

Acerca de la selección de problemas públicos municipales en el marco de la planificación. Una reflexión teórica

About selection of municipal public problems within the framework of planning. A theoretical meditation

Saimelyn A. Forteza Rojas^{1*} y Hugo M. Pons Duarte²

¹ Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana, Cuba.

² Asociación Nacional de Economistas y Contadores de Cuba, La Habana, Cuba.

* Autor para correspondencia: sforteza@cedem.uh.cu

RESUMEN

El concepto de planificación económica ha renacido en la agenda internacional y en las prácticas de la concepción del desarrollo, para contribuir a la efectividad de la gestión gubernamental. En este trabajo se aprecia que las experiencias de planificación municipal, revisadas para América Latina, se orientan en lo fundamental al diagnóstico del municipio y su fin es identificar los problemas del territorio en cuestión. Este artículo tiene como objetivo examinar algunas variantes que se utilizan en la selección de problemas, como: el enfoque de William Dunn; el de Leugn; el de subjetividad-consistencia, idoneidad y dependencia (S-CID) (S-CAD, por sus siglas en inglés); el análisis de macroproblemas y el protocolo de selección de problemas. Asimismo, se identifican las limitaciones de estos enfoques en su aplicación práctica y se revela la necesidad del perfeccionamiento del proceso de selección de problemas públicos en el marco de la planificación municipal.

PALABRAS CLAVE: análisis de problema, diagnóstico, municipio, planificación, planificación económica, política pública.

ABSTRACT

The concept of economic planning has reborn in the international agenda and in the development conception policy, in order to contribute to the effectiveness of governmental management. The present work understands that municipal planning experiences for Latin America, are mainly directed towards the municipality diagnosis, and are aimed at identifying the territory's problems. The article examines some versions used in the selection of problems, such as: William Dunn's; De Leugn's approaches; the subjectivity-consistency, appropriateness and dependency (S-CAD) approach; the macro problems analysis and problems selection protocol; to identify such approaches' limitations in their practical

application, and to reveal the need to improve the public problems selection process within the framework of municipal planning.

KEYWORDS: *problem analysis, diagnosis, municipality, planning, economic planning, public policy.*

RECIBIDO: 4/2/2013

ACEPTADO: 5/3/2013

Introducción

El concepto de planificación económica ha renacido en la agenda internacional y en las prácticas de la concepción del desarrollo. El discurso internacional aboga por cambios en lo político, lo social y lo económico; demandas por mayor equidad, modelos económicos más justos, profundidad en la democracia, más transparencia de los organismos públicos y mayor efectividad en la gestión del desarrollo.

La necesidad de abordar la planificación surge a partir de los cambios de la sociedad actual. La globalización, la profunda transformación tecnológica, el avance científico, la presión del cambio climático, las variaciones naturales de la población y en las estructuras familiares son solo algunas de las dimensiones en las que se aprecian dichos cambios, sin que aún existan o se hayan consolidado las instituciones que los gestionan. En consecuencia, las demandas de la población siguen sin ser satisfechas o, por lo menos, canalizadas por rutas de menor incertidumbre en la agenda internacional de los gobiernos.

Por otra parte, la incertidumbre, que parece dominar el panorama latinoamericano, llama a revisar el papel del Estado, mejorar la calidad de las políticas públicas y aumentar la efectividad en la gestión del desarrollo. En este contexto, reducirla exige mayor planificación como factor natural y fundamental para dotar de mayores certezas y de futuro a la sociedad.

La planificación económica, como proceso sociopolítico, parece reinstalarse en la visión y en la práctica de la gestión pública; cada vez son más los que reclaman revalorizar su ejercicio, tanto a nivel global como territorial. En el discurso internacional la academia plantea que la planificación económica como proceso, en lo fundamental, se orienta a la solución de problemas mediante varias propuestas para ello, aplicadas al sector empresarial, no tanto en el marco territorial como en el del municipio.

La planificación territorial para el desarrollo

Los problemas económicos relacionados con el territorio,¹ así como su funcionamiento y desarrollo, constituyeron el centro de atención de algunos

¹ Sistema complejo, que funciona bajo un entramado de relaciones económicas, sociales y culturales, no como un simple soporte físico donde se desarrolla la actividad humana. La nueva concepción del territorio que acompaña a todas estas teorías es la de un espacio que, aunque no se encuentra perfectamente delineado desde el punto de vista físico espacial, alberga un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales, históricas y naturales

teóricos desde comienzos de los siglos XIX y XX. Muestra de ello fueron los intentos de formular la teoría de la localización (Von Thünen, 1826) y de la producción, con el objetivo de determinar las condiciones que permitieran asegurar el mayor beneficio económico para una empresa.

Luego el problema se amplió: ya no solo se trataba del emplazamiento óptimo de una empresa, sino de las relaciones entre las que estaban agrupadas por un monopolio, lo cual implicó una redefinición de las teorías de análisis del desarrollo regional. Surge así la teoría espacial entre cuyos máximos representantes se encuentra Walter Isard (1960);² sin embargo, el tratamiento dado por estas teorías a la problemática de la planificación territorial es considerado por algunos investigadores como limitado.

En la misma medida en que surgieron en el tiempo propuestas para conceptualizar la planificación económica³ como proceso, ocurrió de igual forma con el término planificación territorial. En el Plan de Ordenamiento Territorial de algunos municipios de la República de Guatemala, se define como un proceso de tipo consensual y participativo, en sociedades democráticas, que sirve de direccionalidad para la toma de decisiones por parte de los organismos del sector público. Muy similar a esta concepción es la que declara el Consejo de Municipalidades de la República del Salvador al decir que es un proceso efectivamente organizado, de gran amplitud para obtener un objetivo determinado, mediante el cual los gobiernos, con la participación de la ciudadanía y de los actores locales y con la asistencia institucional, se reúnen para definir los mecanismos y la forma de elevar los niveles de desarrollo local.⁴

Se constata como criterio predominante en la literatura especializada sobre el tema que, si bien existen diferencias que marcan el carácter de la planificación económica y se tiene en cuenta el sistema de relaciones de propiedad bajo el cual tiene lugar dicho proceso, se aboga porque esté marcado por la participación de la ciudadanía en su concepción y control, lo que le imprime una cualidad novedosa al proceso general en sí en tanto las ventajas cualitativas superiores que adquiere. En este sentido, las experiencias de planificación municipal en América Latina, a criterio de los autores, se orientan en lo fundamental al diagnóstico municipal, lo que persigue como objetivo identificar la situación presente en el territorio y que sean traducidas

que le ofrecen una coherencia tal que se constituyen en un elemento tangible, capaz de influir y ser tratado como un actor más del desarrollo. Clasifican dentro de esta concepción las provincias y los municipios.

² Representante de la escuela norteamericana de investigadores regionales. En su libro *Métodos de análisis regional*, expone técnicas de análisis regional que, independientemente de sus limitaciones, constituyeron un importante aporte en este campo

³ A partir de esta mención se identificará la planificación, por lo general, como planificación económica. Es posible que se muestre alguna excepción que se esclarecerá oportunamente.

⁴ Es atinado aclarar que la planificación tiene lugar en contextos específicos y sirve como interés socioeconómico determinado por el carácter y las particularidades de las relaciones de propiedad bajo las que tiene lugar este proceso. Así, no puede existir igualdad entre la planificación en el socialismo y la planificación en el capitalismo con independencia del nivel o estructura que sea objeto (Pons *et al.*, 2007), lo cual es válido para la concepción de la planificación territorial.

en forma de problemas las demandas sociales y las posibles soluciones que propone la población.

En ese sentido algunos autores consideran que el diagnóstico municipal debe desempeñar un papel activo como instrumento o guía para la acción en lo tocante a la toma de decisiones (Lira, 2006). Sobre estos último es conveniente y oportuno señalar que toda decisión tiene un impacto negativo o positivo en el balance de gestión de gobierno, la cual puede evaluarse de deficiente por tres razones (Medina, 2010):

1. porque la encamina en una dirección errada a causa de una mala selección de proyecto de gobierno o de no saberlo corregir a tiempo;
2. debido a un deficiente procesamiento del proyecto elegido, que no considera debidamente los aspectos políticos y técnicos de pagar un costo político o económico excesivo por cada decisión; y
3. porque la gerencia por problemas y operaciones es deficiente y, por consiguiente, es baja la capacidad de ejecutar lo decidido.

Por lo anterior, en los últimos años se observa que muchos investigadores le imprimen un especial valor a la identificación y gerencia de problemas municipales resultantes de la fase de diagnóstico. Disímiles propuestas metodológicas con este objetivo se basan en el uso de la estadística multivariante y la econometría para caracterizar el nivel de desarrollo alcanzado en los municipios, y en el empleo de técnicas⁵ no convencionales para estudios de fenómenos relacionados con el desarrollo social, que permitan en última instancia identificar problemas en la fase de diagnóstico.

Referente a este último aspecto, la definición de las fases o etapas del proceso de planificación territorial resulta ser una extrapolación del proceso a nivel empresarial e institucional (De Dios, 2010), lo que ha traído como resultado que muchos autores intentaran realizar propuestas para delimitarlas con la intención de adaptarlas al objeto de estudio. Algunos investigadores (De Dios, 2010; Méndez, 2010; Sánchez, 2010) coinciden, en sentido general, en que el proceso consta de las fases o etapas de: formulación de la misión, diagnóstico, definición de la estrategia, política, planes operacionales, control y apoyo.

Así pues, desde la concepción de sistema, este proceso encierra en sí otros, con sus funciones específicas e independientemente del nombre que lleve la fase; este tiene una secuencia lógica que debe permitir conocer la realidad del municipio para la proyección de su futuro, lo que se traduce en investigar, identificar los factores del desarrollo, aprovechar el potencial de desarrollo

⁵ A criterio nuestro, los índices y las técnicas estadísticas no pueden constituir instrumentos rígidos de análisis ni tampoco pueden, en la práctica, expresar en su totalidad la realidad social del objeto que se diagnostica –en este caso el municipio–. Esto se sustenta en que, por lo general, la bases de datos utilizadas son las que ofrecen los sistemas nacionales de estadísticas; la mayor parte de esta información es elaborada sobre la base de estimaciones y se constata que existen diferencias en términos de cifras entre el organismo informante y el receptor.

interno en los territorios, propiciar el aumento de la participación y de la acción coordinada, diseñar estrategias de organización, de aprendizaje colectivo y de desarrollo (De Dios, 2010).

En ese sentido, la planificación estratégica situacional (PES), en su formulación y puesta en práctica, permite el resultado o producto que requieren los gobiernos para desplegar el proceso de planificación en el municipio. Burabano (2010) grafica de forma simplificada tal proceso y asume que es perfectamente aplicable a este. Define que es precisamente la primera fase la que se dedica a la identificación y explicación de problemas en el municipio; y, a nuestro criterio, ella reviste una extraordinaria importancia, al constituir la base informativa del resto del proceso.⁶ Esta apreciación se articula con el ciclo de la política pública, aunque se presenta bajo una imagen propia.

Paralelo a ello, en el discurso internacional la academia plantea que la planificación como proceso⁷ se orienta en lo fundamental a la solución de problemas; sin embargo, esto tiene un grado de complejidad que dificulta el proceso en sí, puesto que existen problemas de diferentes tipos, que se clasifican y definen en: bien estructurados y mal estructurados (Mirtroff, 1984).

Así, Medina (2010) plantea que la selección de problemas en el ámbito municipal marca la cúspide de la calidad de los resultados de un gobierno y, en última instancia, determina su nivel de aceptabilidad, puesto que el arte de gobernar es el arte de seleccionar problemas de forma sistemática para construir, desde el inicio del gobierno en el municipio, un balance global de gestión positivo. Por tanto, los métodos de selección de problemas constituyen herramientas esenciales de gobierno e instrumentos para la determinación de la agenda pública con fundamentos sólidos. En este sentido la PES utiliza dos métodos:

1. el análisis de macroproblemas, y
2. el protocolo de selección de problemas.

Sin embargo, hay que tener presente que el municipio, al ser asumido como un territorio, es definido como un sistema complejo, determinado por el grado de complejidad del sistema de relaciones que tienen lugar en él. A nuestro criterio, la primera etapa del proceso que nos muestra Burabano (2010) es la que

⁶ Cabría entonces pensar que cuando se hace referencia al grado de participación popular en la identificación de los problemas propios del territorio, existe un sesgo dado por la calidad de los actores que participan en el ejercicio práctico de este proceso. A menor grado de preparación educativa y cultural, en general, se entorpece o enmascara la capacidad real de aportar a la identificación de los problemas del municipio por parte de sus habitantes.

⁷ En realidad la planificación económica, como proceso, se ajusta a la solución de problemas, en tanto una de sus funciones fundamentales es la de lograr un equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos para satisfacerlas, desde su visión más ortodoxa. En este contexto es vista como un proceso de administración, en el que el plan desempeña el papel de instrumento de dirección. Se establece así, desde la óptica de los autores, una diferencia entre la planificación como proceso y el plan como instrumento. Este último alcanza mayor valor como instrumento de dirección en la medida en que incrementa la participación de los actores sociales en su concreción y aprobación.

mayores insuficiencias y complejidad presenta en su ejercicio, dado el sinnúmero de variantes propuestas por diversos investigadores para la selección de problemas, que además en ocasiones se encuentran muy dispersas y no han sido diseñadas para ser aplicadas en los territorios, y paralelo a esto subyacen confusiones en torno a definir qué es un problema municipal.

En ese sentido, el municipio constituye un espacio de extraordinaria importancia, puesto que, como dijera Martí (1975):

el municipio es lo más tenaz de la civilización romana, y lo más auténtico de la España colonial [...] por los municipios, en lo más de las colonias, entró en libertad la América. Esa es la raíz, esa es la sal, de la libertad: el municipio. Él temple y ejercita los caracteres, el habitúa el estudio de la cosa pública, y a la participación en ella, y a aquel empleo diario de la autoridad por donde se aquilata el temple individual, y se salvan de sí propios los pueblos. (p. 59)

Así, es el municipio la base física y existencial de cualquier nación, en tanto unidad mínima desde el punto de vista demográfico, social, económico;⁸ por tanto, reviste una singular importancia el identificar los problemas que frenan la evolución de su estructura económica y la infraestructura social para la concepción de su solución a través de la acción pública, orientada a lograr el desarrollo proporcional del sistema territorial en su conjunto.

Por tanto, resulta imprescindible la referencia desde la identificación hasta la selección de problemas en el marco de la planificación del desarrollo municipal. Este proceso de identificación, estructuración, clasificación y selección de problemas públicos ofrece la posibilidad de asegurar las acciones y medidas que han de resolverlo. En tal sentido, los métodos de selección de problemas constituyen herramientas esenciales de gobierno e instrumentos para la determinación de la agenda pública municipal.⁹

Algunos enfoques para la selección de problemas públicos en el municipio

Resulta imprescindible la referencia a la identificación y clasificación de problemas, si se parte de que la política pública es, entre otras cosas, una respuesta a los problemas que son detectados. Un principio fundamental es que un problema mal estructurado generará una política equivocada para resolverlo, por lo que las acciones asumidas a través del plan económico distarán de aportar los recursos y la proyección apropiada que asegure el logro efectivo de los objetivos trazados. Esta situación demanda la aplicación de enfoques y técnicas pertinentes que permitan identificar, estructurar y clasificar problemas públicos;¹⁰ a continuación se hace una breve referencia a algunos de los más utilizados.

⁸ En el caso del municipio cubano, esta visión se complementa al introducirse la creación de los consejos populares, que si bien no están concebidos dentro de la división administrativa del municipio, sí lo están en la división política.

⁹ Para profundizar en este tema véase Forteza y Pons (2011).

¹⁰ Un problema público no es la ausencia de solución, sino un estado existente negativo. Algunos autores (Aguilar Villanueva, 2006; Pichardo, 2008) consideran que los problemas

El enfoque Dunn

Existen métodos y técnicas que permiten un cierto grado de certeza en la identificación de problemas y que aportan garantía al proceso de solución. Entre ellos es significativo el análisis de William Dunn (2007), que provee de algunos métodos y técnicas útiles para moverse desde la definición de problemas a la especificación de estos. La clave es que esta estrategia de investigación está basada en la redefinición heurística de problemas, es decir, un intento constante de reformularlos en términos más aprovechables.

Cuatro de los métodos que han sido adelantados por Dunn son particularmente útiles al respecto:

1. el análisis de clasificación,
2. el análisis sinérgico,
3. el análisis jerárquico, y
4. el análisis de supuestos.

Una breve discusión de cada uno, en el contexto del acercamiento a la posibilidad de utilizarlos como complemento al proceso de planificación territorial, se presenta a continuación.

Las características y usos del análisis de clasificación

El análisis de clasificación encuentra su uso en el de política pública como medida de esclarecimiento de conceptos, o sea, es que ayuda a determinar cuándo los términos utilizados en la estructuración de problemas son exhaustivos (lo que cubre todos los casos posibles), consistentes y relevantes para el problema en cuestión. Por ejemplo, en política de desarrollo territorial ayuda a distinguir la definición de «polo de desarrollo» de otros relacionados, tales como «polo de crecimiento», «sectorial», «infraestructura», «corredor», «crecimiento endógeno». A la vez, permite distinguir el fenómeno: si el desempleo es visto como un problema en el presente, el análisis de clasificación puede ser usado para distinguir entre los tipos de desempleo «cíclico», «estacional» y «crónico». Algo similar sucede con la disparidad entre diferentes zonas de un país, por ejemplo, entre sus regiones. Se puede asegurar que los sistemas de clasificación que se usan para ayudar a estructurar un problema de política pública son pertinentes a una situación problemática y lógicamente consistente si se siguen ciertas reglas (Dunn, 2007).

Las características y usos del análisis de supuestos

El análisis de supuestos (Dunn, 2007) es una técnica particularmente útil en el contexto del enfoque S-CAD de análisis de política.¹¹ Básicamente, este provee de un método para determinar cuándo las asunciones de conflictos

no son datos externos, realidades objetivas, sino «construcciones», datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan.

¹¹ Justo como ha sido enmarcado por Leung (1985), en su S-CAD.

acerca de un problema han sido identificadas, designadas y descontadas o sintetizadas. La principal utilidad del análisis de supuestos en términos de estructuración de problemas es como medio de contrabalancear:

- la perspectiva dominante de los actores claves;
- el fallo del acercamiento sistemático alternativo a los problemas de política;
- el sentido común convencional del nivel gubernamental en la estructura; y
- la tendencia a enjuiciar enfoques de solución de problemas a través de características superficiales (por ejemplo, consistencia lógica) más que con base en supuestos.

Nótese que es particularmente útil en situación de alto grado de conflicto, por ejemplo, en aquellas que «los analistas políticos, diseñadores de políticas y otros depositarios pueden no coincidir en cómo formular el problema» (Dunn, 2007, p. 178). El análisis de supuestos involucra procedimientos específicos usados en fases sucesivas.

Las características y usos del análisis jerárquico

En su centro, el análisis jerárquico está relacionado como un problema de causalidad en la observación de situaciones problemáticas. Esta forma de análisis ha sido construida con una jerarquía de tres causas:

1. posible (remota, pero puede ayudar a contar para la «frustración de la expectativa»);
2. probable (parecida, pero el vínculo no puede ser probado); y
3. accionable (existe una relación causal conocida, como con la esperanza de vida al nacer como factor contribuyente en la calidad de la vida).

Precisamente por su relación con la causalidad, el análisis jerárquico es menos exacto en términos de precisión que otras técnicas que se han descrito con anterioridad. Sin embargo, es probablemente correcto cuando se argumenta que «es útil tener un marco conceptual que señale las muchas causas que pueden estar operando en una situación» (Dunn, 2007, p. 170).

Las características y usos del análisis sinérgico en la estructuración de problemas

El análisis sinérgico ayuda a comprender los problemas mal estructurados. Como Dunn (2007) señala, la sinérgica se basa en el supuesto de que «el cuidado de relaciones idénticas o similares entre los problemas incrementará ampliamente la capacidad de solución de problemas de los analistas» (p. 173). De acuerdo con lo expresado por Patton y Sawicki (1993), el proceso sinérgico «envuelve ambos, haciendo lo extraño familiar y haciendo lo familiar extraño» (p. 193).

Específicamente, este tipo de analogía es directa, de modo que el analista busca relaciones similares entre dos o más problemas o situaciones. El punto

clave está en que puede usar experiencias pasadas en tratar con otros problemas para informar su comportamiento en situaciones presentes. Es también posible que las analogías puedan ser encontradas en la experiencia de otros, como en las comparaciones provinciales, que pudieran ser denominadas analogías espaciales.

De las otras tres analogías existentes (personal, simbólica y fantasía), las personales son quizás más extendidas. Ciertamente, desarrollar una empatía para problemas experimentados por otros políticos puede no ayudar, pero contribuye con valores esclarecedores, lo que es fundamental para la definición de problemas.

Un número de implicaciones fluye en la óptica de Dunn (2007), de cómo un analista puede avanzar acerca de la estructuración de problemas de política, tales como:

1. Los valores o preferencias y, más particularmente, las preferencias de los depositarios en cualquier situación de decisión política deben ser ubicados en el centro del análisis. Como Patton y Sawicki (1993) señalan, «los problemas pueden ser verificados, definidos [redefinidos] y detallados solamente con relación a los valores de los grupos o individuos involucrados. El analista tiene que entender los valores y subrayar la definición del problema y de donde proceden» (p. 149).
2. El proceso de definición de problemas o el de estructuración es de naturaleza heurística.
3. Debido a que requiere cierto marco conceptual, la definición de problemas permite y hasta compulsa a los analistas y formuladores de política a incorporar sus valores o preferencias en una ecuación de al menos un grado. Afirma Parsons (citado por Forteza y Pons, 2011) que «definiendo un problema, los analistas y los políticos saltan dentro del problema. El análisis es participación en el problema, no simplemente observación del problema» (p. 111).

Los analistas Hogwood y Lewis (1984) sugieren que el análisis puede proveer un contrabalanceo a pesar de los supuestos sobre los hechos y valores creados en las definiciones de un problema y las propuestas de sus soluciones, y si se analizan críticamente las muchas asunciones implícitas –con técnicas particulares– acerca del criterio para políticas deseables y de los procesos en los que las decisiones son tomadas.

Sobre la base de estas formulaciones de Dunn, Pal y Potter, es posible sugerir una práctica paso a paso para proveer liderazgo en la definición de problemas públicos en el marco del municipio:

1. asegurar que el problema ha sido correctamente establecido;
2. asegurar que el problema se ha establecido de forma que el objetivo sea explícito, accesible, medible y alcanzable;
3. examinar las limitaciones a las diferentes formulaciones de un problema críticamente; y

4. combinar el campo político mediante la identificación de:

- la política comunitaria afectada por el problema, lo que incluye, según Pross (citado por Forteza y Pons, 2011), «agrupamiento de agencias de gobierno, grupos de presión, prensa popular e individuos, incluyendo académicos, quienes, por varias razones, tienen intereses en un campo particular de la política e intentan influir en ella» (p. 112);
- los actores clave, además de determinar las barreras que se han fijado para definición y redefinición de problemas; y
- los objetivos normativos (por ejemplo, los valores y preferencias subrayados) y los objetivos políticos (los valores de actores particulares) en juego.

La adopción de estos pasos pudiera ayudar a resolver las preocupaciones de Dunn (2007) y Leung (1985) acerca de que los valores de múltiples depositarios en cualquier política han de ser tenidos en cuenta. Más allá, es necesario trabajar para desarrollar un acercamiento que pueda mejorar nuestra competencia en la definición del problema, generalmente considerado como el paso más importante y difícil del análisis político. La razón de que ello sea tan importante es que de acuerdo con la manera en que el problema es definido, entonces se inclina la solución política.

En resumen, parece que:

- los problemas públicos son mal estructurados;
- encontrar las soluciones a estos problemas tiene, necesariamente, que ser un proceso heurístico en el que aprendamos de los errores y de los éxitos; y
- una gran parte del trabajo involucrado en el análisis es la definición del problema.

El enfoque de Dunn (2007) es una ayuda en hacer nuestro trabajo analítico más sistemático. Para extraer lo mejor de esto es necesario, primero, prestar la atención para encontrar un marco conceptual coherente dentro del cual ubicarse.

El enfoque S-CAD en el análisis político: un marco conceptual

En el enfoque de Leung (1985) hay una deliberada intención de acomodar tanto la necesidad de ser sistémico, como la realidad de que «diferentes actores tienen diferentes información, expectativas, valores y opciones» (p. 109); el enfoque está compuesto por tres exámenes: consistencia, idoneidad y dependencia.

El examen de consistencia se centra en el aseguramiento de que los valores, objetivos, estrategias y resultados estén vinculados lógicamente. Leung (1985) sugiere, por ejemplo, que uno de los problemas más comunes en el análisis de política es el error de comparación entre los objetivos y las estrategias. El resultado puede ser un «programa en búsqueda de una política» o

políticas con objetivos contradictorios. Por ejemplo, la política de desarrollo regional en Canadá, como ha sido aplicada en Nueva Escocia y otros lugares, fue durante años predicada en el objetivo de «incrementar oportunidades de empleo e ingresos». Todavía, de acuerdo con los economistas, estos son metas contradictorias –alguien puede maximizar el ingreso y el empleo como temas de objetivos políticos, pero no los dos al mismo tiempo.

En el caso del examen de idoneidad destaca la cuestión de la efectividad de los objetivos y estrategias, lo que incluye los instrumentos y los recursos en la implementación de uno de los objetivos; Leung (1985) concibe ampliamente los recursos como:

- recursos materiales,
- recursos humanos (habilidades, entrenamientos y experticia);
- recursos políticos (buenas intenciones, fuerza política, favores políticos),
- información, y
- tiempo.

La idoneidad es un examen secuencial en dos partes según el enfoque de Leung (1985): necesidad y suficiencia. Al usar la relación de objetivos y valores como una ilustración, argumenta que «el examen de *necesidad*¹² establece la relevancia y necesidad en un objetivo. El examen de *suficiencia* examina cuán bien el objetivo satisface un valor particular del conjunto de valores» (p. 82).

El tercer y último examen, el de dependencia, en el enfoque de Leung (1985) involucra consideraciones políticas y prácticas. Con respecto a la dependencia política este argumenta que «asegurando la legitimidad para una política, uno desea generar apoyo y neutralizar la oposición. Uno necesita identificar los aliados y los adversarios, de manera que pueda fortalecer ataduras, quebrar la oposición y hacer negociaciones» (p. 97).

Las consideraciones prácticas provienen de dos aspectos en implementación de política (Leung, 1985):

1. El aseguramiento de la cooperación y colaboración de los esfuerzos de la población y las organizaciones que participan en el proceso.
2. La generación de las respuestas deseadas de la población y las organizaciones en la implementación.

Un elemento clave en el test de Leung (1985) es que cada actor adopta el carácter de pieza en las tareas analíticas. Si se toma como un todo, su enfoque provee un marco para que el análisis pueda ser utilizado por todos los actores en un escenario de decisión política. Ello inyecta una fuerte dosis de sentido común dentro del proceso que puede mostrarse técnicamente alta, y que permite a los involucrados, con la inclusión de la población, reconciliar diferentes tipos de conocimiento político.

¹² Énfasis del autor. [N. de la E.]

Esto no quiere decir que el enfoque S-CAD está exento de debilidades. Por ejemplo, Leung (1985) brinda poca consideración al «interés público» como opuesto a la suma de los intereses individuales en el manejo de las preferencias y valores. Es comúnmente difícil en términos de tiempo y recursos identificar todos los actores claves, lo que deja a solas todos los que poseen un papel en cualquier escenario político. Finalmente, este autor parece superar las dificultades provenientes de problemas «mal estructurados», y la dificultad de administrar una situación en la que existen muchos valores y objetivos que resultan ser frecuentemente el caso en el proceso de elaboración de política pública y estrategia en un territorio.

Sin embargo, el enfoque S-CAD establece un marco para el análisis que nos permite una mejor comprensión de los diferentes factores que trabajan en una situación de análisis político, lo que incluye los valores, y esto empuja sistemáticamente hacia la adopción de acciones políticas.

Enfoque análisis de macroproblemas

En el caso del análisis de macroproblemas, se constata que es un método más complejo y requiere de un equipo con experiencia y dominio en técnicas de procesamiento de problemas cuasi estructurados. Consiste en examinar sistemáticamente toda la realidad como un gran problema y, a partir de ese análisis, fundamentar la selección de los específicos y que constituirán el foco de atención de la agenda gubernamental (Lahera, 2007; Burabano, 2010). El macroproblema permite apreciar la unidad sistémica que presenta la realidad analizada. En sus reglas se encuentran, generalmente, los que escapan a la capacidad de selección a través del protocolo u otro método de selección. Mediante el análisis se busca que el plan de acción y, por ende, la agenda estratégica del gobierno no sean una simple adición de problemas sin relación sistémica, sino que constituyan un conjunto coherente de acciones que tiendan a direccionar la gestión en el camino establecido por la estrategia. En términos metodológicos, los nudos o causas críticas (NC) del macroproblema se constituirán en los problemas específicos que conformarán el foco de atención de la agenda estratégica del gobierno.

Enfoque protocolo de selección de problemas

El enfoque protocolo de selección de problemas es un método menos complejo que el análisis del macroproblema. Ha demostrado ser una buena herramienta de selección en la práctica, pues es rápido y simple de aplicar. Consiste en utilizar un conjunto de criterios que contribuyan a sistematizar el sentido tecno-político del dirigente. Los problemas seleccionados con el protocolo serán, casi con toda seguridad, ratificados por el análisis del macroproblema. Su defecto es que puede omitir los fundamentales, especialmente los relacionados con reglas, que no son obvios y solamente pueden ser descubiertos a través del análisis global de la realidad. De todos modos, con el protocolo se gana en tiempo y sencillez, sin perder sistematicidad.

Para hacer un mejor uso de los enfoques, tanto cuantitativos¹⁵ como cualitativos, es necesario desarrollar técnicas en torno a cada paso y procedimientos consistentes con sus aplicaciones. Por tanto, es conveniente destacar que es esta carencia de técnicas la que limita el uso optimizado de ellos, puesto que es común que se queden al nivel de planteamiento general de principios, reglas y pasos. Sin embargo, están desprovistos del soporte técnico de cómo aplicarlos. Se precisa, por tanto, operacionalizar dichos enfoques con el objetivo de acrecentar su nivel de aplicabilidad y adaptabilidad en el marco del municipio, lo cual constituye uno de los retos que tienen ante sí los que se involucran en la definición de problemas públicos municipales, máxime cuando no se encuentra en la literatura especializada sobre el tema un marco lógico estructurado para su instrumentación que se oriente al análisis de problemas públicos, diseñado propiamente para el municipio. Tal afirmación tiene implicaciones metodológicas al introducirse la necesidad de conocer la realidad del municipio, tomando como fuente la identificación y selección de problemas.

La aplicación de estos enfoques al análisis territorial puede contribuir a la argumentación de decisiones a este nivel, así como para establecer prioridades en el proceso de planificación en términos de conocimiento del espacio estudiado. Por tanto, si es producido un conocimiento relevante, es necesario añadir rigor a todas las etapas del proceso sistémico de análisis político. El análisis, entonces, aparece como un proceso de pensamiento lógico para la solución de una situación de conflicto o problema. Sin embargo, también debemos apreciar la tensión que existe y existirá en el sector público entre la necesidad de actuar racionalmente o sistemáticamente, y la realidad de que una parte mayoritaria de la política no es racional. El reto en materia de análisis político y público es el de desarrollar un marco conceptual coherente para el análisis que nos permita ser sistemáticos y sensibles a los valores propios de la naturaleza del trabajo analítico.

¹⁵ No obstante lo expuesto, en el análisis de problemas se aprecia una carencia en lo referente al empleo de métodos cuantitativos, diseñados para este propósito. Resulta útil señalar que no ocurre lo mismo en el análisis de política pública. Se considera pertinente mencionar los métodos que responden a este enfoque, aunque no sean empleados para el análisis de problema propiamente dicho, partiendo del hecho de que es la identificación, estructuración y selección de problemas la primera fase del ciclo de la política pública. En este sentido se identificaron algunos métodos utilizados para el diseño de política pública, específicamente en la fase de evaluación, que se enmarcan en el enfoque cuantitativo, entre los que se pueden citar: Modelo I o racional de Allison (1971); evaluación de árboles de decisión; análisis financiero; análisis costo-eficacia; análisis costobeneficio; teoría de juegos; ecuaciones en diferencia; teoría de cola; modelos de simulación o cadenas de Markov; análisis multicriterio, específicamente el ELECTRA. Asimismo existen formas de evaluar y diseñar políticas diferentes a las mencionadas, como las formuladas desde el incrementalismo de Lindblom (1959) y los análisis organizacionales de Simon, March y Cyert que corresponden a los modelos II y III de Allison (1971). Los métodos cuantitativos, en particular los matemáticos, son una herramienta importante para el desarrollo del proceso si se conocen bien sus supuestos y limitaciones. Sin embargo, siempre resultarán para considerar la complejidad de la gestión pública, por lo que es fundamental su complementación con enfoques de carácter explicativo.

Conclusiones

Los cambios experimentados en el panorama internacional y nacional –económico, político y social– en la concepción de la planificación del desarrollo municipal han determinado la necesidad de asociarlo a términos tales como: proceso consensual, participación ciudadana, estrategia de desarrollo, gobierno y decisiones, como elementos que lo complementan para el logro efectivo del objetivo y la función que cumple.

El proceso de selección de problemas en el municipio debe convertirse en palanca para la identificación de prioridades y la asignación de recursos que tributen a su desarrollo proporcional. Esto contribuiría a una mayor eficiencia del gasto público y garantizaría un impacto positivo en la intervención (social, estatal o pública) del desarrollo. Si se tienen en cuenta las actuales tendencias en el plano internacional referentes al proceso de planificación municipal y con independencia de la extensión territorial del municipio seleccionado para el ejercicio de la planificación, es de relevante importancia que los planificadores conozcan, dominen y apliquen los instrumentos y técnicas para análisis de problemas.

Un principio fundamental es que un problema mal estructurado generará una política equivocada para resolverlo; por tanto, el análisis y estructuración de problemas, en última instancia, permitirá sostener, desde una óptica un tanto más explícita y científica, los fundamentos en términos de problemas a ser incluidos en la agenda de gobierno para el periodo de mandato, traducido, a la vez, en un conocimiento tácito de la realidad circundante desde las dimensiones del desarrollo local sobre el municipio en cuestión.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2006): *La hechura de las políticas*, Porrúa Editores, Buenos Aires.
- ALLISON, G. (1971): *Essence of Decision. Explaining of Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Co., Boston.
- ANDER-EGG, E. (2004): *Diccionario del trabajo social*, Hvmánitas, Buenos Aires.
- ARMIJO, M. (2009): *Planificación estratégica gubernamental, sistemas de seguimiento y evaluación del desempeño*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ciudad de Guatemala.
- BARDACH, E. (2000): *A Practical Guide for Policy Analysis*, Chatam House Publishers / Seven Bridge Press, London.
- BAUMGARTNER, F. y B. JONES (1993): *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press.
- BURABANO, L. (2010): *La selección de problemas públicos*, Fundación Altadir, Caracas.
- DE DIOS, A. (2010): «Planificación estratégica territorial. Gestión del desarrollo local», inédito, Holguín, Cuba.
- DUNN, W. (2007): *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, New Jersey.
- FERNÁNDEZ, O. et al. (1996): «Cuba, participación popular y sociedad», en W. I. Robinson (comp.), *Participación en Cuba, los retos del futuro*, Centro de Estudios sobre América, La Habana.

- FORTEZA, S. y H. PONS (2011): «Uma reflexão teórica sobre a seleção de problemas públicos municipais para a gestão governamental», *Economía y Tecnología*, vol. 25, pp. 103-117.
- HOGWOOD, B. y G. LEWIS (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- HORTON, P. (2008): *Problemas sociales*, El Ateneo, Buenos Aires.
- ISARD, W. (1960): *Methods of Regional Analysis; an Introduction to Regional Science*, The Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology and Wiley, New York.
- KINDONG, J. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies*, Harper Collins, New York.
- LAHERA, E. (2007): *Política y políticas públicas*, serie Políticas Sociales, n.º 95, División Social CEPAL, Santiago de Chile.
- LEUNG, H. (1985): *Towards a Subjective Approach to Policy Planning and Evaluation: common-sense structured*, Ronald P. Frye, Winnipeg.
- LINDBLOM, CH. (1959): «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- LIRA, L. (2006): *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Cuadernos del ILPES, Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, serie 59, Santiago de Chile.
- MACRAE, D. y D. WHITTINGTON (1997): *Expert Advice for Policy Choice*, Georgetown University Press, Washington D. C.
- MARTÍ, J. (1975): «Un libro del Norte sobre las instituciones españolas en los estados que fueron de México», *Obras completas*, t. 7, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 58-62.
- MARTÍNEZ, L. (2010): «Planificación del desarrollo», en *Curso de Planificación del Desarrollo y Protección Social*, CEPAL, Ciudad de Guatemala, pp. 10-23.
- MEDINA, J. (2010): «Las funciones básicas de la planificación», en *Curso de Planificación y Gestión Estratégica de las Políticas Públicas*, ILPES, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, pp. 17-33.
- MÉNDEZ, E. (2010): *Seminario sobre Planificación Territorial*, Centro de Estudios de Economía y Planificación / Ministerio de Economía y Planificación (MEP), La Habana.
- MENY, I. y J. THOENIG (1992): *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- MIRTROFF, I. (1984): *El lado subjetivo de la ciencia: una investigación filosófica en la psicología de los científicos de la luna de Apolo*, Intersystems Publishers, California.
- PAL, L. (1997): *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, ITP Nelson, Toronto.
- PATTON, C. y D. SAWICKI (1993): *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Englewood Cliffs / Prentice Hall, New Jersey.
- PICHARDO, A. (2008): *Planificación y programación social*, Lumen-Hvmanitas, Buenos Aires.
- PONS, H. et al. (2007): «La planificación como aspecto esencial del proceso de dirección», *Planificación*, Pueblo y Educación, La Habana, pp. 1-26.
- RÓVERE, M. (2007): *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Washington D. C.

SÁNCHEZ, N. (2010): «Planificación estratégica municipal. El caso de Urbano Noris», tesis de doctorado, Centro de Estudios sobre la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana.

THÜNEN, J. VON (1826): *Dër isolierte staat in beziehung auf land-wirtschaft und nationalökonomie*, Rostock, Hamburgo.

VV. AA. (2008): «Plan de ordenamiento territorial municipal en gestión, planificación, ordenamiento y desarrollo territorial», <<http://planificacionestrategicamunicipal.blogspot.com/2008/01/plan-de-ordenamiento-territorial.html>> [26/3/2011].

