los aspectos específicos del mismo**. Esto es, el contenido del proyecto en sí mismo, los recursos materiales que se requerirán, las personas que intervendrán, así como los resultados que se esperan luego de la ejecución. Los aspectos señalados constituirán un **plan de acción que ordenará el trabajo de los actores intervinientes**; para que el mismo sea efectivo debe contemplar minuciosamente tanto cada una de las etapas del proyecto rector -diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación-, así como, las acciones que deban desplegarse para la consecución de cada una de ellas.

Asimismo, será fundamental que en la elaboración de la presentación se considere especialmente la pertinencia de la redacción de los documentos que servirán como soporte del proyecto. Por ello, **tanto el contenido como la forma de plasmarlo en la escritura deberá contener claridad y corrección en la definición de objetivos, precisión en el establecimiento de indicadores de medición y evaluación, coherencia entre la fundamentación, la acción y los resultados esperados y, correspondencia entre medios y fines postulados**.

**5.** Abogada por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Lic. en Administración Pública por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), realizó estudios de postgrado en Administración, Finanzas y Presupuesto Público en dicha casa de estudios y en la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, así como de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Desde 1997 se desempeña en cargos públicos de administración y gestión gubernamental, de asesoría política y docencia en el orden nacional, provincial, municipal y de gestión privada.

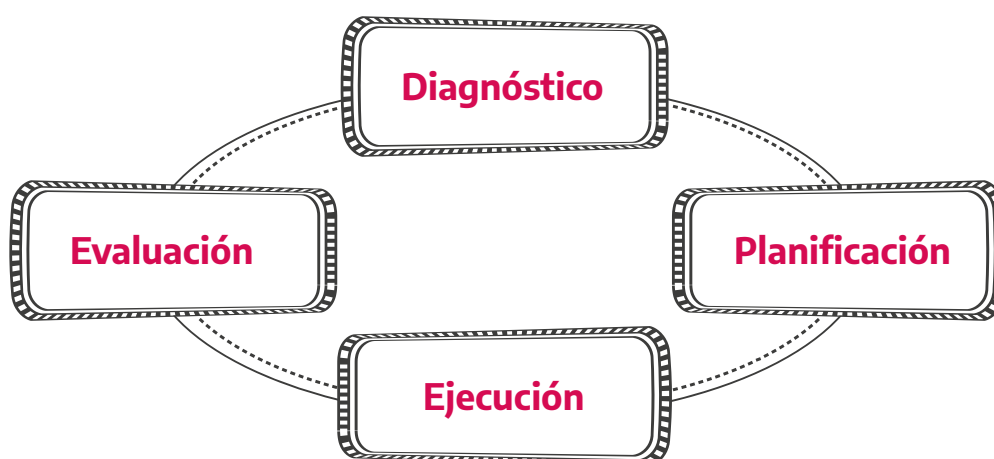
## 2.2. Etapas del proyecto operativo

Con carácter previo a abordar un proyecto operativo, la alta dirección o conducción de los organismos ejecutores tomará postura con base en indagaciones previas que encomendará a las áreas sustantivas. En tal sentido, es importante que éstas puedan facilitar información adecuada, pertinente y precisa, para que los actores que encarnan el componente político de la gestión gubernamental puedan conocer:

- ¿Cuál es el problema?
- ¿Cómo se justifica la intervención?
- ¿Qué se solucionará y cómo se debería hacer?
- ¿En qué parte del territorio?
- ¿Quiénes son los actores afectados y quiénes deben intervenir en la solución?
- ¿Cuál es el tiempo que demandará?
- ¿Qué presupuesto requerirá?

Y así construir agendas de trabajo sólidas y perdurables que den respuesta a las necesidades sociales.

De esta manera, en términos de análisis, podemos pensar en un proyecto operativo como un ciclo de vida con fases o etapas bien diferenciadas e hitos inconfundibles y, aunque en la cotidianeidad sabemos que ello no resulta factible sino en el plano teórico, sirve para ordenar el trabajo de los actores que intervienen en el mismo. En esa línea, podemos reflejar gráficamente **un tipo de retroalimentación permanente que se produce entre las diferentes fases del proyecto o programa** y que, de ser instrumentado mediante el seguimiento y control permanente, permite tanto detectar y corregir a tiempo posibles desviaciones, como realizar las adaptaciones que permitan ajustar el proyecto a las diferentes coyunturas que se pudieran presentar.



### 2.2.1. Diagnóstico

La primera etapa en la formulación de un proyecto operativo se encuentra constituida por la elaboración del diagnóstico, que tiene como meta acercar el conocimiento de la realidad y el contexto que se abordará y, de esa forma, detectar cuáles pueden ser las oportunidades de mejora, para luego diseñar y planificar la intervención que vamos a llevar adelante. Para ello, será necesario recopilar información de manera sistematizada, motivo por el cual es recomendable abordar cuatro aspectos bien diferenciados:

- **Información del territorio**, espacio o sector a intervenir (cultura, actividad económica, historia, dimensión, estructura, etc.). Es un paso sumamente necesario que proporcionará el contexto o marco de abordaje
- **Información sobre los actores destinatarios**, este aspecto nos permitirá conocer cuál es el posicionamiento frente a la problemática, apoyos, resistencias, comportamientos y prácticas colectivas e individuales que puedan tener influencia en el desarrollo del proyecto
- **Información externa**, vinculada a la interacción de los destinatarios con otros actores, organizaciones, instituciones públicas y privadas, religiosas u educativas etc.
- **Información preexistente**, relacionada con evaluaciones de programas o proyectos ya ejecutados para conocer el alcance de los mismos y evaluar las potencialidades del nuevo abordaje.

La información que se vaya a recolectar debe ser fiable y tener un objetivo claro y determinado, pues en caso contrario, los datos no revelarán información útil o significativa para conocer el estado de FODA (Fortalezas y Oportunidades - Debilidades y Amenazas) presentes en el punto cero (0) del proyecto.

No bastarán sólo aspectos cuantitativos; deberá contener también aspectos cualitativos de las carencias o necesidades detectadas para, luego de un análisis de comprensión, optar por las mejores herramientas de abordaje y las prioridades del mismo. Asimismo, puede suceder que la información haga desistir a las autoridades de la implementación de determinados proyectos o programas si, de acuerdo al diagnóstico los objetivos o metas que se proponen, resultan inalcanzables, deficientes o de bajo impacto con los recursos que se pueden disponer.

Es por esta razón que el diagnóstico es una etapa determinante en la decisiones públicas, ya que en caso de no realizarse, las decisiones se tomarían por intuición o por presión social o política, malgastando quizás recursos que siempre son escasos para satisfacer las necesidades existentes (Fourastié, 1980).

### 2.2.2. Planificación

La segunda etapa es la **planificación**. Aquí se recuperará la información de la etapa de diagnóstico para establecer el objetivo general y los específicos que se deseen alcanzar. Estos deberán responder a las siguientes características: ser realistas, claros y medibles tanto en el corto, como en mediano y largo plazo. La posibilidad de medición es indispensable ya que cada objetivo específico debe contener una meta determinada y un resultado que puede ser cualitativo o cuantitativo.

Asimismo, cada plan tendrá una característica propia de intervención en la que se compromete la actuación y participación de sectores determinados de las organizaciones o instituciones ejecutoras, así como de actores asociados o destinatarios, y deberá prever los grados de autoridad y articulación institucional de modo tal que evite conflictos de autoridad. En igual sentido, establecerá un modo de comunicación y difusión propio, tanto al interior, como al exterior del proyecto y, por último, quedará asentado en cierta documentación los parámetros que se establezcan de tipo operativo, técnico y legal la que se constituirá en referencia para el control, seguimiento y evaluación del proyecto o programa.

Además de las cuestiones generales, que caracterizan a cada proyecto, será necesario describir con claridad la totalidad de las actividades que deban desplegarse, el modo, los responsables y el tiempo previsto para el desarrollo de las mismas. Para mejor seguimiento, dicha información puede consignarse mediante la utilización de la herramienta de Diagrama Gantt<sup>6</sup>. Así, contaremos con un tablero de control que nos brindará la posibilidad de adaptar o reconducir el proyecto frente a la aparición de desvíos en la ejecución o nuevos contextos en el medio a intervenir.

A modo de ejemplo, se presenta una posible planilla de registro de planificación que podrá utilizarse como tablero de control:

#### Planificación

Actividades del Proyecto				Meses											
Nº	Descripción de la actividad <sup>7</sup>	Responsable	Duración	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1.	<b>Formulación de necesidades</b>	<b>Gestores del Proyecto</b>	15	x											
1.1.	Adquisición de recursos materiales y contratación de RRHH	Área Compras/Contrataciones	30		x										
1.2.	Recepción de insumos y consolidación de equipo ejecutor	Gestores del Proyecto	10		x										
2.	<b>Convocatoria</b>	<b>Equipo de Prensa y Comunicación</b>	30			x									
2.1.	Diseño de gráfica e imagen institucional	Equipo de Diseño	5			x									
2.2.	Presentación del proyecto/lanzamiento	Gestores del Proyecto	1			x									
2.3.	Difusión	Equipo de Prensa y Comunicación	24			x									
3.	<b>Ejecución</b>	<b>Gestores y ejecutores del Proyecto</b>													
3.1.	Control de Gestión														
4.	<b>Evaluación</b>														

6. Sobre el diseño de paneles de control mediante diagrama Gantt puede ver: Martín, C. M. (2021). Generación Automática de Diagramas de Gantt.

7. En este ejemplo se realiza una somera descripción, no obstante es importante que las actividad sean enunciadas de manera exhaustiva para evitar dudas o problemas de interpretación en la ejecución.

Del mismo modo, para una mejor planificación, será necesario consignar documentalmente los recursos necesarios y el momento en que se necesitarán a fin que las áreas responsables de la ejecución se dispongan en tiempo y forma al cumplimiento de las acciones bajo su responsabilidad. A modo de ejemplo, se presenta una planilla modelo de presupuesto para ser presentada a las áreas decisorias:

### Presupuesto

N°	Item	Crédito	Justificación	Fuente de Financiamiento		
				Recursos Presupuestarios	Recursos Extrapresupuestarios	Aportes Privados
1.	Recursos Humanos					
1.1.						
1.2.						
Subtotal						
2.	Recursos Materiales					
2.1.						
2.2.						
Subtotal						
3.	Gastos Operativos					
3.1.						
Subtotal						
<b>TOTAL PROYECTO</b>						

#### 2.2.3. Ejecución

En la tercera etapa ingresamos a la parte de operación del proyecto que denominaremos **ejecución**. En ésta, se dinamizan las acciones previstas en la planificación, se pondrán en marcha las medidas concretas tendientes a obtener los cambios esperados en cada una de las intervenciones.

Es recomendable que todas las acciones tengan un seguimiento durante su progreso. Esto permitirá, por un lado, corroborar el cumplimiento metódico y el logro de los objetivos y metas previstas para cada medida y en cada fase del plan y, por el otro, obtener información de análisis e interpretación de los fenómenos sociales complejos en los que se desarrollan las políticas públicas.

Para lograrlo es importante construir índices e indicadores de proceso, de resultados y de impactos<sup>8</sup>. Estos indicadores arrojan información sobre la gestión del proyecto de principio a fin, englobando factores de desempeño, de eficacia, de eficiencia y de cumplimiento.

<sup>8</sup>. Para profundizar sobre la construcción de índices e indicadores puede ver: Camacho, M., & Horta, R. (2020). Metodologías para la Construcción de Índices Compuestos.



#### 2.2.4. Evaluación

Por último, y sin perjuicio de retomar el presente con mayor profundidad en otro apartado del presente cuadernillo, ingresamos a la cuarta etapa del ciclo que denominaremos **evaluación**. En este caso, describiremos someramente algunos aspectos a tener en cuenta en una evaluación post ejecución, no obstante, y siempre que los recursos se encuentren disponibles, es importante desarrollar evaluaciones concomitantes con la ejecución del proyecto para poder intervenir en tiempo real y hacer una mejor utilización de recursos públicos.

La etapa de evaluación será determinante para **decidir en qué grado un proyecto debe mantener o incrementar su participación dentro del universo de políticas públicas que se estén ejecutando**. Anualmente, se deben revisar, ajustar y regular los resultados de las metas propuestas por cada organización o institución pública para definir continuidades o rupturas en los rumbos políticos adoptados. Por esta razón, **esta etapa será determinante para la toma de decisiones, la continuidad de un proyecto, dependerá tanto de la interpretación y visión de la alta dirección, como de la claridad y profundidad con que se presentan los resultados e impactos obtenidos**.

Si resulta posible medir eficiencia e impactos, estaremos en condiciones de generar **aprendizaje, crecimiento institucional y proyección de futuro**. Luego de transitar esta fase estaremos en condiciones de responder a los siguientes interrogantes:

- ¿Se cumplieron los objetivos?
- ¿Se cumplieron los plazos?
- ¿Se realizaron todas las actividades propuestas?
- ¿Cuáles fueron las fortalezas y debilidades?
- ¿El presupuesto estuvo ajustado a la realidad, o no?
- ¿Participaron todos los que se habían comprometido a participar?

Para ello, es indispensable contar con nociones básicas que nos introduzcan en los diferentes modelos de evaluación<sup>9</sup>, cuya pertinencia dependerá del objeto a evaluar y de las características y formación de los grupos evaluadores. **Estaremos frente a una evaluación cuando exista un modelo o diseño teórico y esquemático, ordenado con un método que nos permita recolectar datos que se transformarán en insumos para la evaluación de un determinado proyecto**. Más allá que se trate de proyectos sociales, económicos, culturales, formativos u otros, todos los métodos de evaluación propenderán a medir en cuánto se han modificado las condiciones que fundaron la intervención.

**9.** Para profundizar en conceptos, características, objetivos de un sistema de evaluación y conocer una experiencia integral concreta, ver el artículo de Paula Amaya "El sistema de evaluación del Instituto Provincial de Administración Pública de Buenos Aires", Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Córdoba, Noviembre de 2003, paulanazarena@lpsat.com.

### 2.3. Reglas básicas de escritura

Nos abocamos en este apartado a recorrer algunos conceptos claves para la escritura de un proyecto operativo, con la intención de facilitar herramientas que garanticen una correlación entre lo que proyectamos en términos de pensamiento, lo que escribimos y leemos y lo que de allí se desprende o comprende. Ello, en el entendimiento que un proyecto debe ser escrito con tal claridad que facilite su correcta interpretación y aplicación en campo. Suponer que sólo por cumplir un orden concatenado y esquemático el desarrollo de un proyecto se traduce en la comprensión de la palabra escrita es un error habitual que cometemos al traducir nuestras ideas a un texto que debe ser aplicado para una situación y un contexto determinado.

Partimos de la base de reconocer que la redacción de textos, cualquiera fuese su tipo, posee una complejidad que demanda un esfuerzo adicional más allá de la ortografía, la gramática y la estructura utilizada, pues necesitamos que los destinatarios, actores y efectores puedan reconocer claramente las intenciones e ideas que yacen detrás de cada palabra que integra la narración de nuestro proyecto.

**Todo proyecto tiene un propósito fundamental que es intervenir en una situación que consideramos problemática. Sin embargo, necesitaremos que esa misma consideración sea compartida por los decisores públicos, quienes deberán disponer de información clara, pertinente y relevante que justifique la inversión de fondos públicos.** El proyecto escrito será la principal herramienta que se utilizará para evaluar la factibilidad del mismo, y también será el primer contacto de la alta dirección con la situación a intervenir y, de prosperar, será la guía operacional que indica cómo será el día a día de la ejecución misma.

Debemos lograr que de la lectura de nuestro texto surjan conceptos precisos, coherentes, correctos y ajustados al contexto en que llevaremos adelante las acciones que integran nuestra propuesta. Para ello, resultan de utilidad algunas preguntas que podemos formularnos antes de comenzar nuestra redacción:

1. ¿Qué y para qué escribimos?
2. ¿Quiénes serán nuestros destinatarios?
3. ¿Qué tipo de redacción deberíamos utilizar?

Una vez que tengamos claras estas cuestiones elementales que enfocarán nuestra redacción, debemos abocarnos a la construcción de nuestras oraciones. En tal sentido, para ser eficientes en nuestra escritura sugerimos adoptar las siguientes recomendaciones:

1. Evitar las frases largas. Revisar que se lean fácilmente
2. Eliminar las expresiones irrelevantes, dejar lo esencial
3. Colocar las expresiones en el lugar apropiado, evitar separar las palabras que están relacionadas
4. Usar el orden lógico de la oración: sujeto, verbo, complementos
5. Ubicar la información más importante al principio de la oración
6. Evitar las oraciones pasivas y las negaciones
7. Colocar en lugar preferente a los elementos más importantes que actúen como sujeto y objeto gramaticales
8. Revisar una y otra vez hasta asegurarse de que se entiende

(Cassany, 1995, p. 120)

En primer lugar, **debemos transmitir de manera sintética qué es lo que queremos hacer; es decir, la contribución general que haremos a la resolución de una problemática.** Esta primera expresión debe ser reducida a un máximo de dos párrafos que contengan la idea principal del proyecto. Debemos tener presente que el proyecto puede abarcar sólo una parte de la problemática y, como tal, la escritura será la encargada de comunicar a qué parte específica nos abocaremos.

Luego, la redacción del objetivo debe reflejar la situación o problema concreto sobre el que recaerá nuestra intervención. Tanto el objetivo general como los objetivos específicos resultan constitutivos y servirán para concatenar y dotar de unidad a cada una de las etapas que integran el proyecto, desde el diagnóstico hasta la evaluación.

El **objetivo general** determinará la finalidad última y superior del proyecto, la razón de ser del mismo y el despliegue que de él se desprende. Su descomposición, y especificidad delimitará y explicará el campo de actuación. Estos deben ser redactados de modo infinitivo y deberán vincularse en forma directa con lo que deseamos alcanzar, especialmente **se deberá desprender de manera clara, concreta y objetiva cuál será la contribución que dejaremos al cumplir cada objetivo y en eso, radica la importancia de la definición que pondremos en palabras.**

Con la descripción de los productos y subproductos esperados, las actividades y tareas, se irá materializando e integrando el proyecto. Para lograr dicho objetivo, cada aspecto deberá indicarse de manera concreta y detallada. Todo debe poder enumerarse y medirse tanto en volúmen como en tiempos, así como, la asignación del recurso que demandará.

Es importante entonces, que **la redacción permita que el proyecto sea autosuficiente, que no requiera aclaraciones y deje el menor espacio para las interpretaciones.** De la misma manera, la redacción debe dar cuenta de la secuencia y dinámica que los efectores deben imprimir a sus acciones y para ello, el lenguaje adoptado debe tener un lugar particularmente destacado.

Entre otros factores, una escritura simple y comprensible dotará de sencillez la operatoria del proyecto y aportará a la efectividad en la solución del problema. Si fuese necesario utilizar un lenguaje técnico, debemos evitar que éste sea rebuscado para la comprensión de quienes deban intervenir cualquiera fuese su formación. Cada palabra debe cumplir un rol y tener un sentido orientado al logro de los resultados esperables. Por esta razón, es importante leer y releer varias veces la formulación del texto para advertir posibles superposiciones, sobreabundancias, redundancias u otros errores que tiendan a confundir o complicar la idea que se intenta transmitir. En fin: **unidad, uniformidad, cohesión, precisión y rigor, es lo que debe devolvernos un proyecto bien escrito, por tanto nuestras recomendaciones.**

## 2.4. Metodología del marco lógico para la planificación y evaluación de proyectos

Esta metodología puede ser utilizada para **conceptualizar, diseñar, ejecutar y evaluar proyectos.** Como dice el manual del ILPES (2005), **se orienta por objetivos, de cara a grupos beneficiarios y busca promover la participación y la comunicación entre los actores involucrados.**

Los problemas que busca enfrentar la metodología del marco lógico son relativos a la falta de precisión en la planificación de los proyectos, la ejecución deficiente y sin claridad respecto de las responsabilidades de gerencia. En ese sentido, **la propuesta aporta una terminología común, un formato para clarificar los compromisos, objetivos, metas, riesgos, etc. enfoque en los aspectos técnicos y críticos del proyecto.** La propuesta metodológica se desarrolla en dos etapas:

- 1. Identificación de problema e identificación de alternativas para solucionarlo**
  - a. Análisis de actores involucrados
  - b. Análisis de problemas (imagen de la realidad)
  - c. Análisis de objetivos (imagen de futuro + imagen deseada)
  - d. Análisis de estrategia (alternativas de intervención)
- 2. Planificación en la que la idea se transforma en un plan operativo**
  - a. Se elabora la matriz del marco lógico
  - b. Se definen actividades
  - c. Se definen recursos
  - d. Se visualiza la información

Etapas de la metodología del marco lógico (ILPES, 2005)

**2.4.1.** Análisis de actores involucrados

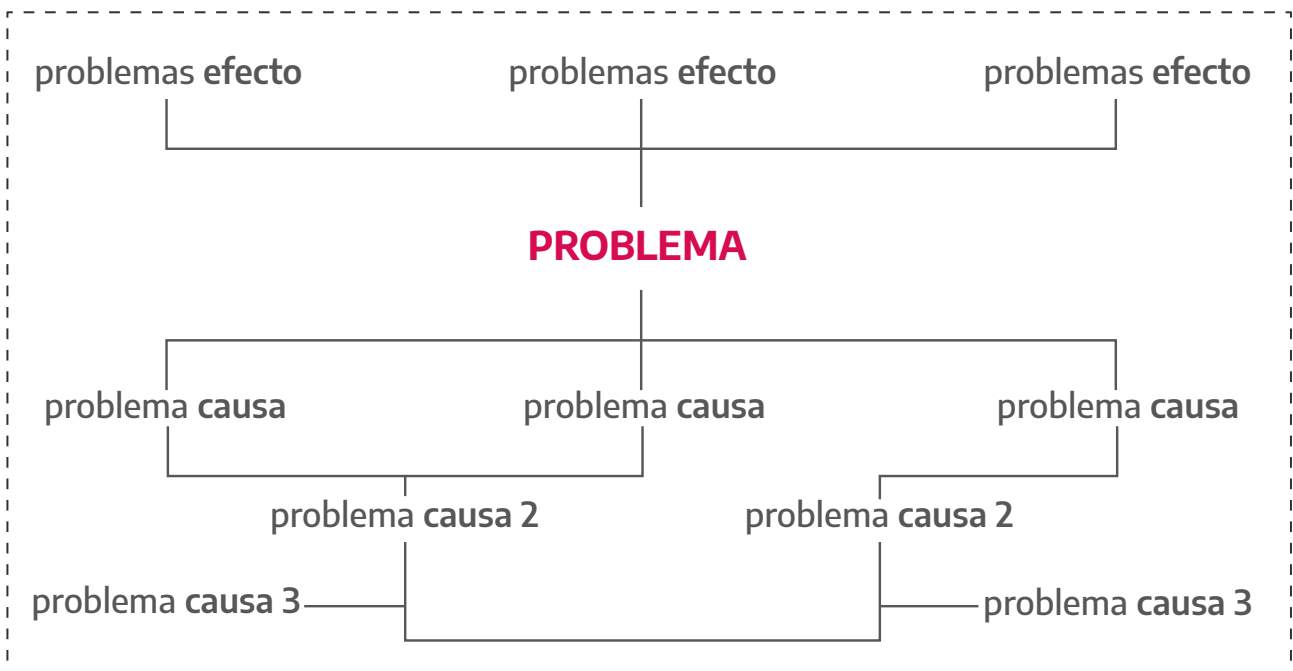
La metodología comienza por un análisis de actores ya que, según su caracterización, será posible identificar problemas relacionales, intereses, valores, posibles acciones, etc. Esto incluiría, por supuesto, no sólo a las personas sino también a grupos, instituciones, organizaciones, empresas, partidos, cámaras, sindicatos y otros organismos del Estado. **Lo que se busca con esto es optimizar y mejorar el impacto del proyecto potenciando y aprovechando los apoyos, tanto los que coinciden como los que complementan, y reducir la influencia de aquellos con intereses distintos.** En esta ecuación debe pensarse cómo interpelar a quienes son indiferentes respecto del proyecto. La metodología del marco lógico incluye las siguientes tareas:

- Identificar todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa o indirectamente
- Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación
- Identificar su posición, de cooperación o conflicto, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos y diseñar estrategias con relación a dichos conflictos
- Interpretar los resultados del análisis y definir cómo pueden ser incorporados en el diseño de proyecto

El análisis de Involucrados en la Metodología del Marco Lógico (ILPES, 2005).

**2.4.2.** Identificar problemas, objetivos y alternativas: árbol de problemas y árbol de objetivos

El segundo paso es encontrar el problema y analizarlo desde diferentes perspectivas, buscando captar las puertas de entrada para su comprensión. La herramienta central para el análisis de posibles causas y efectos es el Árbol de Problemas, que se ve de la siguiente forma:



Árbol de problemas. (Citando a ILPES).

Es interesante replicar este esquema bajo los argumentos de los diferentes actores del juego: ¿qué causa le asignan al problema? ¿Cómo lo explican? ¿Qué efectos denuncian? ¿Qué demandas sostienen? Esta herramienta es fundamental, ya que permite una explicación aproximada, una interpretación que se vuelve posicionamiento y que orienta la acción en diferentes niveles, según la forma en que se desagreguen las causas, como muestra el gráfico anterior.

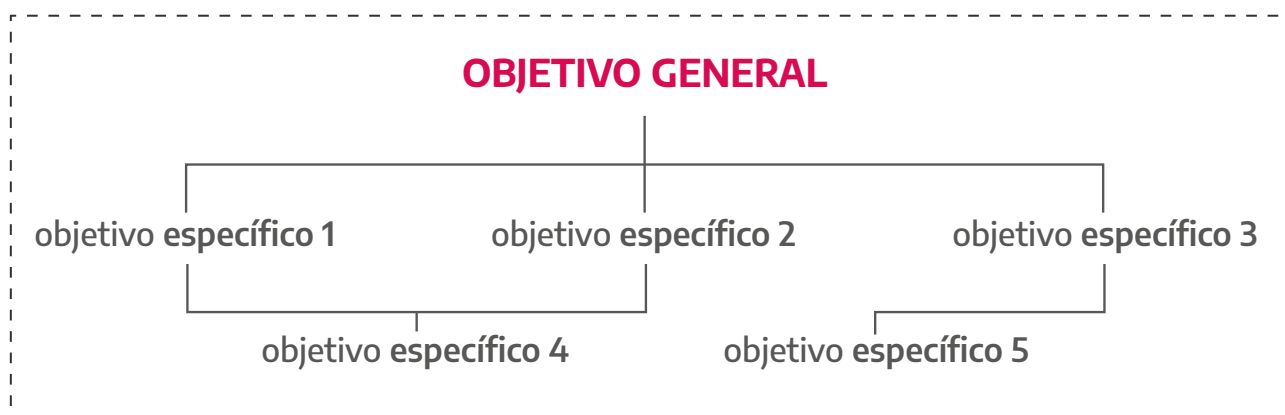
Respecto al análisis de objetivos, la Metodología del Marco Lógico del ILPES propone invertir por la positiva el árbol de problemas, para que de dicha inversión salgan los objetivos. Del árbol de objetivos, saldrá la identificación de medios y objetivos del proyecto y podrá pasarse a la identificación de alternativas de solución.

Lo que se busca con el análisis de alternativas es ver por qué medios se alcanzará el objetivo y los fines del proyecto. En este caso, sería empezar por las causas secundarias e indirectas, esto es, las raíces del árbol de problemas, las causas más profundas. Al intervenir con éxito sobre estas causas, se supone que el problema quedaría resuelto o, al menos, que se pueda hablar de una intervención eficaz planteada por el proyecto. Tras identificar posibles alternativas, la tarea que prosigue es seleccionar una de ellas a partir de diferentes criterios: que sea viable, que cumpla con los estándares legales, que incluya un análisis de situación, análisis técnico, esquema de costos de las actividades y de los beneficios obtenidos.

### 2.4.3. La estructura analítica del proyecto

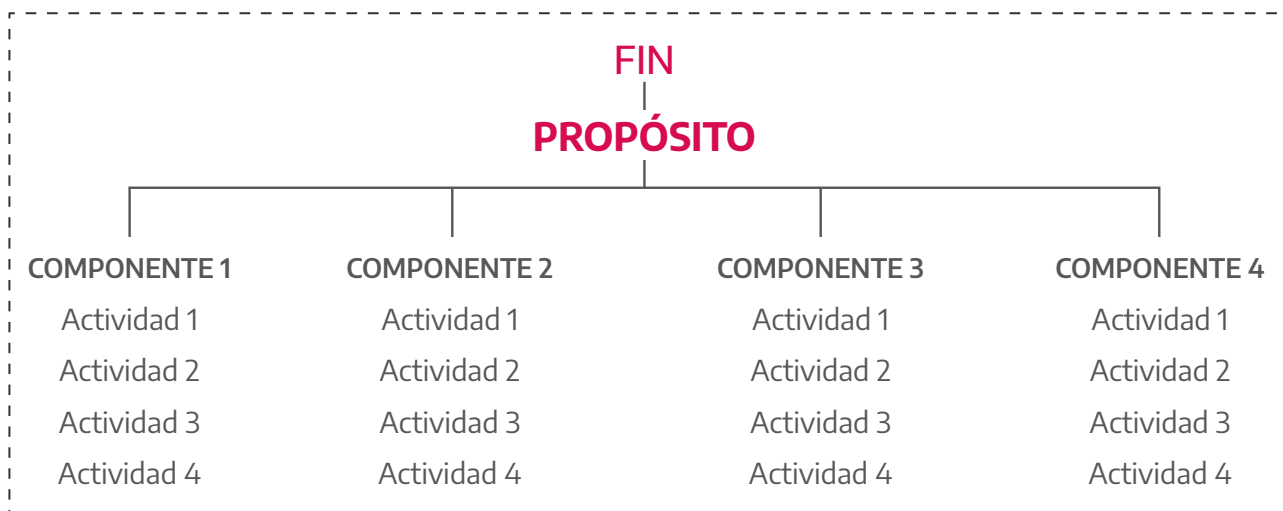
Plantear la estructura analítica del proyecto (EAP) es una de las etapas más interesantes de la metodología del Marco Lógico, ya que permite ordenar el proyecto en niveles jerárquicos:

1. **Fin** → imagen ideal del proyecto
2. **Propósito** → objetivo principal del proyecto
3. **Componentes** → productos
4. **Actividades** → acciones



Estructura Analítica. (Citando a ILPES).

El planteo de estos niveles puede ser útil para ordenar las responsabilidades de la gerencia y de los equipos de trabajo, incluso de las formas de organizarse para llevar adelante las actividades necesarias del proyecto. Por otro lado, la EAP es el paso anterior a la Matriz del Marco Lógico que como gráficamente se vería así:



\*Pueden existir actividades comunes a más de un componente.

ILPES, 2015.

#### 2.4.4. ¿Qué información presenta la Matriz de marco Lógico?

La MML presenta la siguiente información:

1. Resumen de objetivos y actividades
2. Indicadores (resultados a alcanzar)
3. Medios de verificación de los indicadores
4. Supuestos (cosas externas que puedan implicar riesgos)
5. Fin al cual el proyecto contribuye
6. Propósito logrado cuando el proyecto ha sido ejecutado
7. Componentes/resultados completados con la ejecución del proyecto
8. Actividades requeridas para producir los Componentes/resultados

Fuente: ILPES



**2.4.4.1.** Resumen narrativo de objetivos

Tener una narrativa de los objetivos es sumamente importante para poder argumentar su importancia, su pertinencia y su necesidad. **Llevar adelante un proyecto implica interactuar con un conjunto de actores ante los cuales justificar la importancia de las acciones que se planean implementar.**

<b>FIN</b>	<b>¿Por qué el proyecto es importante?</b>	Describir la solución del problema en sus diferentes niveles sean sectoriales, nacionales, regionales, locales, etc. Sería el objetivo estratégico que asume un contexto y dice como va a contribuir con el proyecto. Si bien no implica que el impacto del proyecto pueda ser suficiente para lograr el fin, debe afirmarse y dejar claro en qué contribuye el proyecto; muchas veces el fin puede ser de largo plazo y no por eso dejar de mencionarse.
<b>PROPÓSITO</b>	<b>¿Por qué el proyecto es necesario?</b>	Debe describir los efectos directos del proyecto, los resultados esperados con la ejecución del proyecto, las transformaciones que se producirán. Es también una hipótesis que debe ser corroborada a la luz de los resultados. En la MML solo puede haber un propósito a fines de resguardar la claridad del proyecto.
<b>COMPONENTES</b>	<b>¿Cuáles son los entregables del proyecto?</b>	Será trabajo de quienes coordinan o gerencian el proyecto producir los componentes, las cosas que deben ser entregadas luego de realizar una serie de actividades. Son los resultados obtenidos por el proyecto. Pueden ser estudios, soporte, obras, servicios, entre otros. Cada componente es necesario para alcanzar el propósito. Si se firma un contrato por el proyecto, los componentes son los entregables los que deben aparecer bien definidos.
<b>ACTIVIDADES</b>	<b>¿Qué se hará?</b>	Es lo que debe llevarse a cabo para producir los entregables/componentes. Cada actividad debe tener un presupuesto asignado, expresarse cronológicamente y agrupadas por componentes.

\*Pueden existir actividades comunes a más de un componente.

ILPES, 2015.

Responder a las preguntas planteadas en este cuadro resulta fundamental para no perder la orientación y direccionalidad; **su correcta redacción puede permitir que quienes estén involucrados directamente en el proyecto entiendan lo mismo respecto a los fines, propósitos, componentes y actividades**, y que puedan evaluar y monitorear periódicamente el proyecto para corregir y aprender, teniendo más posibilidades de éxito.

**2.4.4.2.** Indicadores, medios de verificación y supuestos

Por último la Metodología del Marco Lógico propone incorporar **indicadores para evaluar y medir los diferentes objetivos del proyecto, desde las actividades y componentes hasta el propósito y el fin.** Por supuesto, cada indicador deberá ser verificado por uno o diferentes medios y tendrá como condición estimaciones que solo serán medibles si efectivamente suceden.

**Indicadores de FIN y PROPÓSITO** Especifican los resultados que se espera obtener en términos de cantidad, calidad y tiempo. Debe aclarar el mínimo que debe obtenerse para que el proyecto se considere logrado. Deben poder medir el cambio que se ha logrado. El seguimiento de estos indicadores permite pensar si es necesario agregar nuevos componentes para el alcance del propósito.

**Indicadores de COMPONENTES** Deben permitir indicar la cantidad, calidad y tiempos de los entregables del proyecto, sean estudios, obras, capacitaciones, asesorías, entre otros.

**Indicadores de ACTIVIDADES** Uno de los indicadores principales el el presupuesto que en la MML se asigna para cada actividad.

\*Pueden existir actividades comunes a más de un componente.

ILPES, 2015.

Es necesario contar con **medios de verificación, es decir, fuentes de las que se obtiene información o se realizan previsiones. Esta información puede ser estadística, documental, cualitativa y/o cuantitativa.** Para ello, se puede recurrir a estudios, bases de datos, encuestas, entrevistas, observación, relevamientos y elaboración de registros, entre otros. De esta forma, las fuentes de verificación permitirán medir los indicadores y de esta forma se podrá monitorear y evaluar los objetivos del proyecto.

**En todo proyecto hay riesgos que pueden ser ambientales, políticos, económicos, institucionales, sociales y de diversa índole que pueden obstaculizar el camino o llevar el proyecto al fracaso.** Es importante, según la MML, concebir los riesgos para cada etapa, desde las actividades hasta los fines. La idea fundamental es que, si ciertas cosas suceden, entonces será posible el proyecto. De alguna manera, en los supuestos aparece el cálculo de probabilidad, es decir, qué tan probable es que el proyecto resulte exitoso. Dichos supuestos deben ser compartidos por los involucrados directamente en el proyecto, como los equipos de trabajo, quienes financian, quienes ejecutan o quienes administran.

De esta forma, la estructura de la Matriz de Marco Lógico organizaría la información en un cuadro como el que se presenta a continuación:

	Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores	Medio de verificación	Supuestos
<b>FIN</b>				
<b>PROPÓSITO</b>				
<b>COMPONENTES</b>				
<b>ACTIVIDADES</b>				

\*Pueden existir actividades comunes a más de un componente.

ILPES, 2015.

De esto puede desprenderse mayor cantidad de elementos para nutrir a la matriz, como tenerla graficada con la Estructura Analítica del Proyecto o el tablero de indicadores extendido con distintas fuentes de verificación, con ponderación de objetivos, seguimiento de diferentes metas, grado de avance, costos asociados, entre otros.

### 2.4.5. Un ejemplo de aplicación de las herramientas de la metodología del Marco Lógico: el programa Conectar Igualdad

La conceptualización, diseño, ejecución y evaluación del mismo estará nutrida de manera sistemática y lógica en todas las etapas del proyecto por la metodología seleccionada. A modo ilustrativo, utilizaremos una propuesta de rediseño del programa **Conectar Igualdad**, para recorrer los aspectos que hacen al ciclo de vida del proyecto, procurando plasmar con la mayor claridad y precisión toda la información que sirva al logro del objetivo propuesto por la política.

#### 2.4.5.1. Presentación de la problemática

El programa **Conectar Igualdad** posee su fundamento en la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación, consagrado por nuestra Carta Magna en su artículo 75, incisos 17, 18 y 19, asimismo en la necesidad de aportar políticas públicas tendientes al cumplimiento de los objetivos reglados por la Ley Nacional de Educación 26.206 mediante la intervención en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

En los últimos meses, la necesidad de la educación virtual frente a la pandemia del COVID-19 enfrentó a la sociedad con el problema de la distribución desigual de acceso y uso de recursos tecnológicos, incrementándose la brecha digital. En la comunidad educativa, esta desigualdad se acentuó debido a la falta de acceso a recursos tales como la conectividad y dispositivos tecnológicos en directivos, docentes y estudiantes. En este sentido, se vuelve una tarea fundamental del Estado garantizar la incorporación educativa de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Tics), la inclusión digital y el derecho a la educación.

En orden a trabajar un posible rediseño del programa de modo práctico y con la finalidad dar cuenta sobre el modo en que puede diseñarse o rediseñarse un política o programa para que se adecúen a las situaciones sociales, culturales, políticas, económicas, abordaremos una propuesta teniendo desde los siguientes ejes: análisis del problema, análisis de actores, análisis de objetivos, análisis de alternativas, Matriz de Marco Lógico, cronograma de actividades, presupuesto y propuesta de evaluación.

#### 2.4.5.2. Análisis de problemas

En este apartado, identificamos el problema central que motiva la implementación del programa Conectar Igualdad. En este sentido, nos interesa resaltar que dentro del Sistema Nacional de Educación Formal se registran brechas educativas originadas en el desigual acceso a las TIC's. Esto implica que existe una distancia entre aquellas personas que hacen uso de TIC's de modo cotidiano, respecto de quienes no poseen el acceso a las mismas, o que, a pesar de poseerlo, no tienen el conocimiento para utilizarla. Dicha situación nos invita a identificar distintas dimensiones de análisis que han sido determinantes a la hora de establecer las causas de tal escenario, a saber:

##### → Causas de tipo estructurales

- **Subdesarrollo educativo:** refiere a las desventajas o situación de avance técnico-científico que se presentan entre en los países subdesarrollados con respecto al de los países desarrollados y que redundan en los niveles de desarrollo humano colocando a la Argentina en el puesto número 59 de las pruebas PISA (Cuartas, 2015:8).
- **Necesidades básicas insatisfechas<sup>10</sup> y pobreza:** la existencia de hogares que no logran satisfacer las necesidades básicas de los miembros o registran altos índices de pobreza y pobreza extrema repercute en bajos niveles educativos y profundiza las brechas detectadas en el sistema de educación formal dificultando o impidiendo el acceso a las TIC's.

**10.** Se utiliza como referencia para el año de creación del programa en estudio: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Información censal del año 2010. (2014). Recuperada en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf> el 21/04/20.

- **Incompetencias digitales:** el nivel general de alfabetización digital de la población argentina, determinante de lo que se denomina “brecha digital”, es la representación de una “nueva desigualdad” de carácter estructural (de la Selva, 2015: 274) presente entre otros, en los países en vías de desarrollo o periféricos de América Latina. Dicho punto de partida es constituyente de una de las causas que dan origen a la “brecha educativa digital” en tanto subsistema de la denominada “Sociedad de la Información”.
- **Ausencia de un marco legal regulatorio:** mediante el que se reglamente el mercado de las TIC’s en aras promover el acceso y distribución igualitaria en el territorio nacional.
- **Déficit de infraestructura educativa:** la disparidad de las instalaciones y de los servicios educativos privados y públicos urbanos y público rural; redundan en la educación que reciben los alumnos de familias de altos y bajos ingresos, e impacta sobre el interés y la asistencia de alumnos y maestros.
- **Escasa infraestructura y servicios en telecomunicaciones:** dado el precario desarrollo tecnológico a nivel local y la falta de inversiones se evidencia una carencia de redes troncales a nivel nacional que favorezcan una mayor interconexión, distribución y acceso a internet. Sumado a dicho déficit en la disponibilidad de servicios digitales, se advierte una baja intensidad y utilidad del uso a lo largo del territorio nacional.

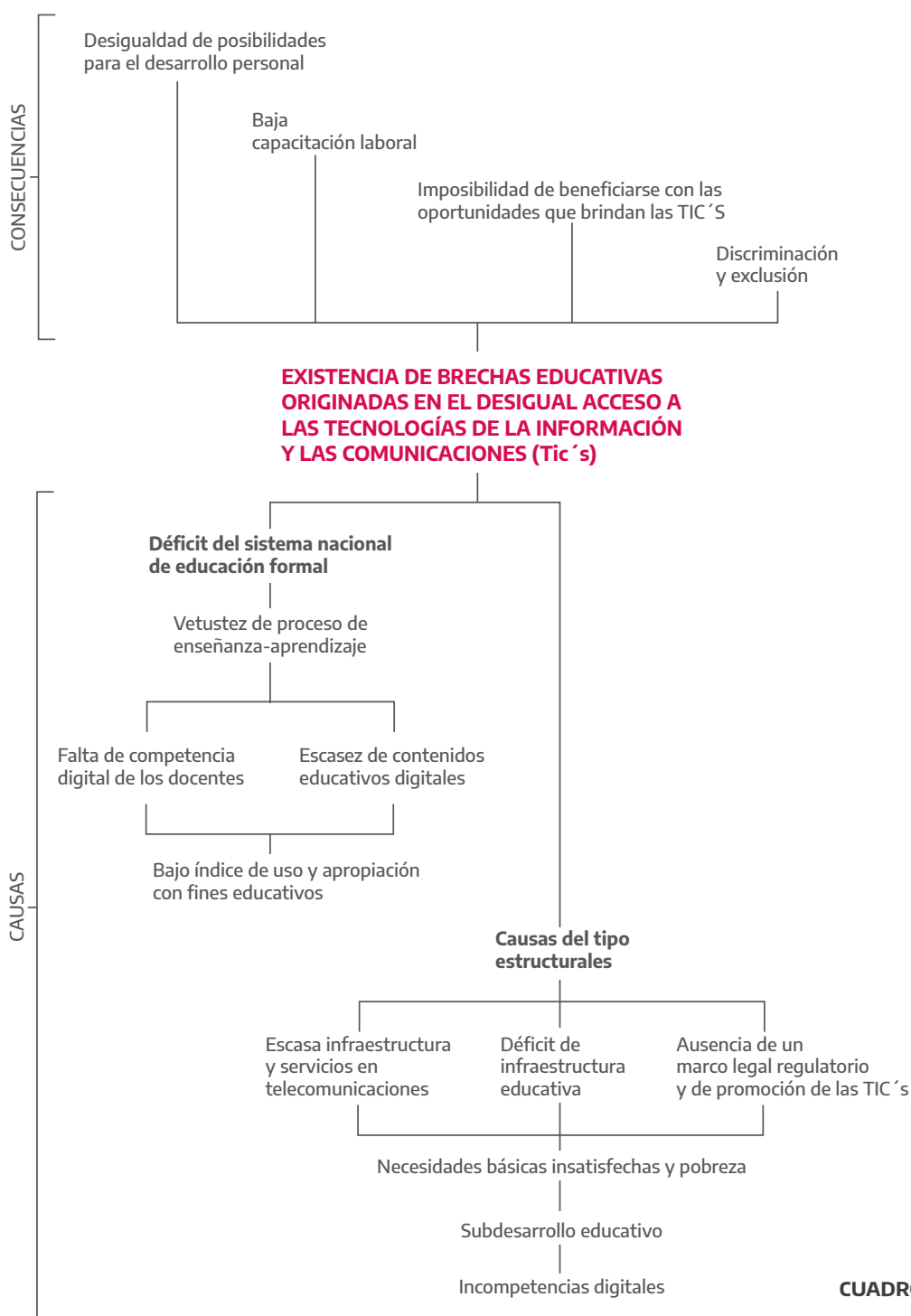
#### → Déficit del sistema nacional de educación

- **Vetustez en los procesos de enseñanza-aprendizaje:** las TIC’s han transformado la forma de vinculación y acceso tanto a la información como al conocimiento, favoreciendo la proximidad con ambas. Sin embargo, se advierte la falta de incorporación de las denominadas TIC’s tecnologías del aprendizaje y el conocimiento (López, 2013: 2) en la gestión del proceso educativo, el cual mantiene rígidas estructuras en los procesos de enseñanza-aprendizaje basado en: lápiz, papel, pizarrón.
- **Falta de competencia digital de los docentes:** la alfabetización digital y desarrollo de la competencia digital del cuerpo docente, genera la imposibilidad de su transmisión en las aulas. Los cuerpos docentes no conocen las ventajas de la incorporación a las aulas y tal carencia se refleja en la imposibilidad de incorporar en la metodología cotidiana contenidos digitales que permitan procesar la información para transformarla en conocimiento de calidad.
- **Escasez de contenidos:** dado el precario desarrollo tecnológico a nivel local se evidencia un déficit en la disponibilidad de contenidos educativos digitales que sean factibles de incorporar en las aulas como parte de la enseñanza y el desarrollo o formación de la competencia digital de los alumnos. Que a su vez respondan con coherencia a la estrategia pedagógica de cada etapa, motiven al alumnado y sirvan a la comprensión y el aprendizaje.
- **Bajo índice de uso y apropiación con fines educativos:** entre los estudiantes que poseen contacto con las TIC’s incluso aquellos con menos nivel de exposición o acceso se evidencia su importancia relativa a asuntos de esparcimiento, prácticos, domésticos o burocráticos. No obstante, no ocurre lo mismo en torno a la motivación y apropiación del uso de contenidos con fines educativos que redunden en un desarrollo individual y autónomo de los alumnos.

Las dimensiones analizadas y sus correspondientes componentes constitutivos del problema central generan consecuencias que corresponde identificar, con miras a su erradicación y en torno a la búsqueda de alternativas de solución a las consecuencias que genera la brecha educativa digital, a saber:

- **Discriminación y exclusión:** de aquellos estudiantes que por su lugar de residencia o por sus recursos económicos no puedan tener acceso a estas nuevas herramientas cristianizando la exclusión digital en exclusión social y personal.

- **Desigualdad de posibilidades para el desarrollo personal:** la distancia que se genera en el desarrollo personal de quienes acceden a las TIC's en su formación y quienes son marginados de dichas posibilidades dan origen a una doble marginación tanto en el presente estudiantil, como en su incorporación en la vida adulta.
- **Baja capacitación laboral:** quien no posea capacitación o aptitud para interactuar y utilizar plenamente las TIC's, pese a los esfuerzos de acercar infraestructura, conexiones o equipos no podrá insertarse en labores calificadas que impliquen el manejo intensivo de las mismas.
- **Imposibilidad de beneficiarse con las oportunidades que brindan las TIC's:** desde las posibilidades individuales de ocio, esparcimiento e interacción con otras personas, hasta la integración de comunidades en el logro de objetivos colectivos que coadyuven al fortalecimiento de la sociedad civil.



**CUADRO 1.** Árbol de problemas.

### 2.4.5.3. Análisis de actores: matriz de análisis

Toda política pública involucra diversos actores. Tomarlos en cuenta nos permite analizar sus prácticas, tomas de posiciones, estrategias; así como los recursos y apoyos que son capaces de movilizar (Oszlak y O'Donnell, 1976: 115). Es por ello que es importante reconocer a los actores involucrados en el proceso de planificación de una política pública, teniendo en cuenta que éstos resignifican y dotan de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones (Díaz, Curti, Monti y Miguez., 2015: 6). Asimismo, construyen redes de negociación e intercambio de intereses entre productores y destinatarios.

En este sentido, la noción de actor nos permite ver a la planificación como un proceso político ya que ilumina sobre los intereses, las negociaciones, alianzas y tensiones. Por otra parte, los actores no despliegan sus estrategias en el vacío, sino que lo hacen en un entramado institucional, territorial, en determinada temporalidad y en relación con otros actores, lo que muchas veces limita o dinamiza el desarrollo de sus estrategias (Díaz et al, 2015: 6).

Para poder abordar un análisis de los actores involucrados en el Programa Conectar Igualdad, tomaremos la definición de Acuña (2013):

Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar / definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción (Acuña, 2013: 36).

El programa seleccionado supone una compleja intervención de diversos actores. Esto ocurre, en primer lugar, porque Argentina es un país federal y sus políticas implican un entrelazamiento de múltiples actores en donde tensionan “diferentes lógicas, modos de gestión y culturas organizacionales” (Rivas, 2017: 12). Por ello, los actores subnacionales o federales tienen un rol significativo en el proceso de las políticas públicas. En segundo lugar, el programa Conectar Igualdad es una política de tipo educativa y, por ello, tendrá una alta complejidad dada “la relevancia de la cuestión, los múltiples intereses y perspectivas, las diferentes capacidades y economías de escala de sus actores” (Rivas, 2017: 21). Además, estos dos elementos convergen en un tercer factor de complejidad en el análisis de actores: a partir del proceso de Reforma del Estado llevado adelante durante la década del '90 se descentraliza el sistema educativo argentino en 24 jurisdicciones. De este modo, las provincias también son responsables de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos y niveles (a excepción de la educación terciaria y universitaria que permanece en la órbita del gobierno nacional). La descentralización del sistema educativo implica un gran gasto presupuestario para las provincias, ya que son responsables de los salarios docentes -siendo éste el principal gasto de la mayoría de los Estados provinciales-, generando desigualdades en el sistema educativo y suponiendo una articulación y coordinación del sistema educativo a nivel nacional y provincial (Rivas, 2017).

Es por ello que, se diferencian actores estatales nacionales, provinciales y locales/ municipales -abarcando las diferentes jerarquías y niveles de gobierno-, pero también se incorporan actores de la sociedad civil, ya que al ser Conectar Igualdad una política educativa, resulta necesario incluir la perspectiva de actores educativos y de la comunidad. En este sentido, y con fines heurísticos, hemos clasificado a los actores de la siguiente manera:



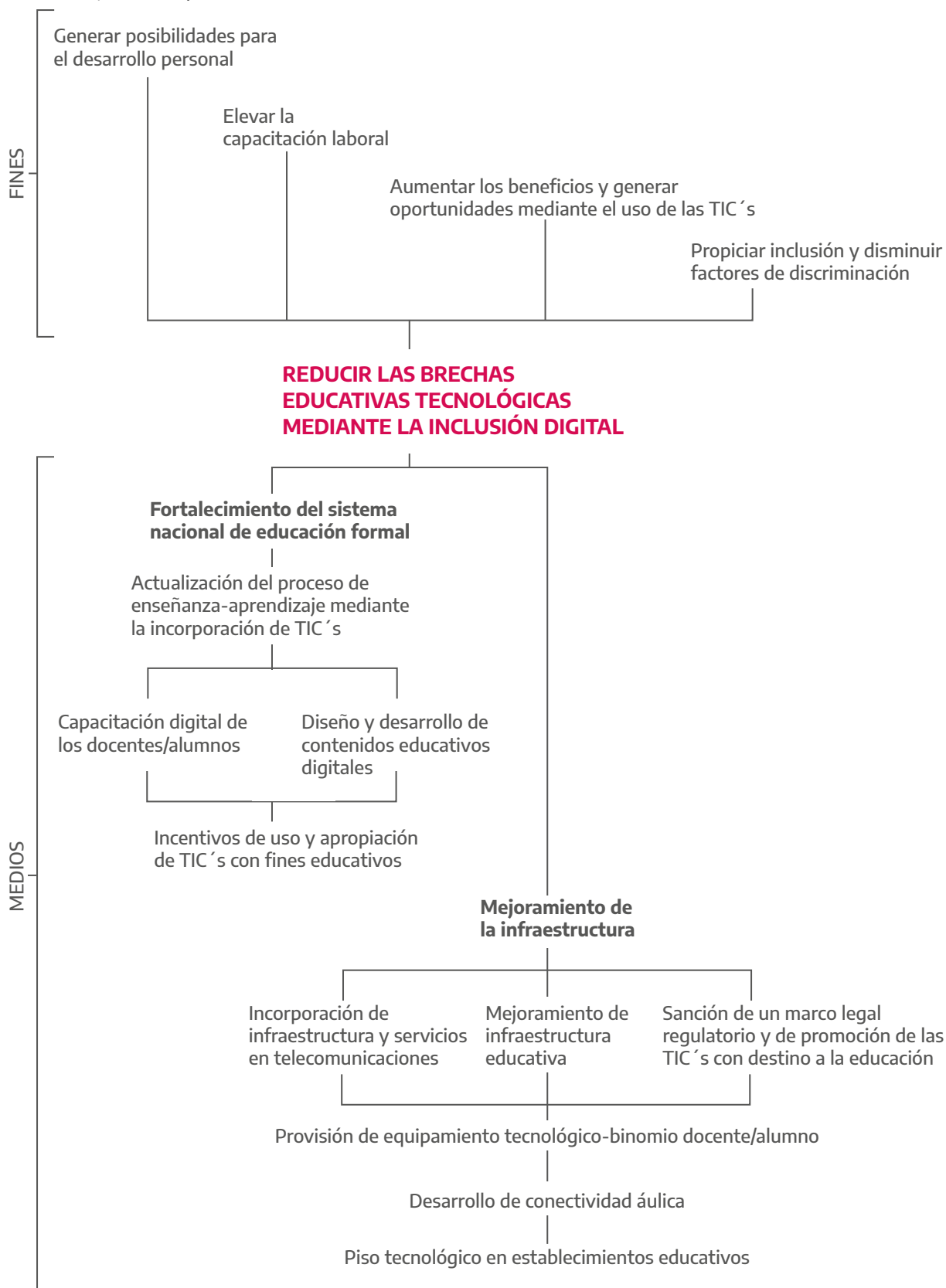
Nivel Organizacional	Actores	Valores e intereses (sentido e incentivos)	Representación (Explicación de la realidad)	Capital (económico, social, cultural, simbólico)	Posicionamiento frente al problema	Alianzas
Nacional	Comité Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación de las TICs a la Escuela.</li> <li>Acceso a recursos tecnológicos.</li> <li>Igualdad y no discriminación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Compromiso para con la puesta en acción del proyecto.</li> </ul>	Económico.	Muy de acuerdo	Gobiernos Provinciales Consejo Federal de Educación.
	Secretaría de Control de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la seguridad de los bienes.</li> <li>Disponer criterios tecnológicos lógicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Reconocimiento de la existencia de infraestructuras deficitarias a nivel educativo y en materia de telecomunicaciones.</li> </ul>	Económico.	Muy de acuerdo	Ministerios provinciales de Educación, Consejo Federal de Educación.
	Ministerio de Educación de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporar conocimientos TIC's en Docentes.</li> <li>Actualizar contenidos pedagógicos que incorporen a las TIC's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Desafío pedagógico.</li> </ul>	Social. Gestión. Articulación con el Consejo Federal de Educación y gobiernos locales.	Muy de acuerdo	Ministerios provinciales de Educación, Consejo Federal de Educación.
	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la capilaridad de las conexiones a internet.</li> <li>Garantizar servicio por vínculo físico o satelital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Reconocimiento del déficit en la estructura y servicios de telecomunicaciones.</li> </ul>	Económico. Garantiza conectividad.	Muy de acuerdo	Ministerios provinciales de Educación, Consejo Federal de Educación.
	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrar en forma general el PCI.</li> <li>Rol de liderazgo.</li> <li>Verificar el Cumplimiento del PCI en los términos y condiciones adecuadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad respecto del acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Desafío institucional en pos de abarcar a toda la población destinataria del proyecto.</li> </ul>	Económico. Adquisición y logística.	Muy de acuerdo	Puede existir tensión con ministerios provinciales según distribución y cronograma.
	Consejo Federal de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Define lineamientos políticos para la incorporación, integración y aprovechamiento pedagógico de las TIC'S.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reconocimiento de una situación de desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías.</li> <li>Desafío pedagógico.</li> </ul>	Social. Organización, gestión, articulación. Formación y capacitación.	Muy de acuerdo	Gobierno Nacional - Gobiernos Provinciales

Nivel Organizacional	Actores	Valores e intereses (sentido e incentivos)	Representación (Explicación de la realidad)	Capital (económico, social, cultural, simbólico)	Posicionamiento frente al problema	Alianzas
Provincial	Ministerios Provinciales de Educación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular PCI a nivel local.</li> <li>• Conformar equipos locales de trabajo.</li> <li>• Cumplir directivas emanadas a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de un déficit de infraestructura educativa.</li> <li>• Desafío pedagógico.</li> <li>• Reconocimiento de una brecha tecnológica en el ámbito local.</li> </ul>	Social. Gestión. Aplicación. Conformación de equipos de trabajo.	Acuerdo. Articulación con órganos nacionales y equipos locales.	Pueden existir tensiones con ambos niveles de articulación.
	Equipo Técnico Jurisdiccional (ETJ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar el PCI en la provincia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la situación de desigualdad existente.</li> <li>• Optimizar la implementación de las directivas emanadas por autoridades superiores.</li> </ul>	Social y Simbólico.	Acuerdo. Nexos entre provincia y nación.	Equipos Técnicos y comité ejecutivo.
Local/Municipal	Equipo Técnico Territorial (ETT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener las redes y perfiles pedagógicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de las directivas emanadas por parte de autoridades nacionales y provinciales.</li> <li>• Optimizar el uso de los recursos disponibles en el marco de su competencia territorial.</li> </ul>	Social y Simbólico.	Acuerdo. Nexos entre la coordinación provincial y establecimientos educativos.	ETJ, Dirección de escuelas, Docentes y RTE.
	Referente Técnico Escolar (RTE).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener operativo el establecimiento educativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optimizar el uso de los recursos tecnológicos en las estrategias de enseñanza y las prácticas docentes en su correspondiente campo de actuación.</li> </ul>	Cultural.	Acuerdo. Nexos entre coordinación provincial y su establecimiento educativo.	Directores de escuela, docentes, alumnos y ETT.
Sociedad Civil	Docentes y equipos directivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a bienes y servicios de tipo TIC's.</li> <li>• Formación en uso de TIC's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposibilidad de acceder a nuevas tecnologías.</li> <li>• Posibilidad de innovar y actualizar las estrategias de enseñanza.</li> <li>• Desafío pedagógico.</li> </ul>	Social. Uso de nuevas tecnologías.	Acuerdo; pero con recursos adecuados.	Posible conflicto con PCI por falta de formación y actualización en los modos de enseñanza.
	Alumnos-as.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a bienes y servicios de tipo TIC's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brecha digital.</li> <li>• Imposibilidad de acceder a nuevas tecnologías.</li> <li>• Existencia de grupos familiares en condiciones de pobreza.</li> </ul>	Social. Uso de nuevas tecnologías.	Acuerdo: problemas en el acceso a la conectividad a Internet.	Docentes, familia y RTE.
Sociedad Civil	Familias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporar al hogar bienes y servicios TIC's.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brecha digital.</li> <li>• Imposibilidad de acceder a nuevas tecnologías.</li> <li>• Existencia de grupos familiares en condiciones de pobreza.</li> </ul>	Social y Cultural. Uso de nuevas tecnologías.	Acuerdo. Problemas en el acceso a la conectividad a Internet.	Establecimiento educativo, alumnos.
	Fabricantes de equipos informáticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demanda de producción masiva de netbooks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creciente demanda de productos y servicios.</li> <li>• Posibilidad de convertirse en proveedor del Estado.</li> </ul>	Económicos.	Muy de acuerdo.	ANSES

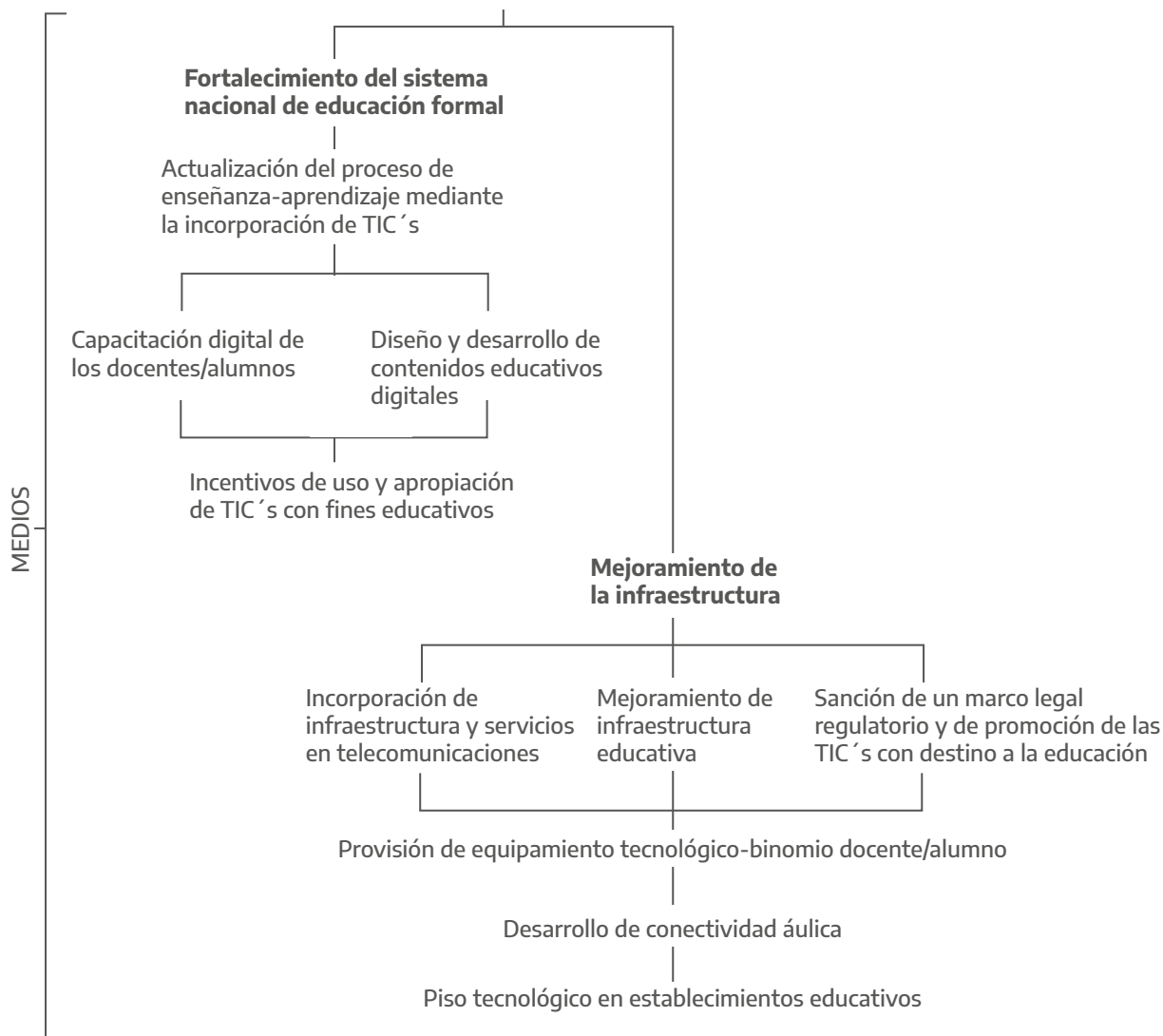
CUADRO 2. Análisis de Actores.

### 2.4.5.4. Análisis de objetivos

A partir de las observaciones consignadas en el análisis de los problemas que deben abordarse, se construirá el árbol de objetivos, donde se identificarán los medios a utilizar para alcanzar tanto el objetivo general como los objetivos específicos.



**REDUCIR LAS BRECHAS EDUCATIVAS TECNOLÓGICAS MEDIANTE LA INCLUSIÓN DIGITAL**



CUADRO 3. Análisis de objetivos.

**2.4.5.5. Análisis de alternativas**

Con relación al árbol de problemas y de objetivos presentados, se ponen a consideración tres alternativas para abordar la problemática en cuestión:

1. Programa de inclusión digital por intermedio de la entrega de dispositivos tipo notebooks, capacitaciones orientadas a las nuevas tecnologías, mejoras en la conectividad de escuelas y desarrollo de contenidos digitales.
2. Programa de inclusión digital por intermedio de subsidios otorgados a los alumnos que cumplan requisitos de escolaridad y docentes que realicen capacitaciones acordes a la temática TIC's para que puedan acceder a la notebook.
3. Programa de inclusión digital por intermedio de la entrega de notebooks a alumnos y docentes, conectividad de banda ancha en todos los establecimientos públicos, actualización integral de la currícula, mejoramiento de los ingresos docentes y capacitación integral a directivos y docentes en temáticas relacionadas a las TIC's.

En función de las alternativas presentadas, se ofrece un cuadro comparativo a los fines de comprender ventajas y desventajas de cada alternativa. El objetivo es identificar cuál de estas alternativas brinda criterios deseables en cuanto a lo que queremos alcanzar y, por otro lado, criterios alcanzables en relación a lo que podríamos llegar a realizar en función de su grado de factibilidad, su nivel de incidencia en cuanto a la problemática y los objetivos detallados oportunamente, los impactos que generarían sobre la población objeto, los costos económicos y la tecnología disponible.

Alternativa	Puntos a Favor	Puntos en Contra	Conclusiones
1. Programa de inclusión digital por intermedio de la entrega de dispositivos tipo notebooks, capacitaciones orientadas a las nuevas tecnologías, mejoras en la conectividad de escuelas y desarrollo de contenidos digitales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalidad (todos los docentes y estudiantes de colegios públicos).</li> <li>• Interpreta las realidades vigentes en cada región.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere articulación de diversos actores.</li> <li>• Requiere de un diseño integral por parte del GN y Estados provinciales.</li> </ul>	Resuelve la problemática en el acceso a equipos TIC's. Requiere de articulación a nivel nacional y también de la predisposición de los docentes a incorporar las herramientas TIC's a las currículas actuales. Puede mostrar resultados a mediano corto plazo y asegura una conectividad "base" a los establecimientos.
2. Programa de inclusión digital por intermedio de subsidios otorgados a los alumnos que cumplan requisitos de escolaridad y docentes que realicen capacitaciones acordes a la temática TIC's para que puedan acceder a la notebook.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor despliegue.</li> <li>• Menos recursos involucrados.</li> <li>• Motoriza la sana competencia entre alumnos y potencia valores de esfuerzo y estudio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado se desliga de ciertas responsabilidades primarias.</li> <li>• Genera desigualdades intra aula.</li> <li>• No contempla las diferentes realidades.</li> </ul>	Sus objetivos están sujetos a rendimientos individuales, pudiendo generar mayor desigualdad. La problemática es abordada de manera parcial.
3. Programa de inclusión digital por intermedio de la entrega de notebooks a alumnos y docentes, conectividad de banda ancha en todos los establecimientos públicos, actualización integral de la currícula, mejoramiento de los ingresos docentes y capacitación integral a directivos y docentes en temáticas relacionadas a las TIC's.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenta cumplir con una currícula más actualizada.</li> <li>• Cambio integral en la propuesta educativa.</li> <li>• Cambio significativos en términos de conectividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No contempla dificultades en el acceso a la conectividad.</li> <li>• Requiere de mucha inversión.</li> <li>• Alcance de objetivos de largo plazo (cambio de currículas).</li> </ul>	Propone cambios deseables y esperables en cuanto a la alta conectividad y actualización curricular, en conjunto con docentes capaces de transmitir e incorporar recursos TIC's en el aula. Sin embargo, requiere de recursos económicos importantes, además de enfrentar el alcance de objetivos en el largo plazo.

CUADRO 4. Análisis de Alternativas.

Debido a la complejidad de la temática se deben definir ciertos criterios de valoración identificando un criterio de carácter *obligatorio*, en este caso la disponibilidad de recursos financieros, y criterios *deseables* fueron ponderados en la *matriz de valoración* en función de su peso relativo en la estrategia y objetivos a cumplir.

La matriz está conformada por una escala de 1 a 10 conforme se acerquen a la situación deseada, siendo 1 la situación más lejana al objetivo y 10 el cumplimiento total del mismo.

Criterios Obligatorios	Operacionalización
1. Existencia de financiamiento.	SI o NO
Criterios Deseables	
2. Simplicidad de la solución.	a mayor simplicidad y menor articulación intergubernamental mejor.
3. Recursos económicos involucrados.	a menor recursos económicos involucrados mejor.
4. Acceso a dispositivos tipo notebook.	a mayor cantidad de sujetos que accedan a los dispositivos mejor.
5. Incorporación inmediata de herramientas Tic's al aula.	a mayor inmediatez en el la incorporación de la herramienta mejor.
6. Impacto real sobre la conectividad de los establecimientos.	Cuanto más real sea la posibilidad de brindar conectividad mejor.

Alternativa	Ponderación	1		2		3	
		Puntos	Peso	Puntos	Peso	Puntos	Peso
1	S/D	SI		SI		SI	
2	10%	7	0,7	8	0,8	6	0,6
3	20%	8	1,6	9	1,8	6	1,2
4	35%	9	3,15	6	2,1	9	3,15
5	20%	8	1,6	6	1,2	7	1,4
6	15%	8	1,2	6	0,9	7	1,05
<b>Total</b>	<b>100%</b>		<b>8,25</b>		<b>6,8</b>		<b>7,4</b>

Como conclusión de este proceso y a raíz de los análisis realizados, se puede entender que la alternativa N°1 indicaría ser la pertinente para alcanzar los objetivos propuestos oportunamente.

Resumen narrativo	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Factores Externos (supuestos o riesgos)
<p><b>Fin</b> Contribuir a la incorporación educativa de las TIC's, la inclusión digital y el derecho a la igualdad tecnológica.</p>	Población incluida digitalmente.	Censos de los Institutos de Estadísticas Publicaciones Académicas (tesis, artículos, revistas científicas).	Falta de incorporación de las nuevas tecnologías a la actividad educativa: desinterés por parte de directivos, docentes, alumnos y familias.
<p><b>Objetivo general</b> Reducir las brechas educativas tecnológicas mediante la inclusión digital.</p>	Porcentaje de TIC's incorporadas en establecimientos educativos.	Registros de establecimientos conectados.	Suspensión y/o interrupción del proyecto por factores externos invencibles: crisis sanitaria/pandemia.
<p><b>Objetivos específicos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el acceso a dispositivos tecnológicos a docentes y alumnos en escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente.</li> <li>Brindar formación a los docentes en el uso de herramientas tecnológicas.</li> <li>Incorporar el uso de las TIC's en el proceso educativo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Relación entre dispositivos entregados y cantidad de estudiantes.</li> <li>Relación entre dispositivos entregados y cantidad de docentes.</li> <li>Índice de docentes con competencia digital.</li> <li>Relación de contenidos digitales/tradicionales en la planificación áulica.</li> <li>Índice de uso y apropiación con fines educativos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de operativos de entregas.</li> <li>Evaluaciones anuales.</li> <li>Distribución en la currícula de contenidos digitales.</li> <li>Encuestas a población beneficiaria.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Problemas en los registros y bases de datos de las instituciones.</li> <li>Desinterés de los docentes en la formación sobre el uso y manejo de competencias digitales.</li> <li>Desinterés de alumnos, directivos, docentes en la implementación del uso de las TIC's en la escuela.</li> </ol>

Resumen narrativo	Indicadores verificables objetivamente	Medios de verificación	Factores Externos (supuestos o riesgos)
<p><b>Productos (bienes y servicios)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Equipos informáticos para estudiantes y docentes.</li> <li>Jornadas de Capacitación para los equipos directivos y docentes.</li> <li>Contenidos digitales educativos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Netbooks entregadas a alumnos/as.</li> <li>Netbooks entregas a docentes.</li> <li>Establecimientos abordados.</li> <li>Capacitaciones realizadas.</li> <li>Docentes capacitados.</li> <li>Cantidad de contenidos subidos a la plataforma.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.1., 1.2. y 1.3. Informe consolidado de entrega y puesta en uso.</li> <li>2.1. y 2.2. Informe de contenidos, capacitaciones y asistencia docente.</li> <li>3.1. Informe sobre calidad y pertinencia de los contenidos vertidos en plataforma.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Faltante de oferta ante la demanda masiva de dispositivos.</li> <li>Dificultades en la selección de formadores de formadores a cargo de las capacitaciones.</li> <li>Dificultad en la incorporación de las TIC's en el aula, y su consecuente dificultad para el adecuado uso de los contenidos disponibles.</li> </ol>
<p><b>Actividades</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Entrega de equipos informáticos a estudiantes y docentes</li> <li>Dictado de jornadas de capacitación para los equipos de profesionales docentes</li> <li>Producción e incorporación de contenidos digitales educativos</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de equipos entregados.</li> <li>Total de Jornadas de Capacitación llevadas a cabo.</li> <li>Cantidad de participantes inscriptos a las jornadas.</li> <li>3.3. Contenidos incluidos en plataforma digital.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Registros del programa.</li> <li>Controles periódicos.</li> <li>Evaluaciones presupuestarias.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Demoras en la adquisición, distribución y entrega de dispositivos.</li> <li>Ausentismo injustificado de directivos y docentes a las capacitaciones previstas.</li> <li>Baja cantidad de personas capacitadas: disminución en el producto final de contenidos digitales proyectados.</li> </ol>

CUADRO 5. Matriz de Marco Lógico.

### 2.4.5.6. Cronograma de actividades

En la propuesta se presenta una calendarización anual. Por eso, se propone iniciar el desarrollo de sus actividades a la mayor brevedad posible, atento las necesidades emergentes de la situación de emergencia sanitaria que estamos atravesando. Por ello, y a modo de ejemplo, se ha decidido que la organización temporal de proyecto se extienda entre los meses de julio de 2022 a junio de 2023. - Al efecto, determinamos los siguientes plazos:

Actividades\Mes	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN
Integración y puesta en funciones del Comité Ejecutivo del Programa.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Conformación de espacios de articulación y encuentro con los gobiernos locales.	■	■	■									
Entrega de recursos - equipos informáticos a estudiantes y docentes.		■	■	■								
Garantizar conexión a internet en los establecimientos educativos.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Dictado de jornadas de capacitación para los equipos de profesionales docentes y directivos.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Asesorar y brindar asistencia técnica a las áreas o instituciones que lo requieran.		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Producción e incorporación de contenidos digitales educativos.								■	■	■	■	■
Evaluación del Proyecto.												■

CUADRO 6. Cronograma de Actividades.

- **Integración y Puesta en funciones del Comité Ejecutivo del Programa Conectar Igualdad.com.ar:** de acuerdo a la integración ut supra detallada, se estima que la designación de los representantes de cada organismo y la integración final del comité deberá realizarse con la mayor celeridad posible. Una vez formalizado el proceso, el Comité comenzará a funcionar durante la totalidad del plazo de vigencia del presente proyecto.
- **Conformación de espacios de articulación y encuentro con los gobiernos locales:** se proyecta un plazo máximo de tres meses para alcanzar la totalidad de acuerdos necesarios con los gobiernos locales. Este plazo podrá variar en el caso que existan tensiones o fluidez en las respectivas articulaciones en particular.
- **Entrega de recursos:** proponemos que la entrega de los equipos informáticos se realice en forma continua una vez entablados los espacios requeridos en el acápite anterior, con excepción del mes de enero, periodo previsto para el receso educativo.
- **Dictado de Jornadas de Capacitación:** el plazo fijado al efecto se prevé a partir del mes de agosto, e incluso puede hacerse en forma simultánea con la entrega de los recursos. Su duración no está limitada, en tanto que anticipamos riesgos de acuerdo a la asistencia o factores externos que hagan necesaria una reprogramación.
- **Asesoramiento y Asistencia técnica:** será permanente una vez que inicie la entrega de los recursos.
- **Producción de contenidos digitales:** se proyecta iniciar la producción tras el receso escolar del mes de enero en adelante, considerando que para entonces en la mayor parte del país se habrán de realizar las entregas y capacitaciones correspondientes.
- **Evaluación del programa:** a realizarse de forma ex post –conforme se desarrolla en el acápite siguiente– no obstante lo cual se prevé que para el mes de junio de 2023 deberán estar definidas las Universidades Nacionales que llevarán a cabo esta etapa del proceso.



ITEM	Concepto	Unidad	Costo mensual por unidad	Meses	Costo total
<b>Remuneraciones</b>	1.1. Tareas relativas a la organización y administración. 1.2. Capacitaciones. 1.3. Tareas técnicas.	Mensual	1.1. 250 administradores x \$20.000 1.2. 100 capacitadores x \$25.000 1.3. 500 técnicos x \$30.000	12	\$ 270.000.000,00
<b>Logística y Movilidad</b>	Viáticos de: 1.1. Capacitadores. 1.2. Técnicos.	Mensual	1.1. Capacitadores \$230.000 1.2. Técnicos \$207.000	12	\$ 5.244.000,00
<b>Refrigerio/Almuerzo etc.</b>	Vale de Comida (850 Recursos).	Mensual	\$ 3.910.000 (23 días de trabajo x \$200 el día)	12	\$ 46.920.000,00
<b>Bienes de USO a transferir</b>	Bienes, Equipos informáticos y equipamiento en general.	Anual	\$10.854 (1.600.000 unid)	12	\$ 17.366.400.000,00
<b>Bienes de Consumo</b>	Insumos de Oficina.	Mensual	\$50.000	12	\$ 600.000,00
<b>Gastos de Soft y Hardware</b>	Licencias.	Anual	\$10.000.000 (Paq p/ 1.600.000 unid)	12	\$ 10.000.000,00
<b>Servicio Satelital</b>	Cobertura Satelital por servicios de internet ARSAT.	Mensual	\$500.000 (Distritos que no poseen vínculo físico)	12	\$ 6.000.000,00
<b>Gastos de funcionamiento</b>	Telefonía, Alquileres Varios (depósitos, proyectores, Fondos Rotatorios y otros).	Mensual	Telefonía \$103.583 Alquileres \$300.000 Fondos rotatorios \$200.000 (por 24 jurisdicciones) Otros \$500.000	12	\$ 68.442.996,00
<b>TOTAL ESTIMADO</b>					\$ 17.773.606.996,00

CUADRO 7. Presupuesto.

### 2.4.5.7. Propuesta de evaluación

Por último, desarrollaremos una propuesta de evaluación, para comprender los alcances que puede contener un proyecto, y cuando deseamos explicar y analizar los resultados de un programa o política pública. Es por eso que pensamos **la evaluación como un momento analítico que nos permite revisar la planificación y la implementación de una política pública con el fin de mejorarla.** En este sentido, la evaluación es un proceso de aprendizaje sobre los aciertos y errores de un programa que se realiza durante todo el ciclo heurístico de la política pública.

Teniendo en cuenta las características del programa Conectar Igualdad y el desarrollo de nuestra planificación, nuestra propuesta se basará en una **evaluación de tipo ex post, que buscará determinar cuáles fueron los resultados del programa en todo el territorio nacional.** Elegimos este tipo de evaluación ya que nos permitirá determinar si los objetivos esperados se han cumplido. Es decir, buscamos evaluar los cambios que produjo nuestra política pública.

Asimismo, consideramos que al ser Conectar Igualdad un programa educativo cuyo objetivo general es reducir la brecha digital apuntando a una redistribución de recursos tecnológicos y a la inclusión digital, **es pertinente que nuestra evaluación incorpore una perspectiva integral que permita articular el mundo gubernamental, el académico y el profesional** (Neirotti, 2005), ya que la evaluación es un instrumento de la democracia y que busca la transparencia. **Una mirada político integral entiende al Estado como un proyecto político y social, identifica el gobierno y la gestión, busca el fortalecimiento de la democracia y mejorar la calidad de vida de la población** (Amaya, 2006). Teniendo en cuenta este aspecto, el evaluador será el Ministerio de Educación de la Nación en articulación con Universidades Nacionales que poseen una gran legitimidad, extensión territorial y capacidad de vinculación con el sector académico y educativo.

De esta forma, el objetivo general de nuestra evaluación será **analizar los cambios en la incorporación de TICS en el aula y entre las prácticas de estudiantes y docentes a partir de la implementación del PCI**. Nos planteamos los siguientes objetivos específicos:

- Medir el alcance de la entrega de dispositivos tecnológicos a docentes y alumnos en escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente teniendo en cuenta cantidad, extensión geográfica y nivel de enseñanza.
- Medir el alcance de las capacitaciones a personal docente teniendo en cuenta cantidad, extensión geográfica y nivel de enseñanza.
- Indagar la producción e incorporación de contenidos digitales educativos en el aula y en la enseñanza.
- Analizar los cambios y continuidades en las prácticas áulicas, de estudio y de enseñanza a partir de la implementación del PCI.

Trabajaremos con **la hipótesis de que, a mayor alcance del programa, habrá una mayor inclusión digital**. La variable independiente será el alcance del programa y variable dependiente la inclusión digital. Las unidades de análisis serán las instituciones educativas, los directivos, docentes y estudiantes que formaron parte del programa.

Las dimensiones de análisis serán:

→ **Accesibilidad. Indicadores:**

- Cantidad de dispositivos entregados
- Niveles educativos abarcados
- Extensión territorial

→ **Desarrollo de conocimientos digitales. Indicadores:**

- Capacitaciones realizadas
- Docentes capacitados
- Producción de contenidos digitales

→ **Uso de los recursos. Indicadores:**

- Contenidos digitales descargados de la plataforma digital
- Administración de los recursos en la institución
- Aplicaciones más utilizadas
- Uso de los recursos en el aula
- Uso de los recursos en el hogar

→ **Representaciones y percepciones Indicadores:**

- Concepciones sobre la tecnología
- Concepciones sobre el acceso a la tecnología
- Percepciones sobre la inclusión digital
- Percepciones sobre el PCI

Siguiendo lo anterior, nuestro abordaje metodológico consistirá en una triangulación entre **métodos cuantitativos** y **métodos cualitativos** que se llevará adelante en dos etapas:

#### Etapa cuantitativa

- Análisis de datos estadísticos, registros, informes y presupuesto del programa
- Trabajo de campo: Realización de encuestas a directivos, docentes y estudiantes siguiendo una muestra representativa.

#### Etapa cualitativa

- Realización de entrevistas en profundidad a funcionarios, directivos, docentes, estudiantes y familias siguiendo un muestreo de acuerdo a criterios de relevancia, oportunidad y pertinencia a partir de la información surgida de la primera etapa.

## 3.

### Cadena de valor público<sup>11</sup>

por Facundo Juárez Ritterband

#### → Introducción

El esquema básico de la Cadena de Valor Público (CVP) es **insumo-operaciones-producto-resultados-impactos**. En este sentido, no dista de servir para el análisis de procesos de producción en organizaciones privadas. No obstante, gracias a distintos aportes, pudo ser pensada para incorporar al análisis de políticas públicas. La CVP y sus reformulaciones en el Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP), traducido también como el Modelo de Análisis de la Acción Estatal (Sotelo, 2016), pretende aportar capacidad descriptiva y explicativa al proceso de producción de políticas públicas. Con este modelo no pretende encontrar el deber ser de las políticas públicas sino más bien entenderlas o descubrirlas (Sotelo, 2016).

Algunos de sus antecedentes pueden encontrarse en autores como Matus, Makon y Arrieche, que en la década del 80 escribían las *Bases Teóricas del Presupuesto por Programas o en Stiglitz* (2000), Musgrave(1992) y Cibotti Cierra (1970). Por otro lado, Carlos Matus se encargó de presentarla y profundizar junto con la exposición de la planificación estratégica situacional, luego Weiss también empezó a hacer referencias a los componentes de la cadena en *Bases para una teoría de la Evaluación*, y se utilizó también en diferentes organismos internacionales en diferentes tipos de auditorías y estudios de evaluación.

<sup>11</sup>. En este capítulo se retoman principalmente los abordajes de Jorge Anibal Sotelo Maciel (2016) y de Daniel Hernandez (2015).

No obstante, se fueron advirtiendo ciertas limitaciones del modelo, relacionadas sobre todo a su sesgo productivista y lineal (Sotelo, 2016). El sesgo productivista, se decía, no permitía tomar en cuenta la complejidad de la actividad estatal como el carácter integral que presentan sus intervenciones. Por otro lado, se criticó su linealidad por caer en una secuencia simplista que impedía analizar las relaciones complejas que dan cuerpo a las políticas públicas. Así, distintos autores como Jorge Sotelo (2016) o Daniel Hernández (2015), tomando elementos de la planificación estratégica situacional, incorporaron dimensiones de análisis que enriquecieron al modelo y su fortaleza analítica.

La dimensión principal que se sumó a la CVP clásica fue la dimensión política, abriendo una puerta de profundización conceptual ilimitada; otra cuestión fue empezar a entenderla como una red compleja de producción por un lado y también empezar a identificar la compleja red de resultados e impactos, como veremos mas adelante. En efecto, tras muchos años en los que se incorporaron de forma sobreabundante distintos instrumentos de gestión, generalmente tomados del sector privado, bajo el paradigma de la Nueva Gerencia Pública en los años 90, la dimensión política se fue relegando bajo un sesgo economicista y tecnocrático. Así, también se perdió la capacidad de formular estrategias que comprendan las miradas de distintos actores y ocurrió que corpulentos diagnósticos y planes se chocaron con una realidad que los volvió inviables.

### 3.1. Problema Público y Valor Público

Un problema puede ser definido como la brecha existente entre una situación dada y una situación deseada, creada por las valoraciones de quienes sienten y toman conciencia de ella. El carácter público del problema aparece cuando dicha brecha es puesta en discusión, reclamando la situación deseada, interpelando y llamando la atención del sistema político y del Estado. Los problemas se construyen a partir de las miradas que se erigen sobre una situación y pueden ser descritos con distintos indicadores o tener múltiples causas de diferentes dimensiones que tienden a constituir redes complejas de problemas relacionados. Para incorporar como herramienta el **modelo de cadena de valor público** (Hernandez, 2015) y el **modelo de análisis de la acción estatal** (Sotelo, 2016), es importante que previamente se aborden las nociones de problema público y valor público, en tanto que las respuestas al primero implica la búsqueda de generar el segundo. Tanto los problemas públicos como la agregación de valor público son construcciones sociales, es decir, tienen una dimensión objetiva y otra subjetiva.

Las intervenciones que llevan adelante las instituciones públicas u organismos estatales, “involucran procesos más o menos complejos de agregación de valor público” (Sotelo; 2016: 3) entendiendo **valor público como “toda aspiración colectiva sobre condiciones de la sociedad que goce de cierto grado de acuerdo, consentimiento o consenso que promueva su incorporación a los esfuerzos del Estado”** (Sotelo, 2016: 3). Es decir, **el valor público se consigue mediante la formulación y ejecución de políticas públicas y se lo considera como tal en tanto una parte de la sociedad considera que un problema debe ser resuelto y que es legítimo que el Estado intervenga o no:**

como sucede con los problemas públicos, qué se considera valor público puede ser también materia de discusiones y pujas, de modo que en su constitución resultan clave los procesos de legitimación de tales aspiraciones, así como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales estas se inscriben en la agenda estatal (Sotelo, 2016: 3).

El Estado se servirá de diferentes instrumentos como la producción de bienes y servicios, las regulaciones o medidas de política, las transferencias dinerarias y las acciones que buscan dar orientación y construir legitimidad. Toda política pública contendrá en sí elementos propios de cada tipo de instrumento y constituirá un perfil de intervención según la centralidad de cada instrumento en el diseño de la misma. Ahora bien, dicha centralidad podrá ir modificándose según cómo se modifique el problema o problemas que busca abordar. Según Sotelo, esto demandará un proceso de planificación que, a diferencia del modelo secuencial, no se considerará como un momento previo y estanco respecto de la ejecución e implementación:

la planificación es la actividad a través de la cual las instituciones estatales analizan de manera permanente sus procesos de agregación de valor, toman decisiones sistemáticas sobre el perfil de intervención de las políticas públicas en las que participan y programan las operaciones y recursos que dicho perfil demanda (Sotelo, 2016: 3)

De modo similar, Hernández propone **una relación directa entre políticas públicas y valor público, en tanto define a las políticas públicas como “conjunto de acciones encadenadas para crear valor público”** (Hernandez, 2015: 2). Aquí es preciso introducir el contenido que está tras la noción de **valor público**: sin duda que al decir “público” se hará referencia a la cuestión pública, a la intervención del Estado (vía acción u omisión), en tanto que “valor” deberá ser entendido no en términos meramente economicistas sino como valoración, como la valoración social de los esfuerzos de los problemas públicos y de los esfuerzos del Estado.

Siguiendo a Daniel Hernández, esta forma de entender al valor público tiene uno de sus puntos de partida en la afirmación de que hay ciertos bienes que el mercado no asigna de modo eficiente, por lo que la acción del Estado es clave para distribuirlos con eficiencia. Y esto porque muchas veces dichos bienes son indivisibles y es difícil dividirlos en función de quienes se benefician de ellos, además de que producen distintas externalidades. El autor retoma a Michael Marlow (1995) para afirmar que **el Estado “debe hacerse cargo de estos bienes para resolver problemas que el mercado no puede resolver y para lograr lo mismo que éste debe garantizar: eficiencia asignativa”** (Hernandez, 2015: 2).

En un sentido similar, Hernández retoma a uno de los principales teóricos del valor público que es Mark Moore, para introducir que si las ciencias económicas incorporan la “acción del Estado” para construir sus modelos de equilibrio, el análisis de las prácticas de gobierno, de políticas estatales, no puede restringirse a dichos modelos economicistas. **El valor público es relacional, implica disputas entre diferentes proyectos; Hernández lo define como “una situación social que un proyecto afirma como valiosa en discusión con otros proyectos políticos y miradas en pugna”** (Hernández, 2015: 3) y pone como ejemplo a la universalización de

la educación, que no es resultado de una falla del mercado sino de una decisión política, así como podrá ser la decisión de producir acero o explotar petróleo. En este sentido, “los valores públicos se afirman como se afirma un proyecto: a partir de una actividad política que involucra no solo la situación en la que se desea estar (o la que quiere evitar) sino también las formas de lograrla y las implicancias que ello produce” (Hernandez, 2015: 3).

**El carácter político del valor público se detecta también en el hecho de que no hay características naturales en los bienes que los hagan públicamente valiosos, sino que dicho valor aparece relacionado con la incorporación a un proyecto político.** Esto afirma, a su vez, el valor que tienen determinados bienes para la sociedad y cómo los proyectos consideran distintas formas para producirlos, a partir de una multiplicidad de criterios que no son necesariamente armoniosos entre sí (Hernandez, 2015). Entre estos criterios, la eficiencia asignativa no tiene por qué ser necesariamente ponderada en primer lugar sino que se podrán considerar otros como el valor primordial de la vida, el derecho universal a la vivienda o a la salud.

Por supuesto que la definición de los criterios para afirmar qué es un valor público y cuáles son sus formas de producirlo, no están exentos de disputas entre actores políticos, económicos y de la sociedad civil que tienen distintas afirmaciones valorativas y buscan que los esfuerzos del Estado se direccionen en uno u otro sentido, en el marco de proyectos políticos determinados. Hernández dirá, así, que **los proyectos políticos “pueden entenderse como un conjunto de situaciones seleccionadas que se consideran valiosas y buscan realizarse a través de los medios de los que dispone el aparato estatal”** (Hernández, 2015: 3) y, en ese sentido, se pregunta cómo crea valor el Estado. Su respuesta, al igual que la de Jorge Sotelo, retoma las actividades de regulación, producción y direccionamiento que definen a su vez el perfil de intervención estatal.

## 3.2. Modelo de Análisis de la Acción Estatal

### 3.2.1. Tipos de acción del Estado

Entonces, consideramos las políticas públicas como aquello que el Estado hace. O, dicho de otra manera, “las políticas estatales permiten una visión del estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (O’Donnell; Oszlak, 1995). Así, en tanto analizamos los procesos de producción pública para desentrañar la complejidad de la actividad estatal, debería buscarse claridad en el análisis de los productos públicos. No obstante, dichos productos deben ser comprendidos en su complejidad, composición, volumen y, para ello, un punto de partida es diferenciar entre prestación de servicios y entrega de bienes, transferencias dinerarias, fijación de regulaciones y acciones de orientación estratégica destinadas a generar consenso. En palabras de Sotelo (2016):

Todas las políticas públicas utilizan estos instrumentos a efectos de alcanzar sus objetivos. Algunas políticas pueden ser esencialmente regulatorias, otras primordialmente prestacionales, ya sea de bienes y servicios o de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos cuatro tipos de instrumentos en los que se pueden clasificar las acciones que el Estado lleva a cabo en los procesos de agregación de valor público (Sotelo, 2016: 4)

Esta esquematización que Sotelo realiza sobre el accionar del Estado, las traduce en **cuatro tipos de acción** que ocupan el centro de la cadena de agregación de valor público:

1. Producción de bienes y servicios
2. (Re)distribución y transferencias dinerarias
3. Regulaciones - medidas de política
4. Orientación estratégica.

Para aportar claridad a lo que sigue, graficamos brevemente la **cadena de producción pública**, según la matriz insumo-producto-resultados-impacto y luego detallamos cada una de las dimensiones mencionadas:



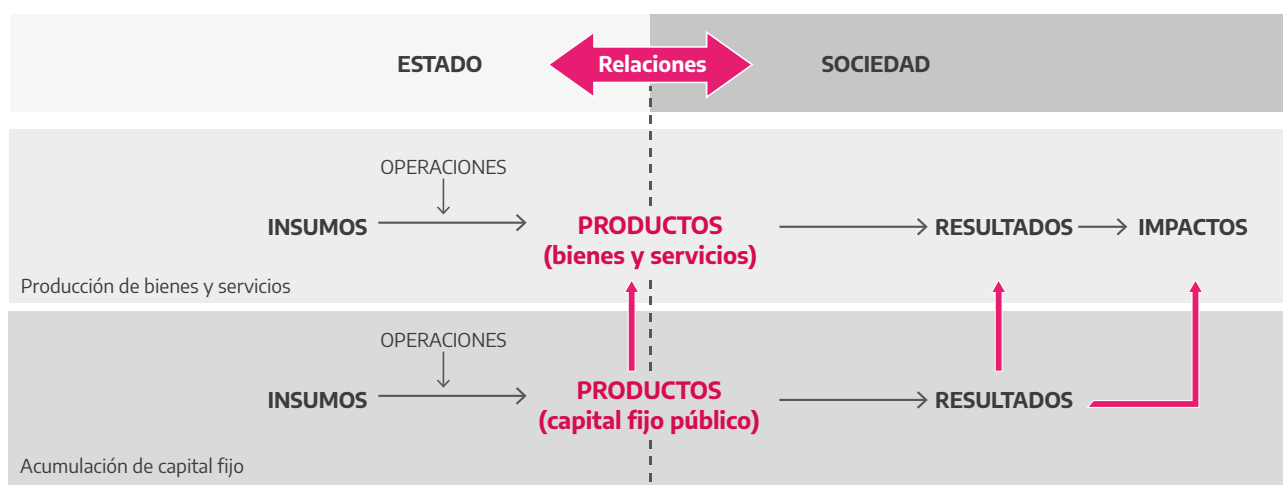
### 3.2.2. La producción pública de bienes y servicios

La cadena de valor público toma al sector público como un determinado conjunto de organizaciones públicas destinadas a producir bienes o servicios tales como los de seguridad, de salud, de educación, de defensa, etc. que pueden ser considerados productos públicos. Según Sotelo, estos productos “constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales, contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas” (Sotelo, 2016: 4).

Para realizar tal producción, el Estado se sirve de diferentes insumos a los que generalmente accede con recursos financieros obtenidos por distintas vías, principalmente impositivas. Aquí, tener en cuenta el volumen de producción (planteo de metas) será un dato clave ya que determinará la cantidad necesaria de insumos para producir una cantidad determinada de bienes públicos, aunque no siempre co-variarán los volúmenes y los insumos. Por otro lado, es sobre dichos insumos que se realizan distintos tipos de operaciones, para modificarlos o combinarlos, obteniendo de esa manera los distintos bienes o servicios. No obstante, de finalizar el análisis en este punto, se caería en un sesgo productivista y se perdería de vista que el Estado no solo interviene mediante bienes y servicios públicos sino que también realiza otra serie de producciones y, además, despliega “acciones de acumulación” que

generan el incremento de los bienes duraderos que son capaces de producir otros bienes y servicios (y que) resultan clave no sólo para efectuar la prestación de bienes y servicios públicos, sino también para el crecimiento de la economía del país, ya que condiciona una mayor producción en periodos posteriores, al mismo tiempo que implica la constitución de un acervo de infraestructura (Sotelo, 2016: 5)

Siguiendo lo planteado por Sotelo en relación a las acciones de acumulación, debemos destacar también que están comprendidas las acciones de inversión pública destinada a producir capital fijo e infraestructura, que permiten ampliar los volúmenes de producción de las diferentes instituciones públicas (escuelas, oficinas, hospitales, armamentos, tecnología, etc) como de actividades privadas (parques, centrales eléctricas, infraestructura tecnológica, etc). El carácter acumulativo implica, por un lado que pueden ser productos diferentes y que pueden cumplir una función intermedia dentro de la cadena de producción pública, teniendo diferentes implicancias para cada componente. Al respecto, el siguiente gráfico:





### 3.2.3. Distribución y prestaciones dinerarias

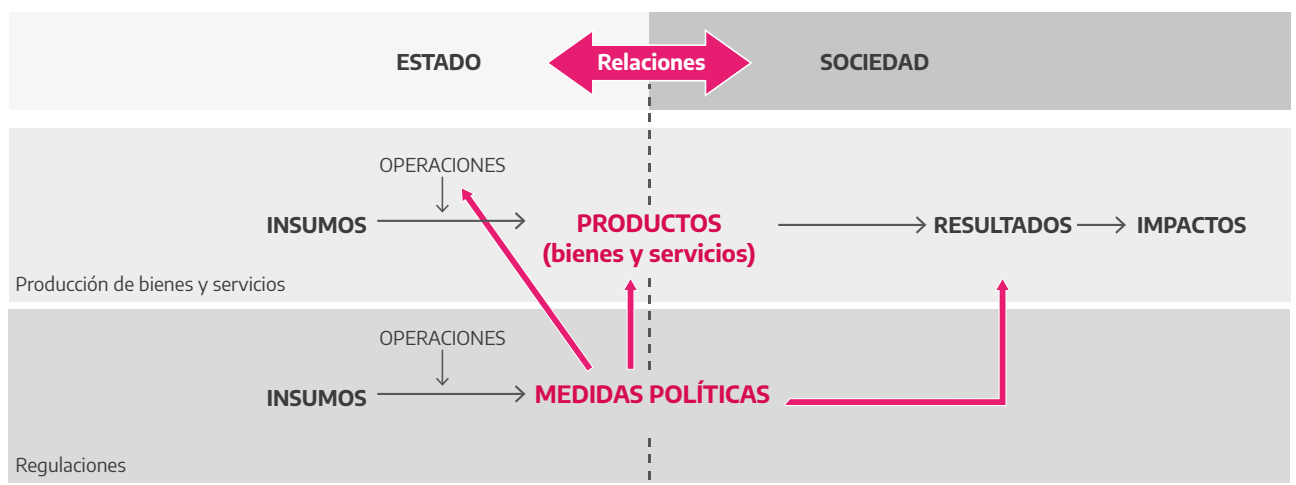
Otro conjunto de acciones del Estado son las acciones de distribución a partir de transferencias dinerarias. Pueden encontrarse, entre estas, aquellas relacionadas a la política social como jubilaciones y pensiones. También podemos considerar aquí los subsidios o prestaciones dinerarias. Según Sotelo, “aun cuando se requiera de ciertas acciones operacionales, no hay un proceso de producción propiamente dicho (combinación y transformación de insumos en productos), sino más bien un proceso de traslación” (Sotelo; 2016: 6). Siguiendo con el esquema de los gráficos anteriores, esta dimensión podría verse de la siguiente manera:



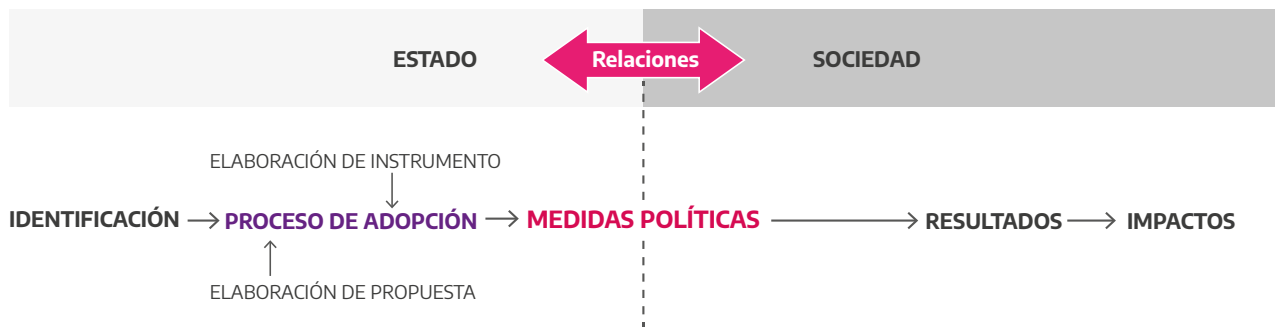
### 3.2.4. Las regulaciones o medidas de política

Las regulaciones son aquellas **medidas por las cuales el Estado ordena el juego en función de alcanzar sus objetivos. Estas medidas de política “son decisiones que tienen el propósito de influir en el comportamiento de los ciudadanos o de terceras instituciones a partir de establecer una regla de juego”** (Sotelo, 2016: 7). Sus efectos son duraderos pero no es que se toman de forma continua sino que se originan en acciones y acontecimientos puntuales.

El autor hace referencia a **dos tipos de medidas de política: unas de coerción y otras de persuasión**. A las primeras las llama regulaciones propiamente dichas (que pautan comportamientos de forma coactiva y permanentemente, generalmente ancladas en normativas) y a las segundas las llama disposiciones orientadoras (que orientan comportamientos sociales y suelen ser de carácter más bien simbólico). Siguiendo nuestro esquema, podríamos verlo así:



Además, debe destacarse que más que operaciones, puede considerarse un proceso de adopción, generalmente complejo y de fricción entre los diferentes actores que buscan imponer las reglas del juego. En ese sentido, podemos compartir el siguiente esquema:

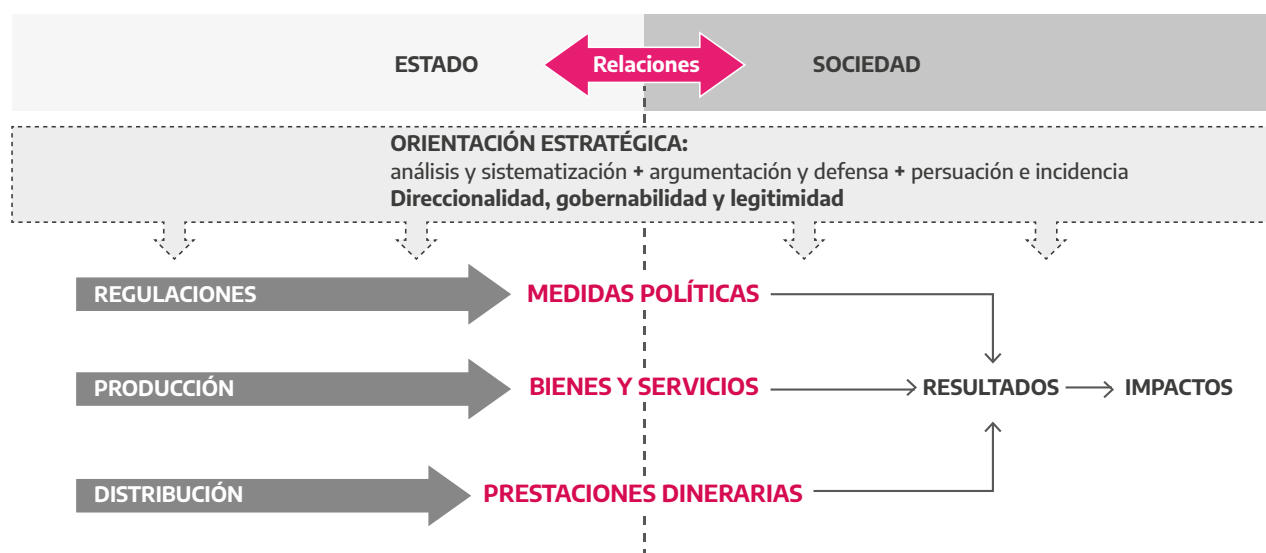


### 3.2.5. La orientación estratégica o la política de las políticas públicas

Esta dimensión es sumamente importante y es una contribución enorme para abordar el tema de las políticas públicas con mayor profundidad y seriedad, superando las visiones meramente tecnocráticas. Según Sotelo, **“se trata de hacer inteligible la estructura estratégica que subyace a la acción”** (Sotelo, 2016: 12), con lo cual se busca construir sentido para que la política pública tenga el marco subjetivo requerido para su eficacia. Esto suma **legitimidad** (aceptación de una acción como válida), **direccionalidad** (en términos de los objetivos) y **gobernabilidad** (entendiendo la utilidad de sumar voluntades favorables y reducir las resistencias o capacidad de veto de actores). Siguiendo a Sotelo (2016), las acciones de orientación estratégica implican tres tipos de tareas:

- 1. Análisis y sistematización:** buscan constituir fundamentos, aportar precisiones sobre la direccionalidad de la política, resumir su configuración, y aportar coherencia y congruencia de los diferentes componentes y elementos.
- 2. Argumentación y defensa:** buscan justificar los aspectos sustantivos de la política a través de argumentos que sean convincentes para la sociedad y, además, suministrar evidencias para construir legitimidad.
- 3. Persuasión e incidencia:** busca orientar la discusión y el debate público, instalar debates e ideas, ampliar los campos de análisis y aportar legitimidad a la acción estatal, sumando voluntades y reduciendo resistencias.

La orientación estratégica será una dimensión transversal a todo el proceso de la política pública. Esquemáticamente podríamos representarla de la siguiente manera:



Hasta aquí han quedado expuestos los principales elementos de la cadena de valor público y del Modelo de Análisis de la Acción Estatal. Con ellos, se puede profundizar en la exposición de este modelo y herramienta para captar la complejidad de la producción pública y sus operaciones hacia el interior de las organizaciones, para entender la complejidad y variabilidad entre resultados e impactos, y para lograr expresar todo el proceso desde una perspectiva multinivel que incluya a los tres niveles estatales de nuestro país (Nación, provincias y municipios).

En primer lugar, debemos dar cuenta de nuevos elementos para sumar al esquema que venimos exponiendo. Estos son: la **planificación estratégica de alta dirección, la planificación operativa, la formulación presupuestaria, el monitoreo y la evaluación**<sup>12</sup>. El primero de estos elementos se encargará de definir los resultados e impactos esperados así como el perfil de la política pública en tanto que el segundo, la planificación operativa, se encargará de definir y organizar las actividades, tareas y operaciones que transforman los insumos en productos. Por su parte, la formulación presupuestaria buscará que cada operación cuente con los recursos financieros requeridos para su implementación, de forma ágil y transparente. Finalmente, el monitoreo y la evaluación buscarán relevar y medir información sobre diferentes indicadores para corregir el curso de una política, realizar ajustes, medir resultados e impactos, eficiencia y eficacia, y extraer aprendizajes.

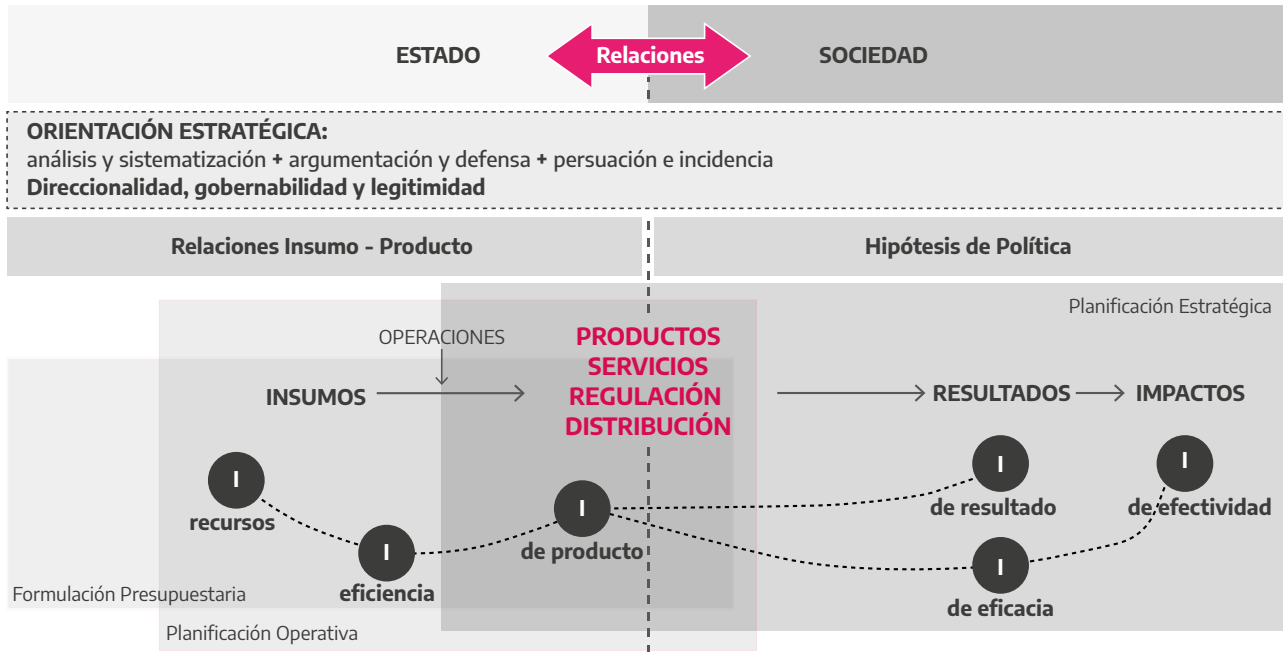
En segundo lugar, incorporamos al esquema la idea de **hipótesis de política** (Sotelo, 2016), que implica realizar estimaciones y cálculo de probabilidades sobre el alcance y la profundidad de los resultados e impactos, dada una multiplicidad de variables que hacen a un problema público de carácter multidimensional. Es decir, los resultados e impactos planificados existen sólo en términos hipotéticos dado las múltiples relaciones, determinaciones y sobre-determinaciones de variables, y dado el carácter multidimensional y cuasiestructurados<sup>13</sup> de los problemas públicos que se busca resolver.

En tercer lugar, dentro del sector público, entre los insumos, operaciones y productos, encontramos que **es posible establecer relaciones técnicas de insumo-producto, sostenidas sobre la base de la planificación operativa y la formulación presupuestaria**. Si bien pueden ocurrir modificaciones o alteraciones, están previstos los insumos, operaciones y productos.

12. Tomado de Sotelo (2016).

13. Ver "Problemas públicos y valor público" en este volumen

Con respecto al monitoreo y la evaluación, hay una cantidad específica de indicadores que den cuenta de cada uno de sus componentes y de la relación entre estos, buscando evitar una excesiva proliferación de indicadores que produzcan una sobreinformación atentando contra el valor de la información provista por las operaciones de monitoreo y evaluación. Siguiendo con nuestro esquema podríamos ver esta cuestión de la siguiente manera:

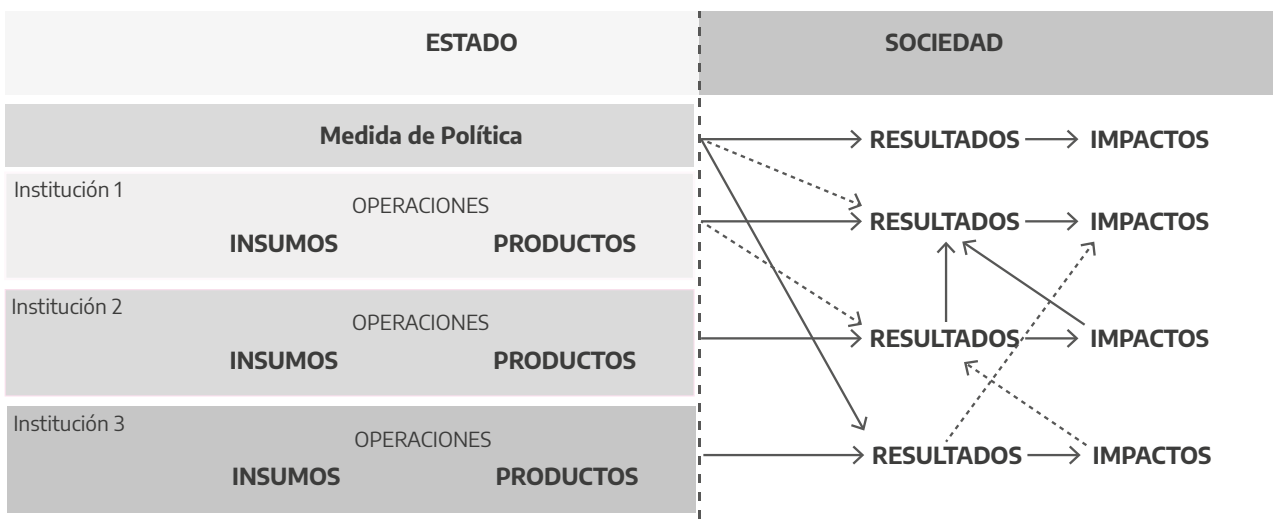


Fuente: Sotelo, 2016.

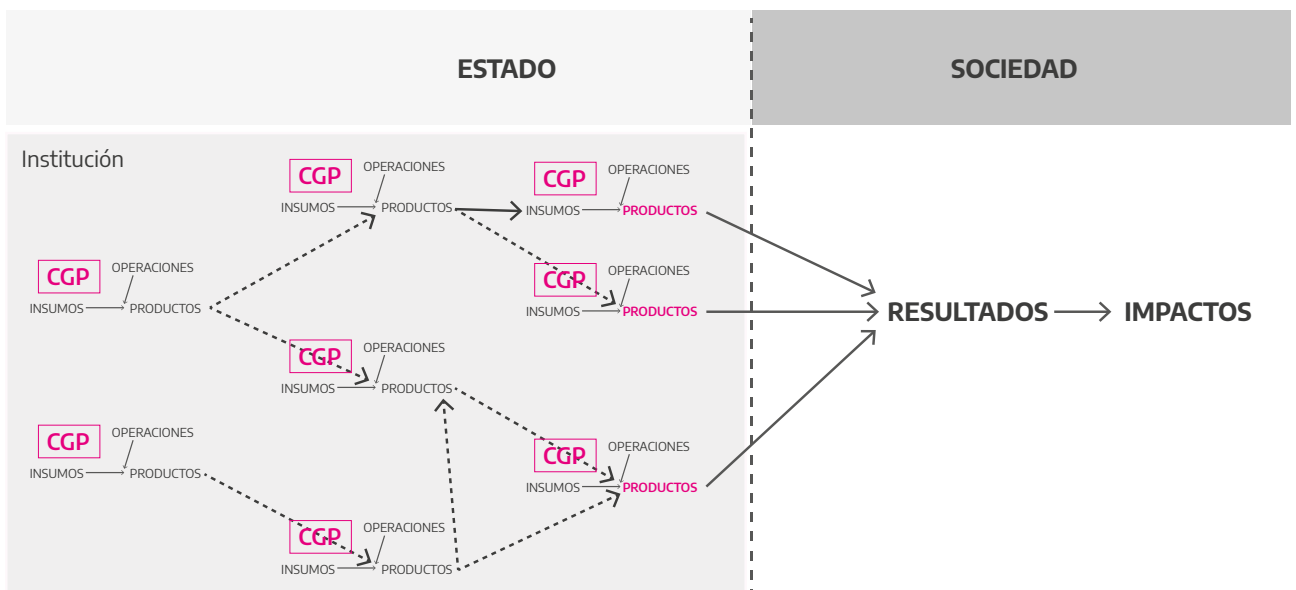
### 3.2.6. La red de producción y de resultados e impactos

Volviendo a las hipótesis de política, es posible avanzar en la profundización de nuestro esquema. En este terreno podemos afirmar que **un producto puede tener distintos efectos en distintos resultados. Además, los resultados pueden ser producidos a partir de varios productos muchas veces producidos por diferentes organizaciones públicas; dichos resultados también pueden darse gracias a varios productos y medidas de política. Un resultado puede ser influido o afectado por resultados de otras políticas o por las consecuencias de distintos impactos. Las medidas de política pueden incidir en varios resultados, en distintos impactos e incluso en los productos mismos.**

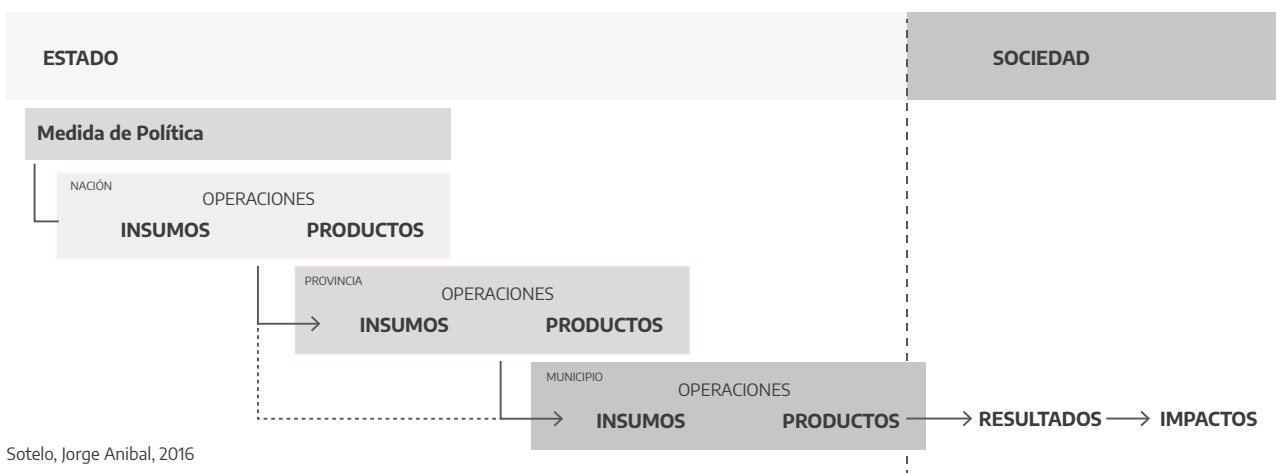
Además, debemos destacar que todas estas relaciones pueden tener relaciones de mutua influencia, una diversidad en cuanto a la certeza de su relación y causalidad. La complejidad a la que llegamos con estos nuevos elementos permite planificar estratégicamente con mayor profundidad y más variables en consideración. De esta manera, llegamos al siguiente esquema:



Así como fue posible complejizar el modelo teniendo en cuenta la red de relaciones complejas entre productos, resultados e impactos, es posible profundizar del mismo modo al interior del sector público, para indagar, graficar, describir y explicar las relaciones entre distintas instituciones y hacia dentro de dichas instituciones, identificando distintos **Centros de Gestión Productiva**. En ese sentido, será posible distinguir entre **productos intermedios** que se vuelven insumos para una nueva serie de operaciones hasta finalmente llegar al **producto final** que alcanza la sociedad. Esquemáticamente se vería así:



En relación a la cadena de valor público y los distintos niveles de gobierno, podremos reconstruir el proceso, teniendo en cuenta cómo un producto de una organización del sector público nacional, puede ser insumo para un proceso de política provincial y/o municipal. Esta cuestión es sumamente importante en nuestro país dada su estructura federal. En este sentido, al diseñar intervenciones públicas es vital considerar los tres niveles de gobierno, independientemente de cuál sea el nivel de la organización pública encargada o con vocación de planificar una política pública. Dicho esto, la forma de graficar la cadena de valor público quedaría de la siguiente manera:



Sotelo, Jorge Anibal, 2016

### 3.2.7. Las operaciones

Para finalizar el racconto de elementos del modelo expuesto en este artículo, es preciso definir los diferentes **tipos de operaciones**, siempre tomando lo dicho por Sotelo (2016). Estas operaciones pueden atravesar las distintas áreas organizativas, lo cual permite analizar cómo se extiende dicha operación sobre el conjunto de una organización, cómo se distribuyen las responsabilidades, competencias, funciones y compromisos. Las operaciones pueden ser de alguno de los siguientes tipos:

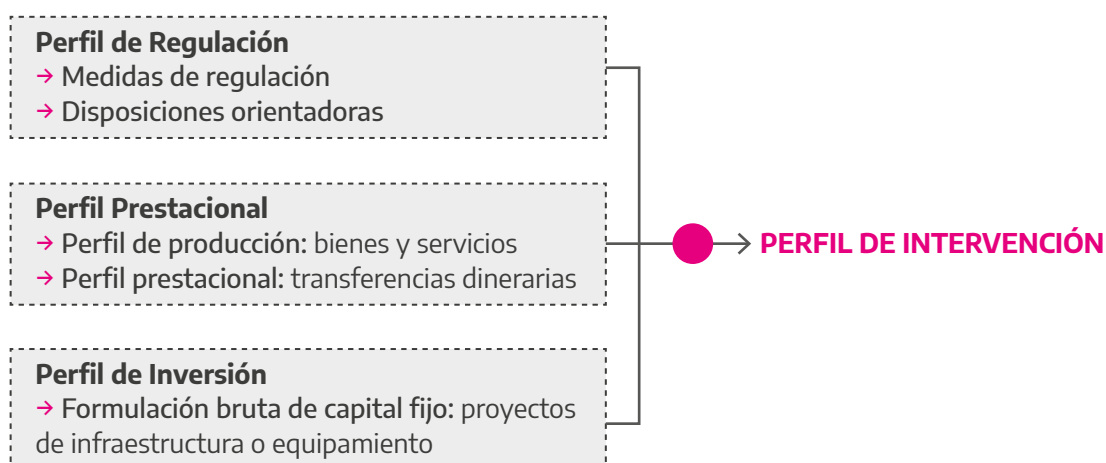
- **Sustantivas:** son aquellos conjuntos de acciones destinados a combinar o modificar insumos en pos de producir productos intermedios o finales directamente relacionados a la producción terminal.
- **De Apoyo:** acciones que buscan generar productos intermedios e indirectos que sirven a toda la organización donde incluso se pueden apoyar las operaciones sustantivas.
- **De visibilización:** acciones que buscan generar el marco y punto de anclaje de las operaciones sustantivas.
- **Construcción de capacidades:** son aquellas acciones que buscan fortalecer institucionalmente a la organización y a sus recursos humanos en busca de mejorar el desempeño.
- **De demanda de operaciones:** son acciones que solicitan, requieren o demandan operaciones por parte de otras organizaciones.

(Sotelo, 2016).

### 3.3. Planificación y perfil de intervención

La planificación pública implica **combinar las diferentes formas de intervención de las que es capaz el sector público; es decir, como señalamos anteriormente, la política pública implica una combinación de prestaciones y regulaciones, sobre la base de una exploración del pasado, una explicación del presente y una proyección de futuro** (Sotelo, 2016). Siguiendo a este autor, dicha planificación no se hará sobre la nada sino que generalmente se planifica sobre procesos en curso, muchos de los cuales empezaron en gobiernos anteriores que pueden ser de diferente espacio político. En este sentido, la planificación buscará redireccionar los esfuerzos que el Estado está disponiendo sobre un problema determinado y no será un momento previo a la acción sino más bien parte de esta: **“el tiempo verbal de la planificación es el presente continuo”** (Sotelo, 2016: 19)

Siguiendo este enfoque, planificar desde el sector público implica entonces definir el perfil de intervención y, además, el marco de resultados. Si, como se dijo, el perfil de intervención es la combinación específica de acciones estatales en torno a un problema determinado, el marco de resultados de la política pública será “el conjunto de transformaciones que se espera lograr en las variables objetivo como consecuencia de la intervención planificada, en el marco de las restricciones y oportunidades del contexto” (Sotelo, 2016: 19). Durante el proceso de planificación, se deberá postular **la relación entre el perfil de intervención y dicho marco de resultados (formular hipótesis de política), relaciones que generalmente serán de tipo estocásticas, es decir, que al producir determinadas acciones, en determinadas condiciones, habrá probabilidades de producir determinados resultados.**



Por otro lado, a la definición del perfil de intervención habrá que sumarle que la planificación estratégica requiere definir, de forma anticipada, el rumbo de cómo también lidiar con situaciones conflictivas que se presentan de forma cotidiana poniendo en riesgo la intervención misma. **Es en la definición de los rumbos y en el tratamiento de situaciones conflictivas que las estrategias se van formando, de manera relacional, a partir de las jugadas de los diferentes actores.** Por ello, nuevamente cabe aclarar que la planificación estratégica implica asumir la existencia de actores y la existencia de conflicto.



### 3.4. A modo de ejemplo

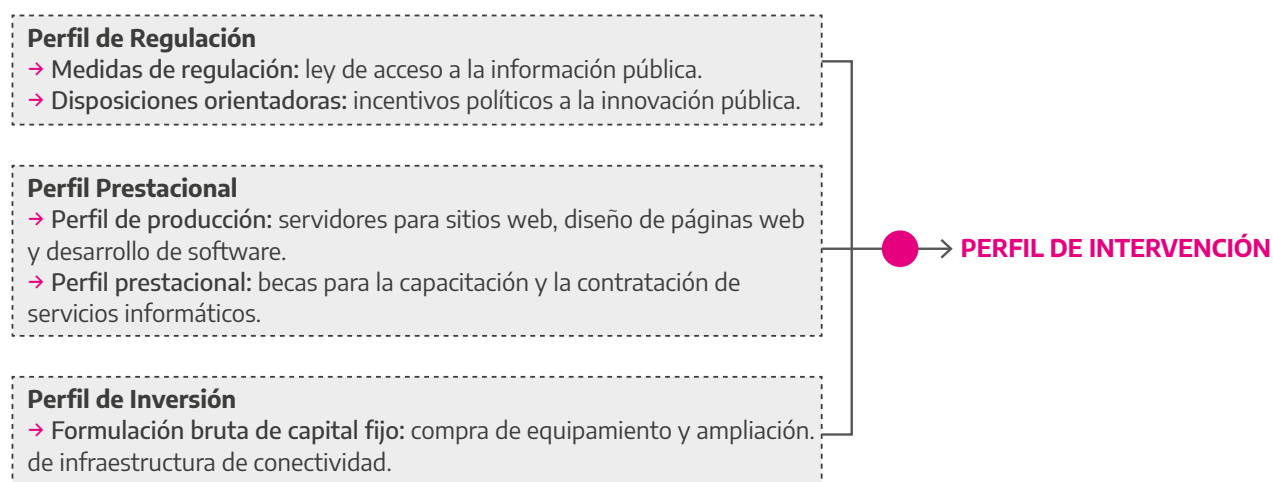
A continuación, daremos un ejemplo gráfico y sumamente simplificado de una política de gobierno abierto e innovación pública, de modo que sea posible visualizar la utilidad del modelo de análisis de acción estatal. Tomamos, para ello, una situación en la que una serie de gobiernos locales son considerados cerrados y poco confiables, y que parecen mostrar un estancamiento de varios años en relación a la atención a los vecinos y vecinas, específicamente en la atención electrónica.

Ante ello, el Estado nacional, desde el Poder Ejecutivo, decide impulsar una política que aporte soluciones digitales de innovación pública para el fortalecimiento de los municipios del país. Dicha política se impulsa desde el Estado nacional, pero su alcance se realiza a partir de los gobiernos locales que finalmente terminan por aumentar su capacidad de atender a vecinos y vecinas, consiguiendo así mayor eficiencia en la prestación de servicios, mayor transparencia y confiabilidad.

Como puede verse en nuestro ejemplo, los insumos de los que se servirá el organismo público son los recursos humanos especializados, los planes estratégicos, las investigaciones y los recursos para el desarrollo de software. Luego, con dichos insumos, se realizan operaciones de asesoramiento, desarrollo de herramientas digitales, identificación de necesidades, estudios, etc. De la combinación de dichos insumos, gracias a las operaciones públicas realizadas se llega a las "soluciones digitales para municipios", que incluyen una batería de subproductos como plataformas web, páginas web, tableros digitales, puntos digitales, planes de ciudades inteligentes, planes de modernización, que serán los insumos para que los gobiernos locales realicen otra serie de operaciones, a saber: rediseño de procesos, apertura de información, capacitación de personal, comunicación, etc., ofreciendo a sus comunidades información online, trámites en línea, acceso a la información pública, aumentando la eficiencia en la prestación de servicios y consiguiendo mayor confiabilidad, eficiencia y transparencia.



Si tuviéramos que extender el ejemplo para caracterizar el perfil de la política, podríamos decir que en la dimensión de la regulación se dictaron leyes de acceso a la información pública y fortalecimiento institucional y se brindaron incentivos a la innovación pública. En lo que respecta a la cuestión prestacional se otorgaron becas para contratación de personal y la adquisición de servicios informáticos a la misma vez que se realizaron desarrollos de softwares específicos, se brindaron servidores gratuitos y se diseñaron plataformas y páginas webs. Finalmente, en lo que hace a la inversión en capital fijo público, esta se basó en la compra de equipamiento y ampliación de infraestructura de conectividad. Esquemáticamente puede verse a continuación de la siguiente manera:



### 3.4.1. El análisis del producto en la política pública

En el análisis de las políticas públicas se suele poner énfasis en cómo se toman las decisiones en las supuestas etapas secuenciadas del proceso, pero no se presta suficiente atención al producto de la política pública (Hernandez, 2020). Cuando hablamos de **producto** nos referimos a lo que **resulta de la producción pública, es decir, a lo que resulta de modificar los recursos e insumos del sector público para elaborar una solución o una acción en pos de resolver un problema o modificar un determinado orden de cosas.**

Como vimos anteriormente, **el producto de la acción estatal puede ser pensado en términos de prestación de bienes y servicios, transferencias y regulaciones, y por lo tanto, debe ser considerado en su complejidad.** En este apartado buscaremos reflexionar y ejemplificar qué es un producto público, cómo está integrado, qué diseño conlleva y cómo se mide en términos de composición, volumen y distribución. A modo ilustrativo, tomamos de ejemplo el caso de una política de promoción de la industria del software.

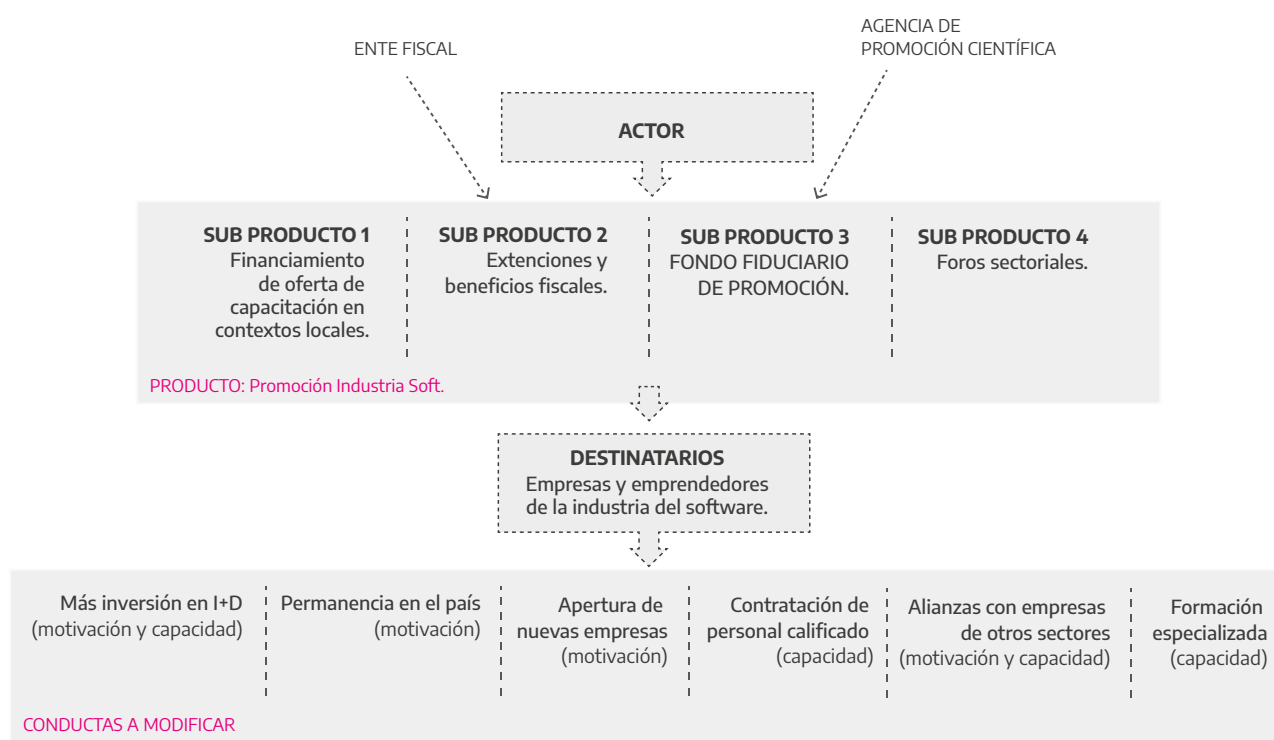
Lo anterior nos habla de una articulación de **elementos heterogéneos como normas, conocimientos, saberes, prácticas que hacen al producto o a aquello que podríamos llamar dispositivo para resolver un tema o modificar conductas**. Será útil, al analizar una política pública, preguntarse ¿quiénes son los destinatarios? y ¿qué tipo de comportamiento busca modificar y en qué dirección? En este sentido, se buscará modificar **motivaciones** para hacer o dejar de hacer (premios, incentivos, advertencias, sanciones, castigos), **recursos** que permitan justamente hacer o no hacer (insumos para la acción) y las **condiciones** (elementos que condicionan la situación haciendo posible hacer o no hacer). Al pensar en el diseño de las políticas públicas, Hernández (2020) reflexiona que muchas veces es dejada de lado la revisión sobre el producto, en este caso del diseño del mismo. Proponer el análisis de este eje implicaría pensar las transferencias, las regulaciones, la producción, las ideas, la confluencia entre una serie de procesos colectivos e históricos. En síntesis, podríamos decir: relación del producto con el problema que busca resolver y relación del producto con los resultados, las implicaciones y posibilidades que abre o cierra (en términos positivos y negativos).

Sobre el problema, el producto y los resultados, implicancias y posibilidades, el actor que está trabajando en el diseño de la política pública, tiene sus propias apreciaciones que están basadas en diferentes modelos y preconcepciones. Por ello, es posible ver en el diseño de una política pública, la posición que tiene el actor y qué apoyos tiene dicha posición en términos ideológicos, de valores y de intereses, es decir en las valoraciones. El proceso de diseño se da sobre una situación construida históricamente, según Hernández, implica evaluar el uso (problemas y beneficios), su composición (subproductos o elementos que lo componen) y su desarrollo (evolución de sus indicadores).

Continuando con el ejemplo, señalaremos como producto la promoción de la industria del software, un producto relacional en tanto implica un puente entre el actor que busca intervenir desde el Estado, los destinatarios de la política pública y los comportamientos u ordenamientos sociales que se buscan modificar, o sobre los que se busca incidir. Por otra parte, **el producto se define a partir de su composición, identificando su carácter compuesto, sus componentes y su forma integrada, incluso a partir de los argumentos que lo estructuran y los efectos que pretende producir**. Finalmente, es propicio ejemplificar su medición, definiendo unidades de medida de cada subproducto y sus componentes, relevando indicadores de volumen de producción, composición de la producción y distribución de la producción; dichos indicadores pueden ser analizados en términos temporales, viendo su evolución a lo largo del tiempo o proyectándola.

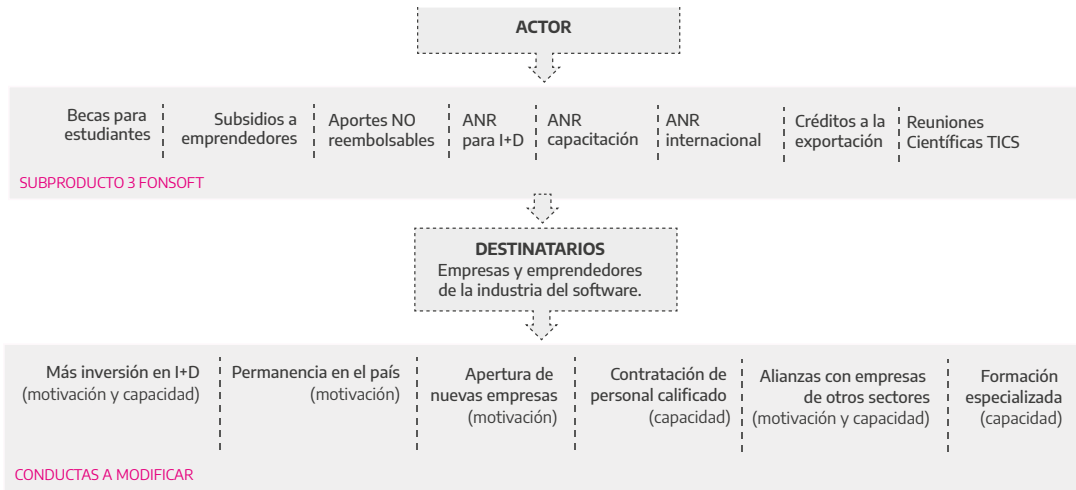
Supongamos que la política que venimos analizando tenía ya varios años de implementación y el actor buscaría entonces introducir modificaciones; el diseño de su intervención partiría de una realidad dada en la que existen antecedentes, instrumentos, relaciones institucionales y políticas que existen, que no podrán desestimarse y formular una política pública. Dadas las características de nuestra estrategia y la particularidad de nuestra producción del ejemplo, **el actor deberá articular con el ente fiscal que brindará exenciones y con la agencia de promoción científica, encargada de ejecutar un fondo y promover el financiamiento.** Pensando en la composición del producto y la promoción de la industria del software, encontraremos que podría incluir una batería de subproductos como el financiamiento, la oferta de formación, las exenciones fiscales, los foros, etc. que también pueden ser compuestos. Por otra parte, el carácter relacional del producto estará dada en principio por la relación entre los actores que intervienen en su producción y por la relación entre diferentes productos producidos por otros organismos estatales.

La población destinataria de esta política serían las empresas y emprendedores que tengan como principal actividad el desarrollo del software y que cumplan los requisitos para inscribirse en un registro específico. Sobre dicha población se buscará modificar la conducta de baja inversión en I+D, de no permanencia en el país, la apertura de nuevos emprendimientos y proyectos, la contratación y capacitación de más personal, las alianzas con otras empresas y la formación especializada, etc. A continuación, lo graficamos:



### 3.4.2. Carácter compuesto del producto: ejemplo del fondo de promoción

Consideramos, siguiendo con nuestro ejemplo, que el FONSOFT (Fondo para la Industria del Software), sostenido por el presupuesto nacional que financia diferentes actividades a través de convocatorias de créditos y subsidios administrados por la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica. El objetivo del FONSOFT es promover el aporte financiero necesario para impulsar la industria del software: proyectos de I+D, programas de nivel terciario o superior, programas de mejora de la calidad de procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de software, programas de asistencia a nuevos emprendimientos. El FONSOFT sería así un **producto compuesto dados los diferentes componentes que involucran en función de los proyectos o actividades que financian, con la posibilidad de orientarlo de forma segmentada según tamaño de empresas, emprendimientos y carreras.**



Respecto de los argumentos que buscan legitimar este esfuerzo público, destacamos que se habían llevado a cabo los foros destinados a generar eslabonamientos de las cadenas productivas donde el Estado reconocía al sector del software y los servicios informáticos como estratégicos para el desarrollo industrial y de la nación, dada la transversalidad, la capacidad de hacer más eficiente y competitivas a las distintas actividades económicas, la posibilidad de generar mayores saldos exportables y las divisas necesarias para afianzar la economía del país.

#### ARGUMENTOS

- Se requiere financiamiento para impulsar al sector
- Desde las pyme manifiestan dificultad de acceso al crédito
- Los emprendedores requieren capital para impulsar sus ideas innovadoras
- Hay escasez de incentivos a estudiantes de grado y posgrado
- Las empresas destinan poco capital a invertir en I+D y en capacitación de RRHH
- Las empresas requieren financiamiento para mejorar su competitividad y saldos exportables
- El financiamiento debe ser acompañado por políticas que promuevan la inversión en proyectos transversales a otros sectores económicos

#### SUBPRODUCTO 3 FONSOFT

- Becas para estudiantes
- Subsidios a emprendedores
- Aportes No Reembolsables
- ANR para I+D
- ANR Capacitación
- ANR Internacional
- Créditos a la exportación
- Reuniones Científicas TICS

#### EFFECTOS ESPERADOS

- Mayor inversión en I+D
- Mayor inversión privada en la industria del software (expansión)
- Atraer multinacionales
- Creación de nuevas empresas
- Incentivar que profesionales se especialicen en el área del software
- Retener profesionales competentes
- Expansión de los conocimientos en el área
- Promover exportaciones
- Mejorar la integración en las cadenas de valor

### 3.4.3. Monitoreo, evaluación e indicadores

Para nuestro ejemplo resultan imprescindibles los indicadores de volumen, composición y distribución:

- Volumen**
- Monto total del fondo.
  - Monto total de financiamiento ejecutado.
  - Cantidad de proyectos financiados.
  - Cantidad de empresas beneficiadas.

- Composición**
- Cantidad de becas para estudiantes asignadas.
  - Monto total destinado a incentivos a la exportación.
  - Monto total destinado a proyectos de I+D.
  - Monto total destinado a subsidios a emprendedores.

- Distribución**
- Monto total del fondo según origen de los recursos que componen al fondo (por tipo de empresa y localización geográfica).
  - Monto de financiamiento asignado a Pymes.
  - Monto de financiamiento asignado a micro empresas y emprendedores.
  - Monto de financiamiento asignado a grandes empresas.
  - Monto de financiamiento ejecutado según provincia.

### 3.3.4. El Análisis de Actores

Antes de comenzar a repasar algunos instrumentos útiles para realizar el análisis de actores, resulta conveniente precisar un marco general de esta cuestión tan importante en la planificación y evaluación de políticas públicas. La pertinencia de este abordaje reside en que **las políticas públicas se planifican sobre la base de demandas y situaciones conflictivas, en las que distintos actores con intereses, valores, ideas, recursos y capacidades entablan relaciones, elaboran una interpretación particular de la situación y producen sus jugadas.**

En primer lugar, al retomar el enfoque de la sociología del conflicto, encontramos diferencias importantes entre las variantes liberales y las variantes marxistas, en especial lo que respecta a los análisis en base a estratos sociales o en base a clases sociales. Silva García (1996) resalta que **el conflicto social no tiene un sustrato económico y que la mayor parte de los conflictos no se plantean en términos de clases sociales y no encajan en dichas categorías. De esto, es posible afirmar que las contradicciones no son necesariamente insalvables sino que las síntesis dependen de la particularidad de cada conflicto.** Por otro lado, también plantea que el conflicto es una consecuencia de un estado de cosas determinado, de una divergencia entre personas y grupos con intereses y valores. En este sentido, **las luchas a las que asisten los actores no se sostienen sobre verdades científicas sino más bien sobre la diversidad de los sistemas de creencias existentes y que están en continua construcción y reafirmación.**

El elemento que aparece entonces, y que resulta vital para el análisis de actores, es que la motivación y el resultado de la acción están relacionados con diferentes atribuciones, capitales o poderes disponibles, a lo que deben sumarse las condiciones del contexto, los roles asumidos en cada situación particular, los medios disponibles y su capacidad para gestionarlos, el grado de institucionalización, los objetivos que cada quien persigue y los costos que se está dispuesto a asumir. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta la dimensión creativa y transformadora de la acción, en tanto quienes participan en un conflicto producen cambios sociales y transforman la realidad, ya que los actores, “obligados por las circunstancias dadas por la lucha, deben diseñar nuevos medios, elaborar proyectos originales que sirven al propósito inmediato del conflicto pero cuyos beneficios sociales se prolongan en la historia mucho más allá del conflicto o repercuten en áreas nunca imaginadas” (Silva, 1996: 6).

Otra serie de elementos que pueden tomarse en cuenta son aquellos desprendidos de diferenciar entre clase social, grupo social y fuerza social. Lo destacable del elemento expuesto es comprender que las fuerzas sociales atraviesan las fronteras de la clase social y, para la práctica política, **este grado de complejización es fundamental pues abre la posibilidad de explorar alianzas, acercamientos, frentes, coaliciones, y analizar la mirada de los diferentes actores sobre una situación dada, más allá de la posición que ocupan en las relaciones de producción. Los agrupamientos sociales “constituyen subconjuntos que se intersectan casi como norma general”** (Matus, 1980: 2) pues la pertenencia a un grupo social no es excluyente de la pertenencia a otros grupos, muy distinto a la clase social que por definición excluye la posibilidad de ser parte de la clase antagonica.

Esta cuestión es un elemento central para el análisis de actores y planificación situacional, y tomará más centralidad en tanto implica una teoría de poder a la luz del concepto fuerza social:

La **fuerza social** es una agrupación social que posee o controla recursos de poder y se hace presente (...) con efectos determinados por el uso de los recursos de poder. Las fuerzas sociales producen hechos sociales a través del uso de los recursos de poder. Por lo tanto, fuerza social es una agrupación social con capacidad y voluntad de acción para ser actor determinante en la producción de hechos sociales (Matus, 1980: 4).

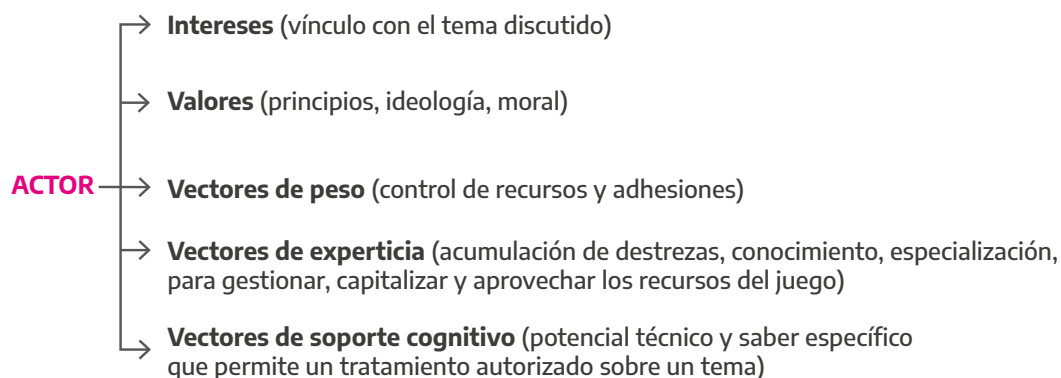
Analizar los recursos de poder es otro de los elementos fundamentales en el análisis de actores, ya que permite obtener información acerca de las capacidades para alcanzar los objetivos que tiene cada actor, es decir, la disponibilidad de poder para ejercerlo en una situación determinada. En una jugada, una operación, un movimiento táctico, los recursos serán puestos en juego pudiendo acumular o desacumular poder o, dicho de otra forma, de acrecentar o disminuir la capacidad de imponerse o imponer la propia voluntad. En ese sentido, **la fuerza (capacidad de imponerse en acto) puede crear poder y es uso de poder** (Matus, 1980). Siguiendo a este autor, podemos decir que en una situación dada, no hay cantidades fijas de poder asignadas a los diferentes actores sino que el poder solo puede medirse observando el resultado de su aplicación, su acto.



Para incorporar elementos prácticos, susceptibles de poner en juego en pos de sistematizar información para la planificación de políticas públicas, tomaremos lo dicho por Wagner (2016), que propone considerar al actor como un actor social, como cabeza, dirección y personalidad de una organización. Según este autor, el actor:

1. es único y singular, produce y es producido.
2. tiene un proyecto que guía su acción.
3. tiene fuerza y capacidad.
4. habla, comunica, produce discursos y jugadas.
5. tiene presencia estable en el sistema.
6. tiene existencia real, no es abstracto.

Con dicha caracterización, el análisis propone listar invarianzas históricas de su acción (cómo ha reaccionado frente a distintas situaciones), su motivación (el interés que persigue en la situación) y su vector de fuerza (la capacidad para operar y participar). En ese sentido, se contemplan los siguientes aspectos comprendidos en el siguiente gráfico:



No obstante, el análisis de actores no se quedará en el momento descriptivo o en la recopilación de información histórica, sino que servirá de instrumento para diseñar estrategias de relacionamiento con cada actor. Matus identificará posibilidades de cooperación, cooptación y conflicto que se llevarán a cabo por distintos medios como la persuasión, la negociación, la mediación y disuasión.

ESTRATEGIA DE RELACIONAMIENTO	MEDIOS
→ Cooperación	→ Negociación
→ Cooptación	→ Mediación
→ Conflicto	→ Persuasión
	→ Disuasión

## 4.

## Diseño de intervenciones públicas

Facundo Juárez Ritterband

El establecimiento de nuevas hipótesis sobre los problemas a solucionar, que incorporen miradas intersubjetivas y distintas, que den la posibilidad de avanzar no por la lógica de la prueba sino por aproximaciones, es una práctica virtuosa para incorporar en la planificación de políticas públicas. En este sentido, este capítulo retoma elementos del Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias) de Jorge Sotelo (1997) y se combinan con las propuestas de Daniel Hernández (2016), considerando que se vuelve una herramienta para la aproximación situacional y la formulación de estrategias. Para comenzar, se comprenden tres momentos:

1. El momento explicativo, donde se analizan y reconstruyen los problemas.
2. El momento político estratégico, donde se definen los objetivos y se toman las decisiones.
3. El momento en el que se construye el proyecto operativo.

Cada momento tiene diferentes pasos y tareas a realizar, partiendo del análisis de problemas y diseñando soluciones a partir de ellos, entendiendo que la forma en la que se comprendan contendrá la estrategia para abordarlo. La utilización de esta metodología puede llevarse a cabo a través de talleres o instancias participativas que incluyan a las personas comprendidas en el diseño de la intervención, o bien puede ser abordado a partir del diálogo bilateral con los actores involucrados. En este artículo se presentan los pasos y etapas propuestas por en el PROBES:

ETAPAS	PASOS DEL PROBES	TAREAS	DINÁMICA GRUPAL
Reconstrucción y Análisis de la situación inicial. [del 1 al 9]	1. El problema focal.	Identificación de demandas; identificación de nudo problemático; análisis de la gravedad, la pertinencia y la relevancia; recorte geográfico y del ámbito temático; armar lista de problemas identificados; seleccionar un problema como focal.	El grupo debe consensuar qué significa "problema focal", cuál es su ámbito temático y consensuar la selección del problema focal.
	2. Descripción del problema focal.	Proponer descriptores; seleccionar descriptores; testear descriptores; seleccionar fuentes de cotejo y monitoreo.	El grupo debe explicar el concepto de descriptor; los participantes seleccionan descriptores de forma individual y los escriben en tarjetas; se ponen en común las tarjetas y se debaten los descriptores; agrupar descriptores que describen lo mismo y descartar los que no aporten valor; se vuelven a redactar aquellos que estén escritos de forma vaga; se discute la tendencia de los descriptores; sistematizar las fuentes de información y cotejo.
	3. Problemas asociados.	Identificar problemas asociados; definir si son causas, consecuencia, condiciones, determinaciones, efectos directos o colaterales; relevar problemas asociados a la viabilidad de las soluciones, problemas relacionados a la posición de los actores, etc.	El grupo debe listar campos de identificación de problemas; identificar campos de intervención; definir campos específicos; definir puntos de intersección entre distintos campos; agrupar problemas según "campos de problemas".
	4. Graficación de hipótesis.	Analizar los problemas identificados en el paso 3 estableciendo sus relaciones e interrelaciones.	El grupo debe anotar los problemas en tarjetas; precisar, fundamentar y debatir las relaciones entre los problemas; graficar las relaciones y especificar los tipos de relación.
	5. Desarrollo de modelo explicativo I.	Mapear las cadenas causales; identificar nuevos problemas; ver problemas intermedios; establecer nuevas hipótesis.	El grupo observa el gráfico de cadenas causales y debate sobre las diferentes relaciones; se debate la existencia y pertinencia de considerar problemas intermedios; se debate sobre la existencia de otras causas y efectos del problema focal; el grupo corrige el gráfico de cadenas causales con los emergentes del análisis y el debate.
	6. Organización de la exploración.	Organizar la búsqueda de aquella información necesaria para comprobar la existencia de los problemas planteados y fundamentar las hipótesis planteadas en el modelo explicativo.	El grupo acordará las variables a medir y monitorear; luego deberá seleccionar indicadores para dicha variable y las fuentes de las cuales obtendrá información sobre dichos indicadores; en tercer lugar deberá definir los instrumentos de recolección de información y finalmente asignar un responsable y un tiempo determinado para el relevamiento.
	7. Desarrollo de modelo explicativo II.	Realizar un nuevo mapeo de cadenas causales.	El grupo analiza y debate sobre el modelo explicativo I incorporando los insumos obtenidos en la exploración; luego desagregar problemas, volver a debatir las hipótesis y las relaciones causales; descartar problemas que luego de la información relevada pasan a considerarse irrelevantes.
	8. Formulación de hipótesis.	Analizar los tipos de relaciones causales entre las variables.	El grupo debe debatir sobre los tipos de relaciones causales buscando encontrar consensos sobre los mismos.
Situación objetivo, gobernabilidad y estrategia general. [del 9 al 14]	9. Análisis de procesos causales: trayectos decisivos.	Identificar y seleccionar los trayectos causales decisivos.	Se debe explicitar el concepto de trayecto causal decisivo. El grupo debe debatir aportando distintas perspectivas sobre cuales son las variables decisivas y los trayectos causales sobre los cuales convendrá intervenir, ponderando la importancia de cada trayecto en relación al problema focal. Sobre el gráfico del modelo explicativo, deberán resaltarse con color tanto las variables seleccionadas como las flechas que los unen y luego volver a graficar el problema focal dejando únicamente dichos trayectos decisivos.
	10. Análisis de gobernabilidad: control de las variables.	Analizar el espacio de gobernabilidad; distinguir variables de instrumento, de condicionamiento y de control compartido. Identificar actores, sus grados de control y sus recursos.	Explicitar el concepto de gobernabilidad y las diferentes variables; debatir y acordar sobre el grado de control sobre cada variable y marcar en colores de semáforo; confeccionar matriz sobre actores que tienen algún grado de control sobre las variables y los recursos que podrán poner en juego; finalmente se debe hacer una síntesis que resuma el análisis de gobernabilidad o bien completar el flujograma de Matus.
Bases para la formulación de un plan operativo. [del 10 al 14]	11. Definición de frentes de ataque.	Definir los frentes de ataque y los recursos críticos para intervenirlos.	Explicitar concepto de Frente de ataque; debatir y analizar la importancia de cada uno en relación a los descriptores del problema focal; debe debatirse y listarse las posibles acciones a realizar; finalmente debe debatirse qué frentes de ataque deberán ser objeto de la intervención y se los marcará con un círculo que los identifique en el gráfico del modelo explicativo.
	12. Ponderación de frentes de ataque.	Establecer importancia de cada frente de ataque; definir los esfuerzos destinados a cada uno; analizar las relaciones entre las variables instrumento.	Armar el gráfico del modelo de frentes de ataque y examinar el tipo de modelo; luego debatir la incidencia de los problemas como frentes de ataque y luego deberá realizar una marca identificatoria de los frentes que serán prioritarios.
	13. Aproximación a la imagen objetivo.	Definir la imagen objetivo.	Explicitar concepto de imagen objetivo; plantear el problema focal de forma invertida junto con sus descriptores planteados positivamente y graficar; debe debatirse el alcance para cada descriptor; debe reformularse los frentes de ataque en términos positivos; se deberá realizar un análisis de coherencia y armonización entre las variables.
	14. Formulación de apuestas estratégicas y definición de resultados.	Definir apuestas estratégicas y esbozar el plan operativo.	Graficar enfrentados con una flecha que una por un lado al problema focal y sus descriptores y por otro lado la gran apuesta con los resultados esperados; luego graficar los frentes de ataque priorizados y unir con las apuestas estratégicas para cada frente de ataque.

#### 4.1. Paso 1: abordar el problema focal

En esta fase se buscará determinar el **“núcleo problemático”** que estructura el trabajo de análisis de todo el resto del PROBES. Se considera que son las demandas las que originan la idea de un proyecto, que estas demandas son interpretadas por quienes luego proyectan o diseñan una intervención. Así, el problema es entendido aquí como **“la distancia existente entre una situación dada y una situación deseada, considerada por alguien como óptima”** (Sotelo, 1997: 8). Un ejemplo podría ser el limitado desarrollo de la industria del software, encontrando una dimensión objetiva, es decir, la referencia a la situación dada, y una dimensión subjetiva, o sea, el deseo de transformar esa situación.

Cuando se identifican distintos problemas en los que se puede poner el foco, habrá que analizar su relevancia (según su gravedad, preponderancia, etc.) y su pertinencia (que se considere posible de abordar por el grupo que diseñará la acción y ejecutará la intervención). Luego, se definirá su ámbito temático y el espacio geográfico, por ejemplo: industria del software y economía del conocimiento en Argentina. A partir de ese ámbito temático o campo de problemas, pueden empezar a identificarse una serie de problemas relacionados, por ejemplo: un desarrollo limitado del sector, la falta de integración tecnocientífica, la alta rotación de personal, la fuga de personal del país, la falta de inversión privada, disconformidad sobre el tipo de cambio para el sector, etc.

Luego de enumerar diferentes problemas del ámbito temático, se procede a seleccionar uno que será considerado el problema focal. En el ejemplo que tomaremos de referencia el problema focal será el limitado desarrollo de la economía del conocimiento.

#### 4.2. Paso 2: describir el problema focal

Para describir el problema deben seleccionarse sus **descriptores**, es decir aquellos **“enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo, que son recortes, aspectos, dimensiones del problema.”** (Sotelo 1997: 11). La idea en este paso es poder definir al problema de forma rigurosa y consensuada entre quienes elaboran la interpretación del mismo. Siguiendo con nuestro ejemplo, si el problema focal fuera el limitado desarrollo de la economía del conocimiento, podríamos tener los siguientes descriptores:

##### Limitado desarrollo de la Industria del Software

- D1** Distribución regresiva en la percepción de beneficios públicos en perjuicio de las pymes.
- D2** Empresas que amenazan con retirarse del país.
- D3** Tendencia negativa de la concentración geográfica.
- D4** Menos desarrollo relativo en generación de valor agregado.

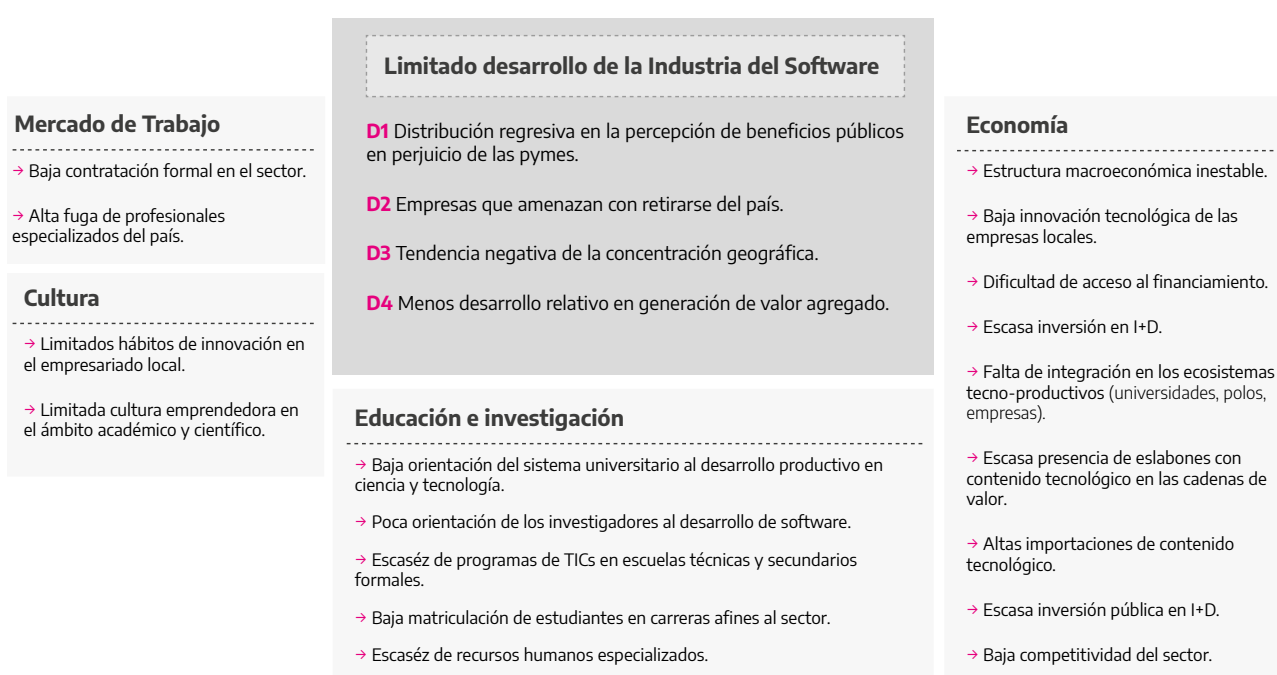
Los descriptores pueden ser cuantitativos y cualitativos, y la suma de todos los descriptores debe alcanzar para realizar una descripción acabada del problema focal. Para poder testear estos indicadores, quienes analizan el problema, deben evaluar si, en el caso de que esos descriptores de inviertan, el problema se solucionaría. Además, los descriptores seleccionados no podrán tener relación de causalidad entre sí ni con el problema que buscan describir, y no deberán ser redundantes. Luego, deberá señalarse la tendencia de cada descriptor y las fuentes de información para monitorear su evolución.

### 4.3. Paso 3: identificar problemas asociados y campos de relevamiento

En este paso comienzan a buscarse insumos para analizar el problema y examinar así las relaciones causales. La idea es trabajar con la información que se tiene de antemano, realizar inferencias y plantear unos primeros supuestos. **Los criterios para identificar problemas asociados es si son posibles causas, condicionantes, determinantes, efectos directos o efectos colaterales, del problema focal.** Además pueden identificarse tendencias que perpetuarían el problema, problemas que obstaculizaron la implementación de una solución en el pasado o que dañarían la eficiencia o la eficacia de esta, conflictos debido a los diferentes intereses de los actores, problemas potenciales, problemas relacionados a la viabilidad de una solución, etc.

Para avanzar en esta tarea es útil listar distintos campos de identificación de problemas como ser el **campo de intervención directa** en el que un proyecto diseñado por el equipo de trabajo va a ejecutar sus acciones, por ejemplo una Dirección de Desarrollo, una cámara sectorial, un conjunto de universidades. O el **campo del contexto inmediato**, que rodea al campo de intervención directa como el campo del contexto macro (aspectos económicos, educativos, culturales, sociales). Sobre estos campos se realizarán actuaciones: acciones, programas y proyectos. Muchas veces es útil para este paso, definir **campos específicos**, por ejemplo: recursos humanos, organizaciones sectoriales, marco legal, infraestructura, servicios de intermediación laboral, etc., además de que podrán establecerse los puntos de intersección entre los distintos campos.

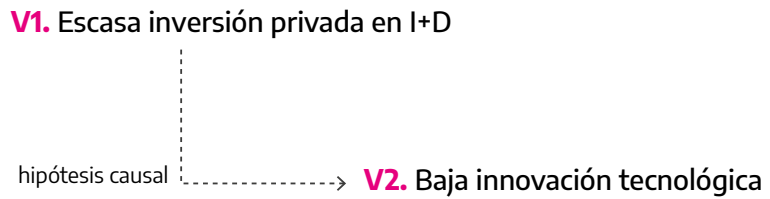
Tomamos entonces aquellos problemas relacionados al problema focal con los cuales se podrían establecer hipótesis causales y los agrupamos por campos/regiones<sup>14</sup> de problemas. En nuestro ejemplo los campos serían: mercado de trabajo, cultura, economía, educación e investigación:



**14.** Algunos autores hacen referencia a “campos” en un sentido similar al que le da el sociólogo Pierre Bourdieu y otros autores lo llaman “regiones” con un sentido casi idéntico. A los fines prácticos del análisis de problemas la diferencia resulta indistinta.

#### 4.4. Paso 4: graficar las relaciones causales: variables e hipótesis explicativas (primer mapeo)

En esta fase se busca analizar los problemas identificados en el paso 3, estableciendo sus relaciones e interrelaciones. **Luego de haber relevado esa gama de problemas para cada campo, se los precisa, se los fundamenta y se los discute para generar consenso en el grupo comprometido con la intervención.** Para esto se utiliza la graficación, vinculando los problemas con flechas que representarán las relaciones causales, utilizando flechas de doble sentido para aquellas relaciones mutuas, por ejemplo:



Como resultado de esta actividad se obtiene un mapeo de problemas relacionados entre sí, un primer esbozo del modelo explicativo, donde el cuadrante es una variable y las flechas son hipótesis. **Las variables deben ser entendidas como un “concepto que representa un aspecto de la realidad analizada y que puede asumir distintos valores (...) debe ser definido de manera tal que sea susceptible de medición para establecer el valor que asume en un caso particular”** (Sotelo, 1997: 17). Ejemplo: *baja inversión privada en innovación y desarrollo*. Si es expresado como problema es porque su valor no es el deseable, por ejemplo al decir “baja”. Por su parte, **la hipótesis debe ser entendida como una afirmación sobre la relación existente entre dos variables.**

En el próximo gráfico veremos el mapeo de relaciones causales que busca reflejar aquellos problemas identificados como “causas” (identificados en cuadrados) del problema focal, cómo quedaron agrupados por “regiones problemáticas” (identificadas cada una con un color), de las cuales se destacan las siguientes: economía, mercado de trabajo, educación e investigación, y cultura. En segundo lugar, si el actor identificó las conexiones causales (identificadas con flechas) entre dichos problemas, las cuales atraviesan distintas regiones de problemas e impactan en el problema focal.

En lo que respecta a la región “economía”, uno de los principales problemas es la inestabilidad macroeconómica del país que afecta negativamente a la *inversión privada en I+D*, a lo que se suman los patrones culturales traducidos en “*limitados hábitos de innovación*” por parte del empresariado local y las *dificultades de acceso a financiamiento*. Por otro lado, la inversión privada resulta fundamental ya que su bajo nivel limita la *innovación de las empresas locales*, reduce la *competitividad* y genera *dependencia de importaciones tecnología-intensivas*.

La *baja competitividad de la industria del software* también es generada por la escasa presencia de eslabones de contenido tecnológico en las cadenas de valor. Esto ocurre por la *falta de integración de los ecosistemas tecno-productivos*, que ante la limitada inversión pública y privada en I+D no se desarrollan plenamente. A su vez, la limitada inversión en el sector repercute en las pocas oportunidades de financiamiento así como en la baja contratación formal en el sector. En este punto, la región referida al mercado de trabajo resulta relevante para nuestro ejemplo. Las condiciones de contratación formal son afectadas por la baja inversión (pública y privada). Ello, junto con la cuestión del tipo de cambio, genera la *fuga de profesionales especializados*, que encuentran mejores oportunidades en mercados laborales del exterior.

Por su parte, la fuga de profesionales, la *baja matriculación de estudiantes en carreras IT y la escasez de programas de TIC en escuelas técnicas y secundarias* reducen la oferta de recursos humanos especializados. Por ello, la región problemática “educación e investigación” es sumamente importante y explica parte del problema focal, donde también pueden resaltarse la *falta de orientación del sistema científico nacional al desarrollo de software*, y donde se resalta también la *limitada cultura emprendedora*.

	Reglas	Acumulaciones	Flujos	<b>Limitado desarrollo de la Industria del Software</b>  <b>D1</b> Distribución regresiva en la percepción de beneficios públicos en perjuicio de las pymes.  <b>D2</b> Empresas que amenazan con retirarse del país.  <b>D3</b> Tendencia negativa de la concentración geográfica.  <b>D4</b> Menos desarrollo relativo en generación de valor agregado.
<b>Instrumento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultad de acceso al financiamiento.</li> </ul>			
<b>Control Compartido</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de integración en los ecosistemas tecno.productivos.</li> <li>Escasez de recursos humanos especializados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escasa inversión privada en I+D.</li> <li>Baja contratación formal en el sector.</li> </ul>	
<b>Fuera de Control (condicionamiento)</b>				

#### 4.5. Paso 5: desarrollar el modelo explicativo I: mapear las cadenas causales<sup>15</sup>

En esta fase deben expandirse las redes causales, se incorporan nuevos problemas y relaciones y se amplía el modelo explicativo esbozado en el paso 4. Se busca, entonces, el despliegue de las cadenas causales, identificar nuevos problemas, mapear hacia atrás (causas), hacia adelante (efectos), ver nuevas hipótesis o problemas que median entre los principales problemas identificados. Deben elaborarse preguntas como ¿qué otras causas producen al problema? o ¿qué otras consecuencias podría producir? (Sotelo, 1997).

Otra cosa para sumar profundidad es tomar dos problemas relacionados y graficarlos en otro espacio, buscando esos problemas causa, efectos y mediantes, aumentando así su potencial explicativo y su precisión. A medida que se avanza en responder dichas preguntas, se va modificando y retocando el modelo explicativo llegando a una nueva graficación.

**15.** Consideramos que este paso puede ser obviado en caso de requerir un diseño en un contexto de mayor urgencia.



### 4.6. Paso 6: organizar la exploración

En este paso lo que se busca es **organizar la búsqueda de aquella información necesaria para comprobar la existencia de los problemas planteados y fundamentar las hipótesis planteadas en el modelo explicativo.** Por ello, podrá sistematizarse la organización de la exploración identificando: 1) la variable, 2) los indicadores de la variable; 3) las fuentes de cotejo; 4) instrumentos de relevamiento; 5) Responsable de relevamiento y plazos. A continuación un ejemplo:

Variables	Indicadores	Fuentes	Instrumentos	Responsable y plazos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja contratación formal en el sector.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de personas contratadas en el sector.</li> <li>Cantidad de trabajadores freelance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de indicadores laborales del Ministerio de Trabajo e Informes de Institutos o Agencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fuentes secundarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mario - 15/03/2022.</li> </ul>
Falta de integración de los sistemas techno-productivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de experiencias en investigaciones conjuntas (empresas-universidades).</li> <li>Cantidad de instancias institucionales de generación de capital social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información pública de Gobierno Nacional, Gobiernos Provinciales y Municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fuentes secundarias y entrevistas a actores clave.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sofia 20/02/2022.</li> </ul>
Baja innovación tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cantidad de proyectos de innovación en principales empresas.</li> <li>Cantidad de empresas con equipos de innovación.</li> <li>Porcentaje de facturación en proyectos I+D.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuestas y entrevistas a empresas y emprendedores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de datos secundarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facundo - 1/2/2022.</li> </ul>

En caso de estar trabajando en grupo esta fase, debe dejarse un plazo para que los y las integrantes busquen la información.

### 4.7. Paso 7: nuevo mapeo de cadenas causales

Este paso implica **desarrollar un nuevo modelo explicativo, de mayor precisión, gracias a la información relevada en el paso 6. Se debe entonces volver al modelo, desagregar problemas, revisar hipótesis, formular nuevas, etc.** Además, será importante descartar aquellos problemas que luego de cotejarlos con información, no resultan tan pertinentes. Finalmente, se debe ajustar la graficación del modelo con las nuevas consideraciones realizadas.

#### 4.8. Paso 8: formular las hipótesis

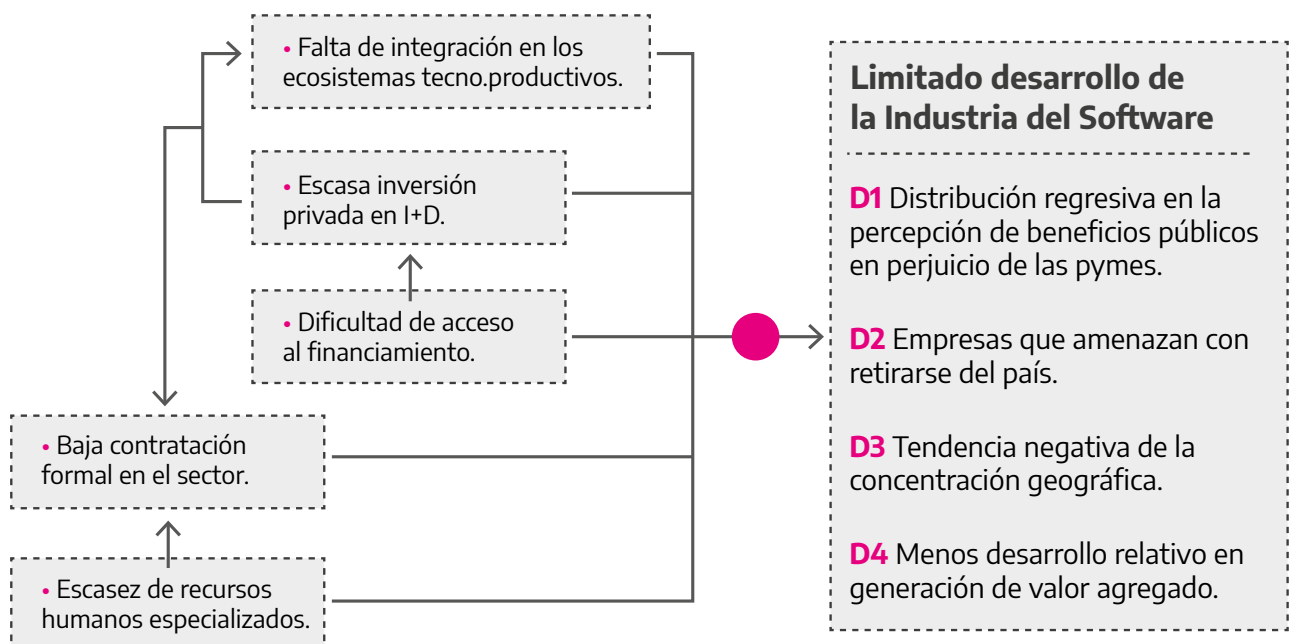
Para formular las hipótesis que fueron graficadas en el modelo explicativo, **no sólo deben establecerse las relaciones sino analizar qué tipo de relación existe entre dos variables**. Aquí, la rigurosidad teórica y metodológica es clave porque implica una u otra intervención. Los vínculos entre dos variables pueden ser de diferentes tipos; generalmente en el Método PROBES se encontrarán vínculos de condicionamiento y determinación en mayor medida que relaciones simples, en tanto se asume que los problemas son cuasiestructurados y multicausales.

- **Relaciones simples de causalidad directa:** un fenómeno produce otro fenómeno sin existir intermediación de un tercer fenómeno o de factores coadyuvantes.
- **Relaciones de condicionamiento:** uno o más fenómenos propicia la existencia de un tercer fenómeno
- **Relaciones de determinación:** fenómenos estructurales que generan condicionamientos.

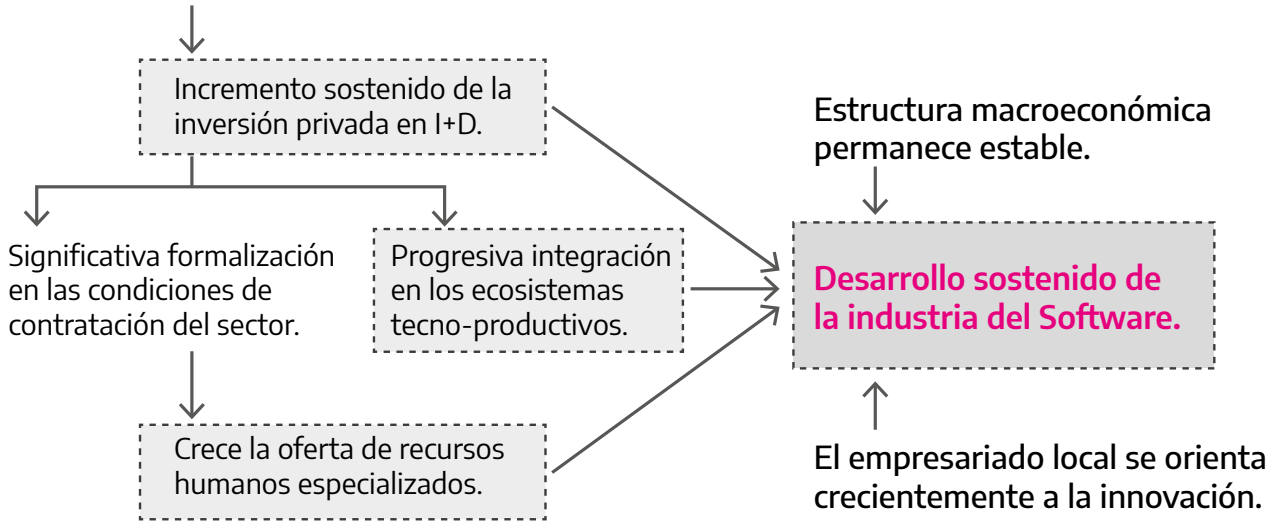
#### 4.9. Paso 9: analizar los procesos causales e identificar trayectos causales decisivos

En esta etapa se debe profundizar el análisis sobre los procesos causales para identificar los **trayectos causales decisivos** sobre los cuales se intervendrá al momento de diseñar la estrategia. **Los trayectos decisivos son los que se consideran más significativos en la producción del problema focal y su identificación permitirá no solo diseñar dicha estrategia de intervención sino también la gobernabilidad sobre las variables a intervenir, es decir, analizar la capacidad del actor de modificar esas variables; por eso este paso es tan importante.**

Por esta ser una política pública integradora, elegimos como nudos críticos los problemas que afectan a distintas regiones y que poseen mayor potencial de generar un “efecto dominó” sobre esas interrelaciones, incidiendo con más fuerza sobre el problema focal. En el modelo causal que se muestra a continuación, se sumaron dos aspectos que quedaron por fuera del control del actor, como ser la inestabilidad macroeconómica y los limitados hábitos de innovación, ambos problemas con incidencia sobre el problema focal.



Financiamiento accesible para empresas de la industria del software.



#### 4.10. Paso 10: analizar el espacio de gobernabilidad: el control de las variables

Luego de definir los trayectos causales decisivos, debe analizarse el espacio de gobernabilidad para poder definir los frentes de ataque del proyecto o nudos críticos, es decir, los frentes sobre los cuales se intervendrá con el accionar del actor/equipo/organismo. Justamente dicho análisis solo puede realizarse en relación a un actor, considerando que cuanto mayor sea el número de variables bajo su control será mayor la capacidad de acción mientras que si el campo de gobernabilidad es limitado, su libertad de intervenir se ve obstaculizada: "se puede entonces definir la gobernabilidad como la relación de peso entre las variables que controla y no controla un actor con relación a su plan" (Sotelo, 1997: 29).

En este sentido, deben distinguirse aquellas variables que en el modelo explicativo sean de **condicionamiento**, de **instrumento** o de **control compartido**. Las primeras son aquellas que están fuera del control, las segundas están bajo completo control, y las terceras son de control compartido. Siguiendo con nuestro ejemplo, podríamos decir que la dificultad de acceso al financiamiento será una variable instrumento, que la falta de integración y la escasez de recursos humanos especializados serán variables de control compartido, al igual que la escasa contratación formal y escasa inversión en I+D.



### 4.11. Paso 11: definir los frentes de ataque

Como explica Sotelo (1997), este paso es decisivo porque **es en la definición de los frentes de ataque donde queda plasmada la estrategia general del proyecto**. Para ello, como vimos previamente, se realizó la selección de los trayectos causales decisivos y se evaluó si constituyen variables condición, instrumento o de control compartido:

un posible frente de ataque es una variable que, por su posición en el modelo explicativo, constituye un nudo crítico, en relación con el que se presume que cualquier alteración positiva en él desataría procesos de transformación que impactarían en un número considerable de problemas relevantes. Tales procesos posibilitará, de manera directa o indirecta, revertir el problema focal (Sotelo, 1997: 31).

Si el proyecto solo prevé intervenir sobre variables instrumento, su perspectiva de transformación será modesta mientras que, si busca operar sobre variables de control compartido, serán proyectos que busquen ampliar su horizonte de transformación, su campo de influencia y su gobernabilidad requiriendo para ello realizar operaciones para construir viabilidad, de modo tal que puedan transformarse variables que no están bajo entero control. Será propicio también, identificar cuáles son los recursos críticos en relación a los distintos frentes de ataque y analizar su disponibilidad o necesidad de ellos.



#### 4.12. Paso 12: ponderar los frentes de ataque

En este paso, se busca establecer la importancia que tiene cada frente de ataque y, de esta manera, tener criterios para definir qué esfuerzos se invertirán en cada uno al momento de crear un plan operativo. Para ello será vital analizar las relaciones que operan entre las variables instrumento de cada frente y la variable objetivo del problema focal; en ese sentido, Sotelo (1997) propone cuatro modelos:

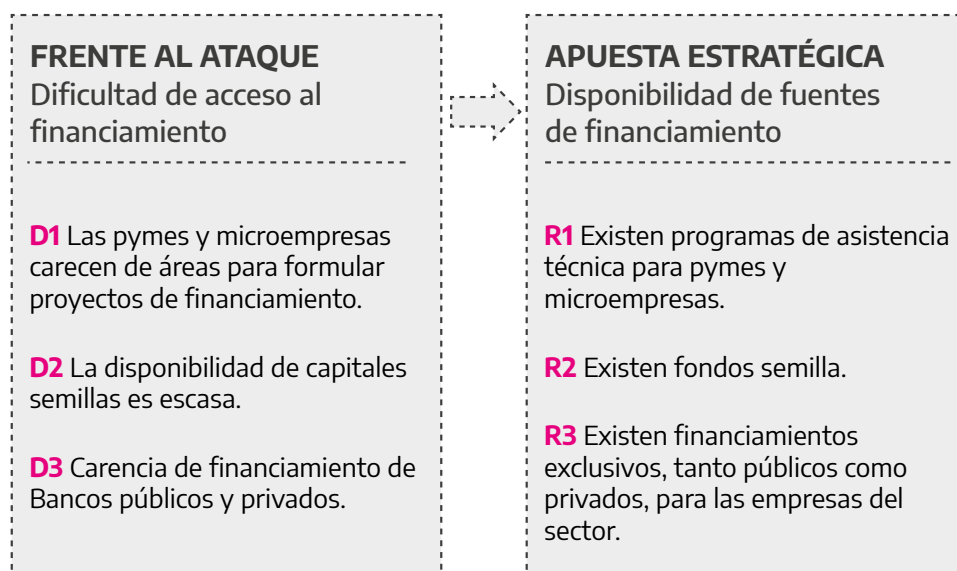
- **Modelo 1:** las variables instrumentos son independientes entre sí e independientes del problema focal, es decir, no hay fenómeno de retroalimentación pues los cambios del problema focal no producirán efectos sobre las variables instrumento. El primer modelo tiene la característica de que las variables instrumentos tienen el mismo nivel de incidencia respecto de la solución del problema focal.
- **Modelo 2:** en este modelo las variables instrumento tomadas como frente de ataque son independientes entre sí e independientes del problema focal pero inciden de distinta forma en la solución del problema focal, pues, según se vió más arriba, hay variables que tienen mayor efecto en el problema focal y por lo tanto el frente de ataque tendrá mayor incidencia.
- **Modelo 3:** a diferencia de los modelos 1 y 2, en este caso las variables instrumentos que fueron seleccionadas como frentes de ataque, son dependientes entre sí, debido a que en el modelo explicativo del problema se encontraron vínculos de causalidad entre ellas; de esto se desprende que al modificar una de dichas variables de modificarán las demás.
- **Modelo 4:** finalmente, este modelo implica captar que las variables instrumento tomadas como frentes de ataque son interdependientes respecto del problema focal, por lo cual, de modificarse el problema focal también podrán producirse cambios en las variables instrumento.

#### 4.13. Paso 13: plantear la situación/imagen objetivo

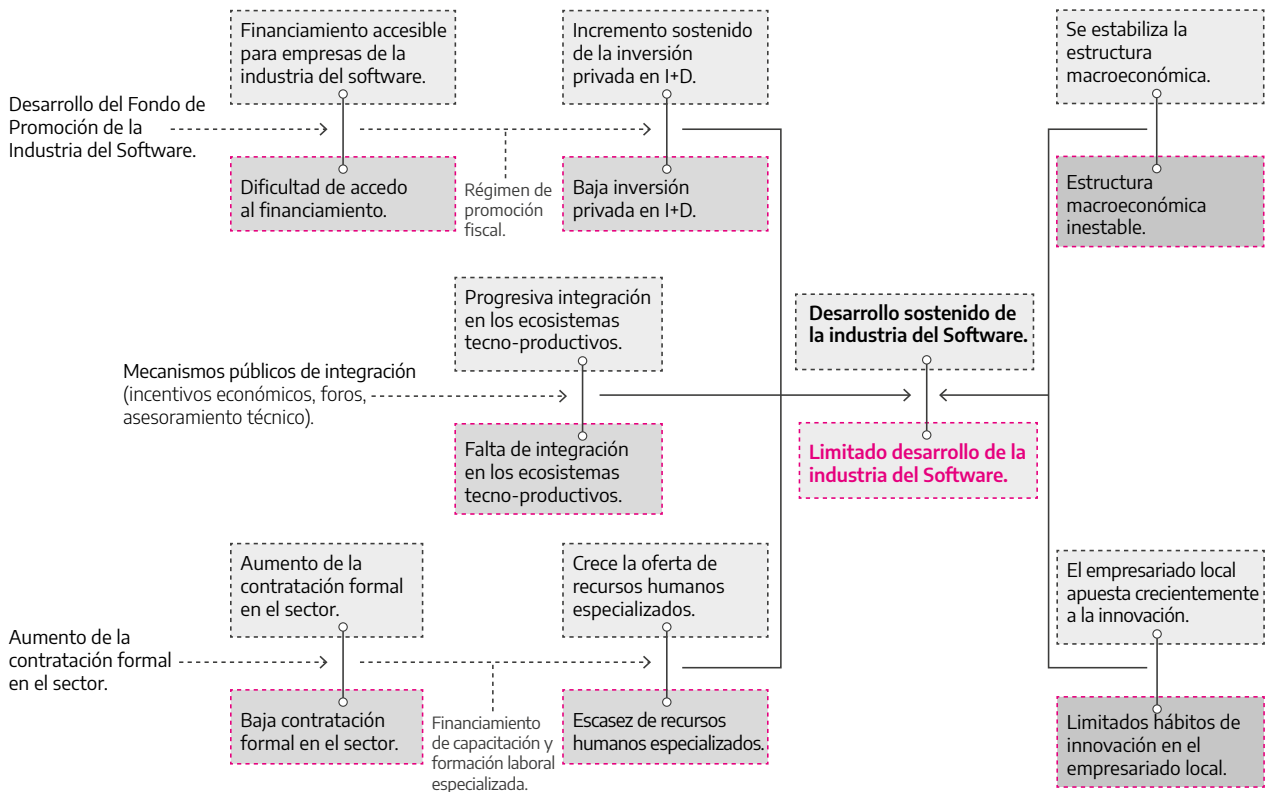
En este paso se buscará definir la situación objetivo para tener una guía para que la estrategia de intervención sostenga su direccionalidad. Según Sotelo, la **situación objetivo** podría definirse como

la situación que se desea alcanzar con el proyecto, o mejor, como un modelo -y, por tanto, una reconstrucción simplificada de la situación analizada- incierto en un determinado horizonte de tiempo, caracterizado por su racionalidad interna, y en el que las variables instrumento se encuentran expresadas en valores deseables (Sotelo, 1997: 37).

Para poder dar con la situación objetivo, debe tomarse el modelo explicativo como referencia y formular en forma positiva los problemas allí expresados que hayan sido definidas como variables instrumento o de control compartido, asignando valores que el grupo de trabajo considere óptimos.



Por otro lado, debe considerarse que **la situación evoluciona con el tiempo, por lo que debe ajustarse la situación objetivo en función de los obstáculos u oportunidades que aparecen durante el proceso de intervención.** Esto es así porque si la situación inicial presenta una variación, impacta necesariamente en la referencia que tenemos como punto de llegada, es decir, en la situación objetivo. Además, la misma intervención transforma los problemas, resolviendo algunos y sumando otros, volviendo inviables algunas acciones o abriendo nuevas posibilidades. **En el recorrido de nuestra estrategia de intervención, tendremos desvíos tácticos necesarios para alcanzar la situación objetivo y tendremos posibles desvíos estratégicos que podrán conducirnos a una situación más cercana de la ideal,** es decir, mejor de lo que se esperaba en la situación objetivo, o una situación que se aleje de dicha referencia.



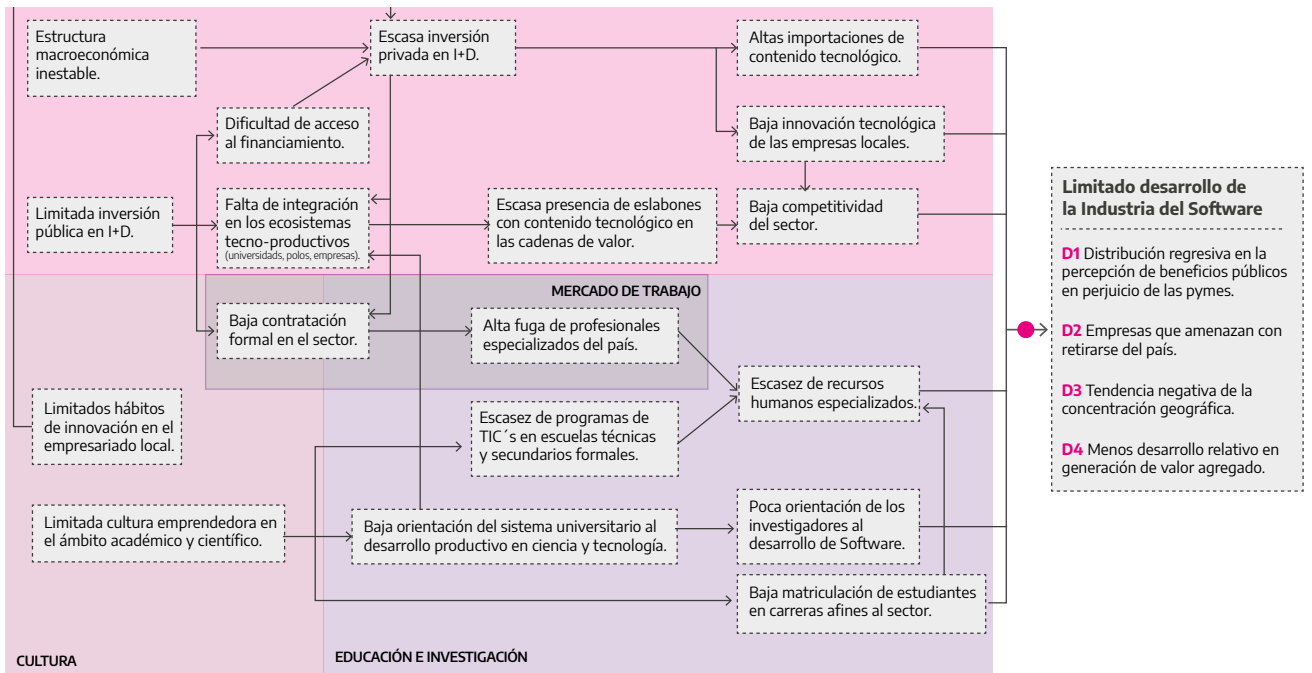
#### 4.14. Paso 14: formular las apuestas estratégicas

Como último paso del PROBES, Sotelo postula la necesidad de formular aquellas apuestas que hagan lugar al diseño del plan operativo mediante el cual será posible alcanzar la situación objetivo. **Las apuestas estratégicas son “afirmaciones respecto de la posibilidad de cambiar la connotación negativa de algunos problemas relevantes de la situación sobre la que se interviene, a efectos de lograr un cambio cualitativo y sustancial de la situación en su conjunto”** (Sotelo, 1997: 39).

Estas apuestas expresan las estrategias generales y se pueden distinguir en dos tipos:

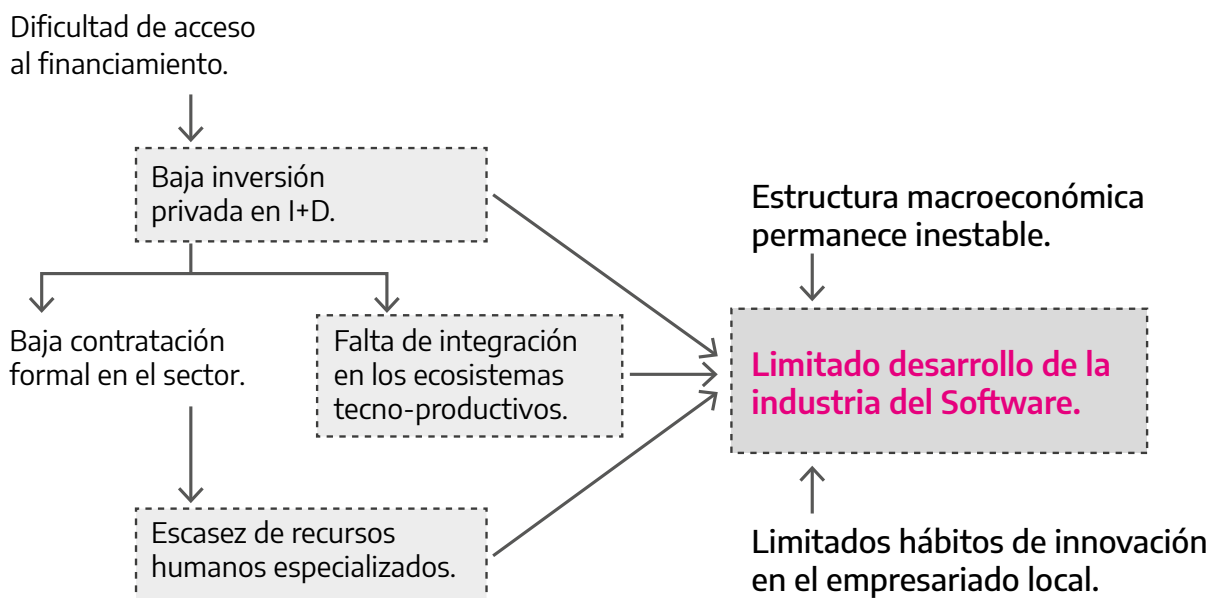
- 1) **la gran apuesta**, en la que se definen tomando al problema focal como referencia; aquí se define el alcance del cambio respecto al problema focal y sus descriptores,
- 2) **la apuesta estratégica**, en la que se definen tomando a los frentes de ataque como referencia, persiguiendo transformaciones en cada uno de ellos. Con nuestro ejemplo, podríamos ver la gran apuesta de la siguiente manera:





Al momento de formular las apuestas estratégicas habrá que describir cada frente de ataque, luego caracterizarlos de manera positiva y sumando descriptores junto con sus valores deseables y alcanzables, de forma tal que puedan definirse las metas o resultados esperados para cada uno. Gracias a estos pasos podrá retroalimentarse la situación objetivo planteada en el paso anterior y luego pasar a identificar y definir las actividades, tareas, acciones y recursos para un plan operativo. A continuación veremos de forma gráfica una apuesta estratégica, siguiendo siempre con nuestro ejemplo:

Por último, será posible consolidar en un mismo gráfico el modelo explicativo, la situación objetivo y las operaciones a realizar para intervenir la realidad y resolver el problema<sup>17</sup>. Con este gráfico será posible identificar los puntos de intervención y los trayectos causales sobre los que se buscará impactar.



<sup>17</sup>. Esto no aparece expresado de esta forma en el citado texto de Sotelo (1997) sino que fue incorporado tomando en cuenta el curso de Diseño de Estrategias e Intervenciones Públicas de Hernández (2020) en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

## 5.

# El análisis de calce y los conjuntos funcionantes

Facundo Juárez Ritterband

### 5.1. Funciones de gestión

El enfoque de los conjuntos funcionantes es elaborado por Michael Barzelay (2019)<sup>18</sup>, quien plantea que un proceso de política pública es un emprendimiento de una organización pública, que contiene un propósito, que se diseña para alcanzar un fin, y que cuando este fin se cumple puede hablarse de un conjunto funcionante. Es decir, que se da un conjunto funcionante cuando los procesos de gestión hacen efectivos los fines y alinean efectos con propósitos. Para captar esto, se realizan estudios de caso, es decir, se analizan experiencias concretas, buscando entender cómo los procesos de gestión hicieron funcionar al conjunto. La propuesta es estudiar el “modo en que se produjo el diseño de las funciones de gestión que necesita una organización pública” (Andrenacci, curso MOOC).

**¿Qué es una función de gestión?** Siguiendo a Barzelay, se entenderán como funciones de gestión a aquellas actividades que hacen efectivo el funcionamiento de las organizaciones, es decir: la planificación, la organización, los recursos humanos, la dirección, la coordinación, la rendición de cuentas y el presupuesto. Esta idea fue desarrollándose y evolucionando<sup>19</sup>, volviéndose más sofisticada y considerando los siguientes aspectos:

- 1. Comprensión del problema:** se analiza la situación inicial entendida en su contexto, el ecosistema.
- 2. Análisis de opciones y toma de decisiones**
- 3. Diseño de proyectos:** sistematizar objetivos, actividades, indicadores, por los cuales se pondrán en práctica las decisiones, activan los mecanismos técnicos y mueven los flujos de recursos.
- 4. Coordinación y gerenciamiento estratégico:** implica articular las actividades y gerenciar proyectos en el marco de contextos dinámicos y cambiantes, muchos de los cuales son inesperados.
- 5. Activación y neutralización de mecanismos de la realidad social y material:** implica reflexionar sobre aquello que puede jugar a favor o en contra de la política pública.

Siguiendo al autor, para poder realizar este tipo de análisis debe introducirse la ingeniería a la inversa buscando identificar cómo fueron diseñadas las funciones de gestión y cómo se las puso en práctica en experiencias pasadas o similares. Dicho análisis servirá para contar con precedentes para la ingeniería futura, es decir, el diseño de próximos proyectos a implementar donde se requieran funciones análogas (Andrenacci, curso MOOC).

---

18. Citado en Andrenacci (MOOC, 2020).

19. Andrenacci, ibídem.

## 5.2. Ingeniería a la inversa

La ingeniería a la inversa se utiliza para **“describir la forma en que un artefacto ha creado una solución funcional para un desafío -lo cual se hace- reconstruyendo el proceso de diseño del objeto, en términos de las relaciones entre sus partes y las funciones que deben realizar, de modo que el artefacto producirá su esperado proceso creativo o transformador”** (Andrenacci, curso MOOC:19). Este análisis implica responder a tres preguntas:

1. ¿para qué fue diseñado?
2. ¿con qué características?
3. ¿Cómo se esperaba que funcione (alinear propósitos, actividades y resultados)?

Así se podrá conocer cómo fué el calce o el ajuste entre la política y la realidad material y social. Según Andrenacci, **este calce será siempre singular pues está íntimamente relacionado a la particularidad de su contexto y, por eso, la ingeniería a la inversa permitirá captar la singularidad y poder evaluar si un artefacto es susceptible de ser generalizado, permitiendo su utilización en otros casos con singularidad propia**. Al tomar la generalización del artefacto, será posible realizar la ingeniería futura. A continuación, damos con el esquema conceptual de Barzelay, que permite sistematizar información para identificar conjuntos funcionantes y calces; lo proponemos como primer paso en el análisis.

### ESQUEMA CONCEPTUAL BARZELAY

<b>Caso</b>	Análisis de ingeniería a la inversa (análisis).	
<b>Propósito</b>	Ordenamiento conceptual del problema.	
<b>Proyecto</b>	Plan de actividades y funciones de gestión.	
<b>Actividades primarias</b>	Plan de estrategias que produjo una solución o soluciones.	
<b>Funciones de Gestión</b>	Un diseño de actividades que sirvieron para generar capacidad operativa para las actividades primarias.	Un conjunto funcionante con “calces” que pueden considerarse precedentes.
<b>Dispositivos de Gestión</b>	El diseño de los procesos que sirvieron para activar o neutralizar mecanismos de la realidad material y social.	
<b>Procesos de Gestión</b>	La forma en que los dispositivos de gestión lograron el “calce” con los mecanismos de la realidad material y social, para que las funciones de gestión consiguiesen alinear efectos con propósitos.	
<b>Caso</b>	Ingeniería futura (gestión y profesión).	
<b>Propósito</b>	Representación conceptual para ordenar el problema.	
<b>Proyecto</b>	Plan de actividades y funciones destinadas a alcanzar el propósito.	
<b>Actividades primarias</b>	Un plan y conjunto de estrategias para producir soluciones a un problema que se desea resolver.	
<b>Funciones de Gestión</b>	Actividades destinadas a generar capacidad operativa para las actividades primarias.	Proyecto diseñado en función de los precedentes.
<b>Dispositivos de Gestión</b>	Un diseño de los procesos para activar o neutralizar posibles mecanismos de la realidad material y social.	
<b>Procesos de Gestión</b>	Las formas en que los dispositivos de gestión podrían llegar a generar el “calce” con los procesos de mecanismos de la realidad material y social, en pos de alinear propósitos con efectos.	

(Andrenacci, curso MOOC).

Como segundo paso, sigue la tarea de realizar el **mapa del caso**, identificando una narrativa, entendida como aquellos eventos y procesos que son centrales y particulares del caso analizado, luego la **génesis** (vinculado a los hechos en los que surgió), el **episodio**, es decir, aquellos hechos que toma forma el proyecto, se ponen en práctica estrategias y se producen los procesos y escenarios clave, y finalmente, la **secuela del caso**, o sea, los hechos en los que pueda detectarse un impacto producido por el episodio. Por otro lado, deberá distinguirse una **narrativa respecto del contexto**, es decir, los hechos que impulsaron el surgimiento del propósito, aquellos que influyeron sobre las estrategias y sobre los resultados e impactos. Ambas dimensiones, una particular y otra contextual, pueden verse de la siguiente manera:

### EL MAPA DEL CASO (Andrenacci)

<b>Narrativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Eventos y procesos centrales y particulares del caso.</li> <li>→ Eventos y procesos del contexto que influyen en los eventos y procesos centrales.</li> </ul>
<b>Génesis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hechos en los que surge el propósito, aquello que se quería conseguir.</li> <li>• Hechos que influyeron para que aparezca la oportunidad y se defina el propósito.</li> </ul>
<b>Episodio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hechos en los que toma forma el proyecto, se ponen en práctica estrategias y se producen los procesos y escenarios claves del caso.</li> <li>• Hechos que influyeron sobre las estrategias, el desarrollo y los distintos escenarios.</li> </ul>
<b>Secuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hechos en los que pueden detectarse el impacto o los cambios que produjo el episodio.</li> <li>• Hechos que influyeron sobre los resultados e impactos de las actividades primarias y de gestión.</li> </ul>

A modo de ejemplo<sup>20</sup>, podría tomarse una política de cuidado del ambiente, con el propósito de revertir la tendencia de producción de gases con efecto invernadero, y prevenir los incendios forestales como los efectos de las inundaciones en las ciudades con riesgo. Con dicho propósito, se implementaron tres estrategias basadas en incentivos, en el fortalecimiento de capacidades estatales para la implementación de acciones y control, y la concientización sobre la población. Estas estrategias, junto con otras acciones, permitieron que la política pública revierta la tendencia de emisión de gases, reducir la cantidad de incendios y atender a las poblaciones afectadas.

El punto de partida o, dicho de otra manera, la génesis, se daba en que la emisión de gases venía teniendo un crecimiento exponencial en los últimos años, aumentando también los incendios forestales y los daños causados por inundaciones; por otro lado, las medidas de los gobiernos nacionales precedentes eran prácticamente nulas y no tenían impacto sobre la problemática, y las medidas tomadas por gobiernos subnacionales habían sido aisladas y localizadas sobre sus territorios. Diferentes grupos de expertos advertían sobre los efectos de estas tendencias en el mediano plazo y sobre la necesidad de fortalecer las capacidades estatales para enfrentar esta amenaza, además de la promoción de la economía verde y la economía circular.

Respecto a los eventos del contexto que impactan sobre la cuestión y sobre el episodio de la política pública, se registró que el calentamiento global se daba a nivel mundial y que la tendencia a la emisión venía aumentando en casi todos los países. Ocurría también que estaba obstaculizado el acceso a financiamiento externo para emprender nuevas acciones, que la política doméstica estaba atravesada por una situación de polarización política impidiendo la coordinación de acciones o la sanción de leyes, lo que por ejemplo impactó en la gestión de los proyectos del Gobierno en tanto no se pudo aprobar el presupuesto ni tener una planificación programática. Y, además, ocurrió que en países vecinos se redujeron los controles, haciendo más competitivas a sus empresas en perjuicio de la competitividad de empresas argentinas.

<sup>20</sup>. Al igual que los demás ejemplos del cuadernillo, se elaboran de forma hipotética pero tomando elementos de experiencias reales.

## EL MAPA DEL CASO: Un ejemplo, Cuidado del Ambiente

**Narrativa** → Eventos y procesos centrales y particulares del caso.

**Génesis**

- La producción argentina de gases con efecto invernadero mostró un crecimiento exponencial en los últimos años; además se registró un aumento significativo en los incendios forestales y en los daños causados por inundaciones y crecidas de ríos.
- Las medidas tomadas por los gobiernos nacionales precedentes han sido casi inexistentes y no han tenido ningún tipo de impacto sobre la problemática.
- Algunos gobiernos subnacionales han tomado medidas aisladas, de forma descoordinada y ajustada a sus territorios de competencia.
- Expertos advirtieron que de continuar la tendencia y no fortalecer las capacidades estatales, la capacidad del Estado para contener los efectos inmediatos del calentamiento global sobre la calidad de vida sería ínfima.
- Expertos recomiendan ampliar zonas de protección ambiental y brindar incentivos a la economía circular y verde.

**Episodio**

- El propósito del Gobierno Nacional fue revertir la tendencia de producción de gases con efecto invernadero y prevenir los incendios forestales como los efectos de las inundaciones en las ciudades con riesgo.
- Para ello implementó 3 estrategias: 1) Implementar un programa de incentivos fiscales para empresas que reduzcan la emisión de gases; 2) Aumentar la coordinación con los gobiernos subnacionales para el control de la producción de gases con efecto invernadero, fortalecer los dispositivos de contención en inundaciones e incendios; 3) Concientizar a la población.
- Se armó un gabinete de ambiente y cambio climático donde participaron los ministerios de Ambiente, Interior, Economía, Desarrollo Social y Habitat, para coordinar acciones y tomar decisiones
- Se solicitó financiamiento a organismos multilaterales para impulsar proyectos destinados al cuidado del medioambiente
- Se dió centralidad política y mediática al Consejo Nacional de Ambiente y Cambio Climático, estableciendo comisiones por regiones.

**Secuela**

- Se aplanó la curva ascendente de emisión de gases con efecto invernadero.
- Se redujo la cantidad de incendios como la cantidad de hectareas arrasadas por el fuego.
- Las zonas turísticas de Argentina incorporaron el paradigma verde para sus propuestas.
- La coordinación entre diferentes niveles de gobierno se fortaleció y se logró mayor eficacia para reducir los impactos negativos de las inundaciones e incendios forestales.

**Narrativa** → Eventos y procesos del contexto que influyen en los eventos y procesos centrales.

**Génesis**

- El calentamiento global creció en todo el mundo y los organismos internacionales como la ONU empezaron a promover acuerdos y compromisos.
- La situación política del país estaba polarizada e impedía la coordinación política y la sanción de leyes.
- Las posibilidades de financiamiento externo estaban limitadas por las políticas de ahorro de países desarrollados.

**Episodio**

- El comportamiento social de la ciudadanía empezó a exigir acciones para la protección del ambiente.
- El bajo nivel de articulación entre gobiernos locales e instancias regionales de coordinación de políticas públicas obstaculizó la coordinación entre niveles de gobierno.
- La falta de aprobación de la Ley de presupuesto impidió una planificación por programas para el sector.
- La reducción de controles a empresas de países vecinos significó un aumento de la competitividad internacional de sus empresas afectando a la competitividad de empresas argentinas.

**Secuela**

- Los problemas de articulación y coordinación no impidieron un avance en el fortalecimiento y adopción de políticas por parte de los gobiernos subnacionales.
- La falta de Ley de Presupuesto no impidió la asignación de partidas presupuestarias para las políticas de cuidado del ambiente.
- La pérdida de competitividad de empresas locales no se tradujo en una baja de sus exportaciones.

Realizado el mapa del caso, es posible pasar al análisis de ingeniería a la inversa, para lo cual se debe poner en relación los propósitos con las estrategias desarrolladas, sobre las cuales habrá que identificar las funciones de gestión (lectura del problema, diseño de proyectos y gestión de proyectos), los requisitos y desafíos para cada una de ellas, los dispositivos puestos en funcionamiento y el grado de calce considerado entre propósito y resultados de la estrategia. Continuando con el ejemplo de una política pública de cuidado del ambiente, podríamos ver la ingeniería a la inversa de la siguiente manera:

**INGENIERÍA A LA INVERSA: Un ejemplo, Cuidado del Ambiente**

**Propósito** → Reverir la tendencia de producción de gases con efecto invernadero y prevenir los incendios forestales como los efectos de las inundaciones en las ciudades con riesgo.

**ESTRATEGIA 1:** Implementar un programa de incentivos fiscales para empresas que reduzcan la emisión de gases.

Función de Gestión	Requisitos	Desafíos	Dispositivos	Calce
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprender las tendencias y estimar sus impactos; relevar los intereses de los actores en este tema así como los costos económicos que implicaría tomar medidas de control y exención fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incertidumbre y apatía; heterogeneidad de capacidades estatales; fluctuaciones en las ponderaciones de la opinión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de nuevas fuentes de relevamiento de información; consulta con expertos y organizaciones; asesoramiento de organismos internacionales; encuesta permanente sobre cambio climático y cuidado del ambiente a empresas e individuos.</li> </ul>	
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar un programa que sea compatible con la normativa existente y resulte atractivo a las empresas y organizaciones sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generar fuentes de información, fortalecer las agencias y gobiernos locales; generar practicas cooperativas entre los diferentes actores; financiar estudios de impacto de la emisión de gases.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación estatal multinivel; fondo de financiamiento a la investigación y la transformación verde y circular de los procesos productivos; gabinetes regionales para el seguimiento y evaluación del programa.</li> </ul>	(++)
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr acompañamiento de camaras empresariales y sindicatos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalizar el programa y transformarlo en Ley con estabilidad de una década.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesa de trabajo conjunto con organizaciones sectoriales; consejo sectorial funcionando.</li> </ul>	

Como se ve en el cuadro precedente sobre la primera estrategia, es posible observar que en la lectura del problema tuvo como requisitos la comprensión de las tendencias y la estimación de sus impactos, el relevamiento de intereses de los actores y los costos económicos ante las posibles medidas. Por otro lado, tuvo el desafío enfrentar la incertidumbre y apatía así como la heterogeneidad de capacidades estatales y fluctuaciones en las ponderaciones de la opinión pública acerca de esta temática. Para esto, puso a funcionar dispositivos como nuevas fuentes de relevamiento, las consultas con expertos, la recepción de asesoramiento y las encuestas permanentes sobre cambio climático y cuidado del ambiente.

En torno al diseño de proyectos, tuvo el requisito de poder diseñar un programa que sea compatible con las normativas existentes y que a la vez resulte atractivo para los actores clave, y tuvo los desafíos de generar fuentes de información, fortalecer organismos y gobiernos, promover prácticas cooperativas y financiar estudios de impacto. Para esto, activó dispositivos de coordinación multinivel, creó un fondo de financiamiento a la investigación y transformación de los procesos productivos e impulso gabinetes regionales para el seguimiento y evaluación del programa. La gerencia de dichos proyectos tuvo como requisitos lograr el acompañamiento de empresas y sindicatos, el desafío de elevar la institucionalidad del programa transformándolo en una ley nacional. Para ello activó dispositivos tales como espacios de articulación política y sectorial, y promovió la participación en el Consejo ambiental, coordinado y llevando iniciativas.

Por su parte, la estrategia para aumentar la coordinación política de las políticas de cuidado del medioambiente y prevención de catástrofes, se basó en el fortalecimiento de las capacidades estatales e institucionales de los gobiernos subnacionales, tanto provinciales como municipales. A continuación puede verse el cuadro con la ingeniería a la inversa de dicha estrategia:

#### INGENIERÍA A LA INVERSA: Un ejemplo, Cuidado del Ambiente

**Propósito** → Revertir la tendencia de producción de gases con efecto invernadero y prevenir los incendios forestales como los efectos de las inundaciones en las ciudades con riesgo.

**ESTRATEGIA 2:** Aumentar la coordinación con los gobiernos subnacionales para el control de la producción de gases con efecto invernadero, fortalecer los dispositivos de contención en inundaciones e incendios.

Función de Gestión	Requisitos	Desafíos	Dispositivos	Calce
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comprender las necesidades de los trabajadores estatales involucrados y el equipamiento informático; identificar la existencia e inexistencia de organismos vinculados a la cuestión del ambiente; identificar los intereses de los gobiernos locales en contribuir a esta política; reconstruir la experiencia de políticas públicas de la temática en gobiernos subnacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de acciones coordinadas para el relevamiento de información; producción con información de cada provincia, región y municipio del país; obtención de solicitudes concretas de fortalecimiento institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de fortalecimiento institucional a gobiernos locales y provinciales; Relevamiento permanente de políticas ambientales; mesas de diagnóstico conjunto según divisiones territoriales.</li> </ul>	(+++)
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partida presupuestaria asignada al Ministerio de Ambiente; formación de equipos técnicos y de vinculación institucional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer equipos de trabajo y equipamiento informático de organismos provinciales y gobiernos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo de fortalecimiento institucional para el cuidado del ambiente y la mitigación de riesgos.</li> </ul>	
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convencer a los poderes ejecutivos provinciales y municipales de trabajar en conjunto y fortalecer sus equipos de trabajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr adecuación entre requisitos y obtención de fondo de fortalecimiento institucional para gobiernos locales y organismos provinciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacción permanente con los gobiernos subnacionales y con el gabinete ambiental del gobierno nacional, con los consejos y las mesas sectoriales.</li> </ul>	

Finalmente, como tercera estrategia, se dispuso intervenir mediante la promoción de información y campañas de concientización sobre la problemática a fines de modificar conductas y percepciones. En este caso, la lectura del problema tuvo como requisito la obtención de bases de datos y de diagnósticos regionalizados; enfrentó los desafíos de actualizar permanentemente la información y poder analizar las fluctuaciones en la opinión pública y puso a funcionar dispositivos como la encuesta permanente de cuidado del ambiente y prácticas de reciclaje.

Para el diseño de proyectos tuvo el requisito de definir los mensajes a transmitir, en tanto que enfrentó el desafío de crear campañas de comunicación conjunta con los niveles de gobierno subnacionales. Otro desafío fue poder traducir a la acción las opiniones emitidas por organizaciones y las opiniones de los ciudadanos, de forma tal que fortalezcan a la comunicación oficial. Para esto, el diseño de proyectos debió activar dispositivos de gestión como las redes sociales oficiales y de funcionarios, los medios de comunicación oficial, y la pauta publicitaria y para medios de comunicación



Respecto a la gerencia de la estrategia 3, los requisitos estuvieron relacionados a la generación de consenso sobre las causas de la problemática y la necesidad de concientizar; debió asumir el desafío de que los medios y la dirigencia política acompañe la campaña de comunicación, para lo cual activó como dispositivos las entrevistas en medios; interacción con principales medios de comunicación; articulación con medios alternativos locales, entre otros.

**INGENIERÍA A LA INVERSA: Un ejemplo, Cuidado del Ambiente**

**Propósito** → Reverir la tendencia de producción de gases con efecto invernadero y prevenir los incendios forestales como los efectos de las inundaciones en las ciudades con riesgo.

**ESTRATEGIA 3:** Concientizar a la población.

Función de Gestión	Requisitos	Desafíos	Dispositivos	Calce
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de datos y diagnóstico por regiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización permanente del diagnóstico de situación y la evolución de la opinión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta permanente de cuidado del ambiente y prácticas de reciclaje.</li> </ul>	
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de metamensajes y canales de comunicación disponibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de campañas de comunicación conjunta entre distintos niveles de gobierno; traducción a la acción por parte de organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes sociales oficiales y de funcionarios; medios de comunicación oficial; pauta publicitaria y para medios de comunicación.</li> </ul>	(++)
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso sobre las causas de la problemática y la necesidad de concientizar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los medios y la dirigencia política acompañe la campaña de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas en medios; interacción con principales medios de comunicación; articulación con medios alternativos locales.</li> </ul>	

**5.3. Análisis de calce. Ejemplo: política de cuidado del medio ambiente**

Para realizar el análisis de calce se tomarán las estrategias implementadas identificando las funciones de gestión (lectura del problema, diseño de proyectos y gerenciamiento de proyectos), los dispositivos de gestión que fueron claves para cada función de gestión, las singularidades del caso (cómo funcionan los dispositivos) y, por último, se registraron los precedentes de posible generalización del caso.

En la primera estrategia, observamos distintas singularidades del caso analizado y distintos precedentes a considerar para formular o reformular políticas, programas y proyectos. Lo que es posible observar es una acumulación de información y experiencia en torno a la temática y a la estrategia de brindar incentivos a los actores claves de la temática. En el cuadro que se presenta a continuación es posible ver de forma sistemática el análisis de calce y los precedentes obtenidos:

ANÁLISIS DE CALCE: Un ejemplo, **Desarrollo economía del conocimiento****ESTRATEGIA 1:** Implementar un programa de incentivos fiscales para empresas que reduzcan la emisión de gases.

Función de Gestión	Dispositivos de gestión clave del caso	Singularidad del caso	Precedentes generalizables del caso
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollo de nuevas fuentes de relevamiento de información; consulta con expertos y organizaciones; asesoramiento de organismos internacionales; encuesta permanente sobre cambio climático y cuidado del ambiente a empresas e individuos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultad para el relevamiento de información; lentitud en la obtención de información sólida para elaboración de estrategias; buena recepción de la encuesta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Producción de información técnica y política sobre la temática; vinculación entre Estado e instituciones académicas como centros de estudios.</li> </ul>
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación estatal multinivel; fondo de financiamiento a la investigación y la transformación verde y circular de los procesos productivos; gabinetes regionales para el seguimiento y evaluación del programa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apertura de gobiernos subnacionales al trabajo conjunto y adquirir roles activos; dificultad para hacer funcionar los gabinetes regionales en coyunturas cambiantes; moderado rechazo a la transformación productiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia en proyectos antes inexistentes; existencia de gabinetes ambientales regionales; experiencias de transformación productiva y reducción de la emisión de gases gracias a la intervención pública.</li> </ul>
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia Nacional como principal reguladora; organismos provinciales encargados de completar registros; mesa de trabajo conjunto con organizaciones sectoriales; consejo sectorial funcionando; auditorías conjuntas multinivel y con organismos internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidad política de la coalición gobernante pero capacidad de movilizar apoyo en torno a la temática independientemente de las preferencias electorales de la ciudadanía. Fluctuante colaboración de gobiernos subnacionales con la política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agencia Nacional fortalecida; gobiernos subnacionales con áreas de ambiente fortalecidas; empresas con experiencia en transformación productiva y políticas propias de reducción de emisión de gases con efecto invernalero.</li> </ul>

Respecto a la segunda estrategia, el análisis de calce permitió relevar las particularidades del caso como los precedentes para cada función de gestión. Sobre la lectura del problema, se encontraron las siguientes particularidades: gobiernos provinciales y locales completaron sus solicitudes no sin dificultades; no se logró obtener la información actualizada como se pretendía, y las mesas de diagnóstico conjunto no produjeron los hallazgos esperados. Como precedentes relevados, se obtuvo información sobre capacidades institucionales de los gobiernos provinciales y municipales.

En torno al diseño del proyecto, se registró como singularidad que la aplicación del fondo se dió prácticamente en un 100% en organismos provinciales pero presentó dificultad para implementar el fondo en gobiernos locales de municipios chicos. Los precedentes que quedaron fueron los equipos de gestión fortalecidos gracias a la aplicación de dicho fondo de fortalecimiento.

Con respecto a la función de gestión relacionada con la gerencia de los proyectos, la estrategia 2 presentó, para el caso que ejemplificamos, las siguientes singularidades: la interacción con los gobiernos subnacionales fluctuó de acuerdo a las coyunturas políticas pero se sostuvo desde la dimensión burocrática; la interacción con el gabinete ambiental se sostuvo gracias al apoyo de presidencia pero fué interrumpido en los momentos de inestabilidad del gabinete y sufrió el calentamiento de sus reuniones al cambiar ministros comprometidos con dicho gabinete; los actores participantes del consejo fueron bajando la intensidad de su participación. Finalmente, los precedentes obtenidos fueron la acumulación de experiencias del Gabinete Ambiental, y la acumulación de experiencias de articulación entre dicho gabinete, el Consejo Ambiental y las mesas sectoriales.

**ANÁLISIS DE CALCE: Un ejemplo, Desarrollo economía del conocimiento**

**ESTRATEGIA 2:** Aumentar la coordinación con los gobiernos subnacionales para el control de la producción de gases con efecto invernadero, fortalecer los dispositivos de contención en inundaciones e incendios.

Función de Gestión	Dispositivos de gestión clave del caso	Singularidad del caso	Precedentes generalizables del caso
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta de fortalecimiento institucional a gobiernos locales y provinciales; Relevamiento permanente de políticas ambientales; mesas de diagnóstico conjunto según divisiones territoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos provinciales y locales completaron las solicitudes con dificultades para la justificación técnica y la programación presupuestaria; no se logró contar con información actualizada de forma regular sobre las políticas ambientales de los gobiernos locales; las mesas de diagnóstico conjunto no produjeron hallazgos y su regularidad fue interrumpida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información sobre capacidades institucionales de los gobiernos provinciales y municipales.</li> </ul>
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo de fortalecimiento institucional para el cuidado del ambiente y la mitigación de riesgos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación prácticamente del 100% del fondo en organismos provinciales; dificultad para implementar el fondo en gobiernos locales de municipios chicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Equipos de gobierno fortalecidos.</li> </ul>
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interacción permanente con los gobiernos subnacionales y con el gabinete ambiental del gobierno nacional, con los consejos y las mesas sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La interacción con los gobiernos subnacionales fluctuó de acuerdo a las coyunturas políticas pero se sostuvo desde la dimensión burocrática; la interacción con el gabinete ambiental se sostuvo gracias al apoyo de presidencia pero fue interrumpido en los momentos de inestabilidad del gabinete y sufrió el alentamiento de sus reuniones al cambiar ministros comprometidos con dicho gabinete; los actores participantes del consejo fueron bajando la intensidad de su participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gabinete ambiental del gobierno nacional con experiencia, articulación entre gabinete ambiental y consejo ambiental; experiencia de articulación en mesas sectoriales.</li> </ul>

Por último, es posible apreciar el análisis de calce de la estrategia 3 en el cuadro presentado a continuación. Como singularidades en torno a la lectura del problema pudo registrar que la población encuestada mostró alta tasa de respuesta y los resultados se obtuvieron rápidamente, mientras que los precedentes a los que se llegó fueron contar con Información estadística relevada y expertise consolidada por los organismos públicos de información estadística. En relación a la función de diseño de proyectos, los episodios estuvieron relacionados con la empatía de la población, el aumento de producción periodística sobre la temática y también la académica; el precedente obtenido fue que el tema quedó instalado definitivamente en la opinión pública.

Sobre el gerenciamiento, se observó como singularidad el hecho de que fue difícil sostener la colaboración de algunos medios, no se logró ampliar el alcance a través de medios de comunicación locales y ciertas entrevistas fueron contraproducentes. Como precedentes, se obtuvo que el tratamiento político de este tema y la relación con los medios se vuelve discrecional y no hay un criterio específico relacionado a la cuestión del ambiente y la sustentabilidad.

**ANÁLISIS DE CALCE: Un ejemplo, Desarrollo economía del conocimiento**

**ESTRATEGIA 3:** Concientizar a la población.

Función de Gestión	Dispositivos de gestión clave del caso	Singularidad del caso	Precedentes generalizables del caso
Lectura del problema.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuesta permanente de cuidado del ambiente y prácticas de reciclaje.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La población encuestada mostró alta tasa de respuesta y los resultados se obtuvieron rápidamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información estadística relevada y expertise consolidada por los organismos públicos de información estadística.</li> </ul>
Diseño de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redes sociales oficiales y de funcionarios; medios de comunicación oficial; pauta publicitaria y para medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La población empatizó con las publicaciones de redes sociales de funcionarios; aumentó la lectura de notas sobre ambiente y cambio climático así como la cantidad de producción periodística y académica sobre el tema.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tema instalado definitivamente en la opinión pública.</li> </ul>
Gerencia de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas en medios; interacción con principales medios de comunicación; articulación con medios alternativos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificultades para conseguir colaboración de los medios con perfil opositor al gobierno nacional; insuficientes políticas que aumenten la de capacidad de medios locales para ampliar el alcance a sus comunidades; entrevistas en los medios fueron bajando su cantidad y quedaron obturadas por otros temas de agenda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tratamiento político de la relación con los medios y el uso discrecional de la pauta publicitaria.</li> </ul>

#### 5.4. Conclusiones sobre los conjuntos funcionantes y análisis de calce

Como comentarios finales del presente capítulo, es preciso aclarar que las herramientas socializadas para el análisis de conjuntos funcionantes y de calce pueden servir para acumular información y experiencia, de modo tal que próximas formulaciones cuenten con ese insumo para la planificación y la evaluación. En tanto herramienta, **el análisis de calce y de conjuntos funcionantes es aplicable a políticas nacionales, provinciales o municipales, requiriendo un esfuerzo analítico por ordenar la información y un gran esfuerzo político por utilizar la información obtenida.**

En segundo lugar, cabe destacar que **estas herramientas, dedicadas a proveer información estratégica para la toma de decisiones, la formulación y administración de políticas públicas, están vinculadas no tanto a la producción académica de conocimiento sobre el proceso de las políticas públicas sino a la producción de conocimiento sobre los aspectos de gestión o gerenciamiento de políticas públicas** (Andrenacci; MOOC). La gestión o gerenciamiento de políticas públicas es la que se enfoca en las mencionadas actividades, que buscan alinear propósitos con resultados, que buscan hacer funcionar la política cuál artefacto, cual artificio creado para modificar una situación dada.

Profundizar en estos enfoques implicaría estudiar la disciplina de la Administración Pública en combinación con otras como la sociología de las organizaciones o la administración de empresas. Será conveniente tener siempre presente un conjunto de preguntas como **¿qué hace que una política funcione? ¿Qué propósitos específicos tienen las distintas organizaciones? ¿Qué funciones permiten alinear propósitos con resultados? ¿Qué herramientas permiten desempeñar dichas funciones?** (Andrenacci; curso MOOC).

Respecto a la evolución de este tipo de saber, puede remontarse a los principios del siglo XX y la gestión de organizaciones empresariales que analizaba la toma de decisiones y su puesta en práctica. Este saber, a su vez, fue tomado en diferentes experiencias de organizaciones públicas, cuando el Estado comenzó a multiplicar sus intervenciones y hacerlas más sofisticadas, lo que ocurrió a mediados de dicho siglo.

#### → Conclusiones: acerca de las capacidades estatales

El recorrido realizado a lo largo de todo este cuadernillo ha dejado expuesta la posibilidad de **incorporar distintas metodologías y enfoques para trabajar en el diseño de estrategias de intervención pública sobre la base de establecer una relación entre análisis de problemas y propuestas de solución.** Para esto, se plantearon algunas miradas que resultan en un breve y práctico marco conceptual, de forma tal que las nociones de Estado, gobierno y políticas públicas –así como los análisis de la relación Estado-sociedad– no sean términos y nociones teóricamente ajenas a quienes trabajan día a día con dichas categorías.

En este sentido, una primera conclusión es que **la relación entre teoría y práctica, la praxis política, es fundamental y necesaria, es susceptible de ser puesta en juego y aporta mucho a la toma de decisiones políticas como a la gestión pública.** Además, por el hecho de hacer reflexionando y reflexionar haciendo, decanta solo el hecho de que estos temas invitan a la transformación, tanto del aparato público y de los roles que ocupan quienes dan cuerpo a dicho aparato como de la sociedad y con ello también la transformación del propio Estado. Prepararse para promover la acción estatal con vistas a obtener mayor efectividad a la misma vez que contar con elementos para cargar de sentido a estas acciones, es un objetivo manifiesto de este cuadernillo y puede concluirse que el mismo ha sido alcanzado.

De todas maneras, la única afirmación verdaderamente concluyente que puede realizarse tras este recorrido, es que **la planificación y la evaluación están presentes de una forma u otra en la acción humana, en la acción social y política, que las herramientas, nociones, conceptos, técnicas deben ser puestas en análisis para poder refinarlas y dotarlas de mayor utilidad, mayor sentido, mayor capacidad.** Desde este punto de vista, más allá del nivel de institucionalización que tengan la planificación y evaluación dentro de un Estado y de un sistema de gobierno, es una responsabilidad asumir que están presentes y por lo tanto que pueden ser criticadas, repensadas y mejoradas, sobre todo cuando lo que está en juego es la transformación de la sociedad con pretensiones a que sea más libre, inclusiva, justa e igualitaria.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2014) *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Amaya, Paula (2004) "La evaluación de impacto de la capacitación: más allá del discurso" en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2 - 5.
- Amaya, Paula (2006) "La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática" en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.
- Ander-Egg, Ezequiel y Aguilar Idáñez, María José (2000) *Cómo elaborar un proyecto. Guía para elaborar proyectos sociales y culturales*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas, 2000. Disponible en: [https://www.dropbox.com/s/auk5kht2cj9soq4/LIBRO\\_proy\\_book.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/auk5kht2cj9soq4/LIBRO_proy_book.pdf?dl=0) (24/06/2020).
- Andreanacci Luciano (2020) "Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica" *Curso MOOC dictado por TOP Centro de desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública* (Asociación Civil).
- AA.VV. Guía para una comunicación política exitosa. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_6459-1522-1-30.pdf?050505231545\\_22-01-2018](http://www.kas.de/wf/doc/kas_6459-1522-1-30.pdf?050505231545_22-01-2018).
- Arrieche, Victor; Makón, Márcos; Matus, Carlos (1979) *Bases teóricas del presupuesto por programas*. Caracas: Asociación Venezolana de Presupuesto Público.
- Baladrón, María Inés (2018). *El Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada* (2010-2015) en el marco de las políticas públicas de universalización del acceso a internet.
- Bayer Prince, Catherine (2005) Comunicación eficaz, una competencia para lograr el éxito organizacional. Disponible en: <http://intellectum.unisabana.edu.co/bitstream/handle/10818/4624/130814.pdf?sequence=1> 23-01-2018.
- Briones Delgado, Jesús M. (2014) Datos, información y conocimientos: promesas y realidades de la red global. En: <http://eprints.ucm.es/27622/7/T35541.pdf> 27-02-2018.
- Canelo, Paula Vera; Castellani Ana Gabriela; Gentile, Julia (2018) "Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri".
- Canelo, Paula Vera; Castellani, Ana Gabriela (2016) "La "puerta giratoria" en el gabinete: Conflictos de intereses y riesgos de captura de decisión estatal".
- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique (1970) *El sector público en la planificación del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- Cuartas, Ángela María (2015) *Subdesarrollo educativo en América Latina, una mirada al contexto y retos de la alfabetización digital*.
- Cunill Grau, Nuria (2005) "La democratización de la administración pública" en *Política y gestión pública*. CLAD.
- De la Selva, Alma Rosa Alva (2015) "Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital" en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60 (223), 265-285.
- Díaz, Cristina; Curti, Guillermina; Monti, María del Mar y Miguez Mauro (2015). "La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante" en *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Evans, Peter (1996) "El Estado como Problema y como solución" en *Revista de Desarrollo Económico*, Vol. 35; N°140.
- Finkelievich, Susana y Finkelievich, Danil Gustavo (2007) "Sistemas comunitarios de satisfacción a necesidades de conectividad en la sociedad de la información: el caso de Argentina" en *The Journal of Community Informatics*, 3 (3).
- Fourastié, Jean (1980) *La realidad económica*. Buenos Aires: Emecé.
- Guinart Solá, Josep Maria (2003) "Indicadores de gestión para las entidades públicas" en *VIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo* (CLAD), Panamá.
- Hernández, Daniel (2015) "El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas". UNSAM.
- Hernández, Daniel (2020) *Diseño y Estrategias de Intervención Pública, dictado en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM*.

- Lardone, Martín Y Donadi, Luciano (2006) "Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y think tanks en Argentina" en Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo. *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires: Prometeo.
- López, Mónica Moya (2013) "De las TICs a las TACs: la importancia de crear contenidos educativos digitales" en *DIM: Didáctica, Innovación y Multimedia*, (27), 1-15.
- Malamud, Andrés (2009). "Estado" en *Aznar, Luis y De Luca, Miguel. Política, Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires: Emecé.
- Matus Carlos, (2007) *Los tres cinturones del Gobierno*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza.
- Mejía Llano, Juan Carlos (2019) "Marketing político en redes sociales: estrategia de comunicación política digital + infografía". Disponible en: <http://www.juancmejia.com/marketing-en-redes-sociales/como-usar-las-redes-sociales-en-lapolitica-guia-para-definir-una-estrategia-de-politica-2-0/25-02-2018>
- Muñoz, Rodrigo (2008) "Microtendencias". Disponible en: <https://houstonwehaveabigproblem.wordpress.com/2008/09/28/microtendencias/26-01-2018>
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1992) *Hacienda pública, teórica y aplicada*. Madrid: McGraw-Hill.
- Neirotti, Nerio (2005) "Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales", IPEE / UNESCO Buenos Aires.
- Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; Prieto, Adriana (2015) Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. *ILPES. CEPAL. ISSN 1680-886X*. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf)
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En *Kliksberg Bernardo y Sulbrant José* (comp.). Para investigar la Administración Pública. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Piazzentino, Raúl y Tourn, Luciana (2019) "La inclusión digital: significativo privilegiado del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada" en *Argumentos. Revista de Crítica Social* (21). Buenos Aires: UBA.
- Rivas, Hernán Manuel (2017) Coordinación de políticas públicas federales: programa Conectar Igualdad 2010-2014. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.
- Sandoval, Luis Ricardo (2009) "Una década perdida: las políticas sobre SIC en Argentina" en *Oficios Terrestres N°24*. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45066>
- Sotelo, Jorge (1997) "El Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias). Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias". Universidad Nacional de la Plata.
- Sotelo, Jorge (2011) "Métodos e instrumentos para la planificación institucional". República Dominicana: Ministerio de economía, planificación y desarrollo.
- Sotelo, Jorge (2016) "Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto". *Ficha Conceptual*. Buenos Aires.
- Sotelo, Jorge (2019) "Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo". Disponible en: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/12/3-SOTELO-CVP.pdf>
- Stiglitz, Joseph (1998) "Más instrumentos y Metas más amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post-Washington" en *Desarrollo Económico. Vol. 38 N°151*. Buenos Aires, Argentina.
- Stiglitz, Joseph (2000) *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Subirats, Joan (1994) "Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración" en *Publicaciones MAP. Serie Administración General*. Madrid.
- Tabaris, Orlando y Mc Gann Alberto (1984) *Manual para la formulación y evaluación de proyectos*. Buenos Aires: ediciones Intercoop.
- Verón, Eliseo (1996) "La palabra adversativa" en *Observaciones sobre la enunciación política*. España: Hachette.



## Planificación y evaluación de políticas públicas



INCaPminterior

Seguinos para  
estar al tanto sobre  
cursos y capacitaciones

Leandro N. Alem N° 168, 5to Piso CABA [CP C1003AAP]  
Tel.: 011 - 4346-1545 | [incap.institucional@mininterior.gob.ar](mailto:incap.institucional@mininterior.gob.ar)