

X Seminario de la RedMuni  
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”  
13 y 14 de agosto de 2009

**Planificación participativa orientada a objetivos y análisis de la capacidad institucional en la gestión ambiental local**

**Alberto E. Morán**

Instituto Nacional de la Administración Pública  
Subsecretaría de Empleo y Gestión Pública  
Secretaría de Gestión Pública  
amoran@sgp.gob.ar

Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental  
Universidad Nacional de San Martín  
amoran@unsam.edu.ar

# **Planificación participativa orientada a objetivos y análisis de la capacidad institucional en la gestión ambiental local <sup>1</sup>**

**Alberto E. Morán <sup>2</sup>**

## **Introducción**

Existe consenso mundial en que una gestión ambiental local eficiente, eficaz y responsable frente a la ciudadanía resulta un factor determinante para promover el desarrollo sustentable; pero los municipios parecen carecer de la capacidad institucional necesaria para responder a tales expectativas. Es más, parecen estar siempre en deuda con la sociedad en lo que se refiere a la administración del ambiente; agobiados por una trama de conflictos políticos, institucionales, técnicos y administrativos. Tal vez por esta razón, los municipios que logran realizar un diagnóstico ambiental detallado omitan incluir en el análisis su propia gestión. Por desconocimiento, incapacidad o intencionalidad no se quiere o puede asumir que los propios encargados de resolver el conflicto, en general, forman parte del conflicto.

Así es que, entre las aspiraciones y los logros institucionales, aparecen brechas que impiden o entorpecen la gestión de las políticas ambientales. Estos déficit de capacidad institucional, aunque no resulte una tarea sencilla, pueden ser revisados sistemáticamente para orientar alternativas de fortalecimiento. En realidad, parecen estar ausentes entre las prácticas de gobierno las alternativas para monitorear la eficacia, la eficiencia y la sustentabilidad en la instrumentación de las políticas públicas ambientales locales. El objetivo de esta ponencia es analizar la conveniencia de introducir un mecanismo de análisis y desarrollo de la capacidad institucional, como tecnología de mejoramiento de la gestión pública ambiental local y, en este sentido, la importancia que posee el uso previo de una metodología de planificación participativa orientada a objetivos.

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el X Seminario de la RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. La Matanza, 13 y 14 de agosto de 2009.

<sup>2</sup> Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Empleo y Gestión Pública, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública e Instituto de Investigaciones e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín

## **El problema de los problemas ambientales**

Un aporte extraordinario de las metodologías de planificación participativa ha sido el significado sustantivo y metodológico que le han dado al análisis de situación en la que se inserta el proceso. Los problemas identificados y comprendidos constituyen la referencia inevitable para formular los objetivos, que en definitiva son los que guiarán las acciones. El árbol de problemas que busca reflejar la realidad en su complejidad resulta de una construcción participativa de los involucrados que visualizan y aprueban cada paso del proceso; para luego construir el árbol de objetivos, que será la referencia central del plan para su elaboración, aplicación y seguimiento.

De todas formas, en la teoría de las decisiones públicas se afirma que no existen problemas objetivos, sino percepciones subjetivas que califican una cuestión como problema social. Los problemas son artificiales en el sentido que responden a una decisión voluntaria para que existan y, eventualmente, se resuelvan (GTZ, 98: 16).

Los problemas, en sí, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definen. Los conflictos ambientales tienen base real, pero inevitablemente están afectados de un componente de construcción subjetiva conformado por tres causas principales (Navarro Gómez, 1999: 95):

- 1) no existe una percepción unánime sobre la gravedad y características del problema;
- 2) el problema del deterioro ambiental no es independiente de otros problemas y, además, suele construirse en conflicto con ellos, nace una relación dialéctica con otras carencias lo que le priva de autonomía en su consideración y
- 3) se tiende a vincular el problema con la solución, de modo que la manera de plantearlo suele ser instrumental, construida desde la perspectiva que permita una acción con resultados satisfactorios.

Lo que parece resultar cierto es que los problemas y las soluciones tienden a ser relacionados permanentemente; de igual forma que hay numerosas posibles definiciones de un problema, hay numerosas soluciones para un mismo problema; y

tanto las definiciones como las soluciones pueden ser mejores o peores. No obstante, la pertinencia de la solución está en gran medida influenciada por la pertinencia de la caracterización del problema.

Joan Subirats (1994: 48 citando a Dunn, 1981: 98) denota que *“hay quienes opinan que son más los errores derivados de una errónea definición de un problema que por ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados”*. La propia artificiosidad del problema como construcciones analíticas, puede otorgarle un gran dinamismo; a medida que se va “solucionando” el planteado, de hecho, cambia la oportunidad de mejora planteada y cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje colaborativo.

Una vez identificados los problemas suficientemente relevantes, pueden dar lugar a la intervención de los poderes públicos y ser asumidos como “temas de agenda”, “cuestiones socialmente problematizadas” o *“issues”*; es decir, aquellos problemas susceptibles de ingresar a la agenda gubernamental. Los motivos por los cuales una cuestión se incorpora o no en agenda pública son variados; aunque los más comunes son la falta de recursos económicos y/o humanos, la ausencia o carencia de legislación que autorice el accionar y la presión por parte de grupos de interés.

El tiempo necesario para que comiencen a ser gestionadas las políticas ambientales requeridas depende de diversas razones, muchas veces combinadas. Por ejemplo cuando la cuestión:

- a) tiene alta probabilidad de entrar o ha entrado en crisis y ésta toma estado público.
- b) emerge de la generalidad por alguna característica muy significativa para la comunidad.
- c) provoca conmoción social y ésta concentra la atención de los medios de comunicación.
- d) trasciende en importancia los alcances iniciales en cuanto a dimensión e impacto.
- e) revela otras cuestiones asociadas a la legitimidad o el poder público.
- f) alcanza gran notoriedad por causas profundas que emergen o por tendencias de actualidad.

*“Podríamos afirmar que todo el proceso de consideración de la cuestión, definición de la misma como asunto público a resolver y puesta en marcha de las vías de resolución dependerá en buena parte del número de gente afectada por el problema y las medidas de solución, el grado de agregación de los intereses afectados y su nivel y tipo de organización.”(Subirats, 1994: 55)*

Es decir, luego de pasar de *“la cuestión que se debería considerar”* a *“la cuestión que se debe resolver”*; se debe pasar a *“gestionar la resolución de la cuestión pública a resolver”*. Una vez formulada la política, determinado el marco que la legitima en cuanto al accionar y asignados los recursos se debe transitar un tramo muy dificultoso: el hacer *“desaparecer”* el problema o la necesidad que dio lugar a la inclusión de la cuestión en la agenda pública. En el caso de que no desaparezca, o que el proceso de desaparición no responda a las expectativas, antes de reformular la política desde el punto de vista sustantivo resulta apropiado revisar la instrumentación de las políticas; actividad en la que estimamos es posible incluir el análisis de la capacidad institucional de poder hacer lo que se pretende hacer.

### **El análisis de la capacidad institucional**

La realidad indica que, entre las aspiraciones y los logros institucionales, aparecen diversas dificultades que por debido a distintas causas impiden o entorpecen la realización de las actividades requeridas.

Oscar Oszlak (1996: 18) precisa *“Se ha sostenido que el alcance (o "ambición") de los objetivos y la disponibilidad de capacidad institucional para su logro, condicionan el éxito y viabilidad de los procesos de integración regional. Esto, que suena como una verdad de Perogrullo, no es más que una nueva manifestación de la necesidad de sintonía y acople entre objetivos y medios.”...*”*Tanto en los objetivos como en los medios, o en ambos, pueden presentarse problemas de capacidad institucional. Los objetivos pueden no estar suficiente o nítidamente especificados o las consecuencias de su logro pueden no ser fácilmente apreciables. Del lado de los medios, puede no ser clara la relación causa - efecto entre disponer de ciertos instrumentos, aplicarlos y conseguir ciertos resultados.”.*

Oszlak para explicitar aun más su proposición presenta una matriz para visualizar, a su juicio en forma por demás simplificada, las diferentes situaciones en las que los objetivos presentan distintos grados de "ambición" y los medios, extremos opuestos de capacidad disponible.

		Capacidades Institucionales	
		+	-
Alcance de Objetivos	+	2	4
	-	1	3

Las celdas están numeradas según grado de viabilidad creciente de los proyectos de integración. Cuanto menor el alcance de los objetivos y mayores las capacidades institucionales, mayor la viabilidad; y así sucesivamente. Obsérvese, sin embargo, que una menor capacidad estatal no es necesariamente un rasgo inmanente, estructural o definitivo, que atraviesa todas las áreas de la gestión, sino una situación deficitaria cuyo alcance debería expresarse en términos de *dificultades para concretar o alcanzar un determinado objetivo o nivel de logro*.

*“En este sentido, fortalecer las capacidades institucionales para la integración no equivale a reformar el estado sino, tan solo, a reforzar los mecanismos y obtener los insumos que permitan concretar los objetivos específicos perseguidos en cada experiencia. Podrá aducirse que un proceso de reforma integral del estado puede favorecer notoriamente la capacidad disponible para gestionar acuerdos de integración. Pero no puede sustituir la adopción de medidas y cursos de acción orientados exclusivamente al logro de un mejor ajuste entre objetivos y medios, en este campo del quehacer estatal”* (Oszlak, 1996: 19).

En realidad, la cuestión de estudiar las capacidades institucionales, detectar los eventuales déficit y buscar alternativas de fortalecimiento no es algo nuevo; aunque han sido en los últimas décadas los organismos internacionales, las agencias estatales y las entidades académicas los que más han contribuido a promocionar el tema consolidándolo como cuestión en sus agendas políticas y proponiendo alternativas instrumentales.

En el marco del debate sobre el rol del Estado, acontecido en nuestro país en las últimas décadas, ha cobrado importancia la cuestión de la estructura, el funcionamiento

y la confiabilidad del aparato institucional como valor público en sí mismo. La sociedad reclama, cada vez más exhaustiva y precisamente, una rendición de cuentas acerca de la estructura, el funcionamiento y la relación costo-beneficio de las instituciones públicas. Hintze (2002: 1) indica: *“la sociedad exige rendición de cuentas sobre la capacidad institucional actual del aparato público para producir resultados y la capacidad institucional potencial en tanto garante de la legítima administración de la agenda pública futura”*.

No obstante, los criterios de análisis han ido cambiando; el Estado actual, inserto en un mundo cada vez más colmado de densos procesos de intercambio y conexión, parece siempre requerir de nuevas y mayores capacidades. En lo que se refiere a los Estados latinoamericanos, incluyendo lógicamente a nuestro país existe una visión compartida por gestores, investigadores y promotores de políticas públicas de que una parte significativa de sus problemas está asociada a su condición de *“poco capaces”* o un *“déficit de su capacidad institucional”* (Oszlak y Felder, 1998: 3); es decir que la posibilidad de los Estados de formular objetivos propios está vinculada a su capacidad para lograr realizarlos. (Alonso, 2007: 17).

Con respecto al desafío de conceptualizar “capacidad institucional”, por su amplitud y su punto de vista instrumental, se adoptó como definición la propuesta por Hildebrand y Grindle (1997: 34) entendiéndola como: *“the ability to perform appropriate tasks effectively, efficiently, and sustainably”*, que mayoritariamente ha sido traducida como: *“la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sustentable”*, en algunos casos con el reemplazo de sustentable por “sostenible”, “responsable”, “accountability” o “rendición de cuentas”.

En nuestro caso, aceptamos la más utilizada, pero utilizando la acepción “competencia” en lugar de “habilidad”, como traducción de término “ability”. Es decir, *“la competencia para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sustentable”*.

Es conveniente denotar que se consideran homólogas las capacidades “institucionales” y “estatales” como relacionadas con las instituciones del Estado, independientemente del circunstancial gobierno; razón por la que se diferencian de las capacidades “gubernamentales”, más allá de posibles solapamientos.

Merilee Grindle (1996; citado en Repetto, 2003: 10) plantea una primera apertura del concepto de capacidad en cuatro dimensiones, relacionadas con las funciones que debe cumplir el Estado:

- a) Institucional o competencia para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas;
- b) Técnica o competencia para el análisis y gestión macroeconómica y de las políticas públicas en general;
- c) Administrativa o competencia implementar la provisión de bienes y servicios para el desarrollo social y
- d) Política o competencia para procesar las demandas provenientes de la sociedad y resolución de conflictos.

Guillermo Alonso (2007: 4) propone reducir estas capacidades en dos dimensiones básicas: político-institucionales y técnica-administrativas; esquema que refleja muchos casos de la gestión ambiental local.

Estas dimensiones poseen coincidencia con aquellas que surgen de métodos que procuran la evaluación de las capacidades estatales, como ser la metodología SADCI (Sistema de análisis y desarrollo de capacidad institucional), propuesta por Alain Tobelem (1992), cuando era consultor del Banco Mundial y ha sido aplicado en numerosos países y en diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina, incluido nuestro país donde se ha utilizado en diversas organizaciones nacionales y en gran número de proyectos desarrollados en las provincias; en su mayoría con financiamiento del BID y del BIRF (Oszlak y Orellana, 2000: 2).

La aplicación de metodología SADCI está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional actual para realizar determinadas acciones, evaluar las posibles dificultades a superar y establecer las medidas requeridas para alcanzar los objetivos esperados. Por ello, la dimensión temporal de referencia está situada en el futuro y su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos, y asociado con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto.

No obstante, el Sistema también puede ser aplicado para conocer el déficit de capacidad institucional en las actividades permanentes y rutinarias. Dicho de otra manera, aún cuando el propósito original de la metodología no lo contemplaba expresamente, en los hechos se ha comprobado que el enfoque SADCI es también compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, en casos que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución. Esto resulta de extraordinaria importancia para el mejoramiento de la gestión ambiental local.

La realidad parece indicar que, entre las aspiraciones y los logros institucionales, aparecen diversas dificultades que por debido a distintas causas impiden o entorpecen la realización de las actividades requeridas. Estas brechas, o déficit, son resumidos en seis categorías de problemas por el Sistema y su análisis sistemático, siguiendo su metodología, permiten formular un componente o plan de desarrollo institucional.

En realidad, el Sistema, es un flujo de información que cualquier decisor puede desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar, una vez tomada la decisión, o hacerlo mejor, o hacer ambas cosas. El SADCI ayuda a aclarar: a) lo que fue definido como objetivo de desarrollo, b) los recursos requeridos para alcanzar dichos objetivos, c) quién hace qué para alcanzar los objetivos establecidos utilizando los recursos de manera efectiva, d) cuáles son los DCI potenciales y e) como corregir esos DIC con el tiempo. De acuerdo con su diseño original el SADCI se lleva a cabo mediante siete fases, etapas y/o momentos:

- f Objetivo general de desarrollo del proyecto u organización.
- f Objetivos particulares de cada componente del proyecto u organización.
- f Actividades y recursos de cada objetivo.
- f Tareas de cada actividad.
- f Mapa de relaciones inter-institucionales.
- f Identificación de los déficit
- f Estrategia para superar la brecha de capacidad

El momento de “Identificación de los déficit”, a su vez, da lugar a otras instancias de análisis vinculadas a los factores y variables con los que potencialmente están relacionados:

- f Leyes, normas y, en general, “reglas de juego”.
- f Relaciones interinstitucionales.
- f Estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- f Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- f Políticas de personal y sistema de recompensas.
- f Capacidad individual de los participantes.

La formulación y la instrumentación de políticas públicas, en general, y en la gestión ambiental local, en especial, requiere asumir una cuestión socialmente problematizada, estudiarla profundamente, seleccionar una alternativa de solución adecuada, legitimarla en el marco del estado de derecho, instrumentarla y evaluar su efectividad. Es, además, recomendable incorporar a la comunidad en todas las etapas que sea factible y conveniente. Estos métodos se han ido constituyendo en buenas opciones para el cumplimiento conjunto de los resultados políticos esperados y de las aspiraciones de la comunidad. No es casual que la capacidad institucional tiende a aumentar en forma directamente proporcional a grado de democracia del entorno (Oszlak, 1996: 2).

### **La planificación participativa como base de la aplicación del SADCI**

El SADCI busca estudiar el grado de capacidad institucional para realizar determinadas actividades y tareas, evaluar las causas que originan el déficit y determinar las posibles medidas correctivas. La metodología fue concebida para el desarrollo de proyectos de desarrollo, pero también ha resultado útil para actividades rutinarias. Esta versatilidad, en principio, estaría basada en la vinculación conceptual y estructural existente entre el SADCI y las metodologías de planificación participativa orientada a objetivos como el Enfoque Marco Lógico (EML), la Planificación Orientada a Objetivos (ZOPP)<sup>3</sup> y la Gestión de Ciclo de Proyectos (PCM)<sup>4</sup>. La vinculación está

---

<sup>3</sup> *Zielorientierte Projektplanung.*

<sup>4</sup> *Project Cycle Management*

relacionada con el momento histórico en que fueron desarrolladas y puede apreciarse al comparar la presencia de las distintas fases presentes en las metodologías.

En los años sesenta comenzaba a aparecer como una cuestión problemática para la ayuda internacional la inadecuación de la planificación; los instrumentos resultaban en algunos casos pertinentes y claros en cuanto a los insumos físicos y financieros, personal, actividades y resultados físicos esperados; pero descuidaban la evaluación adecuada de los objetivos, los beneficiarios y los factores externos; que, en numerosos casos, eran aspectos determinantes del éxito o el fracaso.

En lo que respecta a la gestión ambiental local, estos asuntos llegan hasta la actualidad; las deficiencias en la planificación se ven usualmente reflejadas en sistemas de seguimiento inadecuados y reducida flexibilidad para asumir desviaciones significativas. Como resultado de esto, los proyectos, incluso las acciones rutinarias que pueden llegar a resultar de los mismos, se desarrollan en direcciones no deseadas y dejan de atender a los beneficiarios en la forma esperada. En algunos casos, son debidamente atendidos durante el desarrollo, a nivel del monitoreo, análisis y evaluación; pero cuando se transforman en actividades permanentes son descuidados o abandonados a su suerte.

Oszlak y Orellana (2000: 3) ya han hecho mención sobre la estrecha relación que poseen los primeros pasos del SADC con las etapas presentes en las metodologías más utilizadas para la formulación y evaluación de proyectos (EML, ZOPP y PCM). Esta apreciación se hace evidente si comparamos los métodos entre sí; lo cual resulta clave frente a la posibilidad de articular dichas herramientas.

De los métodos de planificación el ZOPP ha sido el más reconocido en el campo de la gestión ambiental; tal vez, debido a la temprana aplicación de esta modalidad del enfoque por parte países líderes en política ambiental (Alemania, Noruega y Finlandia) y a su activo papel en la ayuda brindada a otros estados nacionales en la materia. El ZOPP ha tenido una gran aplicación en proyectos de desarrollo sustentable, con énfasis en el mejoramiento de la gestión ambiental, tanto urbana y rural. Por este motivo, es que se estima conveniente explorar las posibles semejanzas entre las

instancias de ambas metodologías: en el siguiente cuadro se presenta la comparación de pasos presentes en las metodologías ZOPP y SADCI:

Pasos	ZOPP	SADCI
Análisis de la participación <sup>5</sup>		
Análisis de problemas <sup>6</sup>		
Análisis de objetivos		
Análisis de alternativas <sup>7</sup>		
Identificación de elementos principales <sup>8</sup>		
Factores externos o supuestos		
Identificación de déficit de capacidad institucional		
Indicadores		
Fuentes de verificación.		

El ZOPP es aplicado para el análisis y trabajo de planeamiento; está conformado por tres elementos que se apoyan mutuamente: a) el método de planificación, b) el enfoque de equipo, como marco de estudio de problemas multisectoriales y c) la visualización, usada para registrar las contribuciones individuales de los participantes y los resultados de las discusiones. El proceso está dividido en dos grandes bloques: el primero de análisis de problemas, de participación, de objetivos y de alternativas y el segundo para elaborar una matriz de planificación del proyecto con objetivos, resultados esperados, actividades, supuestos, indicadores verificables objetivamente y fuentes de verificación.

Los pasos de Análisis responden al argumento que los objetivos sólo pueden ser formulados claramente si las causas y los efectos de los problemas a resolver han sido analizados previamente (análisis de problemas y árbol de problemas). Como ya hemos mencionado, los problemas no son hipótesis abstractas, por el contrario, afectan a la

<sup>5</sup> En el caso de SADCI se propone un mapa de relaciones interinstitucionales.

<sup>6</sup> En el caso del SADCI con énfasis en las causas de DCI.

<sup>7</sup> Las alternativas están vinculadas a los distintos enfoques que permitan poder cumplir con los objetivos; y en el caso de SADCI con énfasis en reducir o eliminar la brecha de déficit de capacidad.

población, involucran a grupos sociales e instituciones, que deben ser tomados en cuenta (análisis de la participación).

Sobre la base del árbol de problemas (causas y efectos) se formulan los objetivos (análisis y árbol de objetivos) que deben responder a tres características básicas: coherencia, plausibilidad y realismo. De este proceso deben resultar el objetivo superior y los objetivos del proyecto, que servirán de base para la matriz de planificación del proyecto (MPP), que incluirá actividades, productos y resultados esperados (o alcanzados).

Las influencias externas que representan un riesgo para la implementación del proyecto son los denominados supuestos, que buscan evidenciar la dependencia del proyecto con respecto al medio y, de esa manera, explorar la forma de gestionar los riesgos. Los indicadores para objetivos y resultados son sostenidos por las fuentes de verificación correspondientes y permiten establecer el grado de avance del proyecto. La metodología considera la formulación de los objetivos como una cuestión central para lograr el éxito del proyecto o la organización. La postura se basa en que los decisores y sus asesores rara vez realizan un riguroso análisis preliminar previo a la definición los objetivos de desarrollo<sup>8</sup>; de igual manera ocurre con la definición de las estrategias y recursos.

Tanto el SADCI como el ZOPP están pensados para decisores que quieren actuar de forma transparente. No para “hacer que hacen”, sino para realmente tratar de hacer lo que piensan que deben hacer. Estas herramientas les permite, y exige, describir claramente la situación futura a ser alcanzada mediante la solución de los problemas a partir de un profundo conocimiento de la situación actual para culminar analizando y seleccionando las alternativas más factibles y convenientes.

Ambas metodologías están orientadas, básicamente, al desarrollo institucional, induciendo a determinar con claridad los objetivos del proyecto u organismo, la cualificación, cuantificación y priorización con rigurosidad de los recursos necesarios para llevarlos a cabo y detectar las insuficiencias de organización para poder cumplirlos. Ambas pueden ser utilizadas en la medida que se tome la decisión de

---

<sup>8</sup> Se refiere básicamente a objetivos, resultados, actividades e insumos.

<sup>9</sup> En el marco de la cooperación para el desarrollo se pueden proponer distintas categorías de objetivos: de la política de desarrollo, superiores, de desarrollo y del proyecto.

innovar, cambiar, mejorar y, muy especialmente en el caso de la gestión ambiental local, de elaborar y transparentar un flujo de información sobre los objetivos que posee, los recursos con que cuenta, las actividades y tareas previstas para alcanzarlas, los responsables de las mismas, las instituciones vinculadas, los déficit de capacidad institucional que poseen, la forma en que piensan superarlos y los indicadores que permitan comprobar que las cosas se están haciendo de acuerdo con lo esperado. Lo cierto es que la aplicación, del EML en general y del ZOPP en particular, brinda la posibilidad de un soporte metodológico que puede facilitar en mucho la aplicación del SADCI. Y por otra parte, la aplicación del SADCI permite resolver los frecuentes desvíos en la planificación causados por déficit de capacidad institucional.

### **Comentarios finales**

Debido a que son numerosos los problemas ambientales que se desenvuelven y resuelven, positiva o negativamente, en el ámbito de la gestión municipal, la capacidad institucional se constituye en un factor determinante para promover la sustentabilidad local y para consolidar un mundo con capacidad de futuro. Los municipios por ser la autoridad más cercana a la comunidad, desempeñan un papel esencial en la educación y movilización ciudadana para consolidar alternativas locales de desarrollo sostenible; mediante su activa participación en la formulación e instrumentación de políticas ambientales que permitan responder a sus necesidades y aspiraciones.

Pero, en realidad, la mayor parte de los países todavía no cuenta con la capacidad institucional requerida ni con los recursos necesarios para definir, aplicar y evaluar las políticas ambientales en una forma eficaz, eficiente y sustentable (Espinoza, 2005: 1); incluyendo este cuadro, lógicamente, a los municipios.

En nuestro país, los gobiernos locales presentan una débil gestión ambiental, debido a variados y persistentes déficit de capacidad institucional (DCI) y el fortalecimiento institucional para formular, instrumentar y evaluar una política ambiental implica un desafío político, institucional, técnico y administrativo, que exige comprender el origen y las consecuencias de los déficit de capacidad y desarrollar acciones para reducirlos y, de ser posible, eliminarlos.

Con este marco, parece resultar de utilidad la eventual aplicación de una metodología de análisis y desarrollo de la capacidad institucional orientada al mejoramiento de la gestión pública ambiental local. De acuerdo a las experiencias presentes en la bibliografía consultada, el SADCI además de su original utilidad para identificar el grado de capacidad institucional actual para realizar determinadas acciones en el marco de proyectos de desarrollo, evaluar las posibles dificultades a superar en este sentido y aplicar las medidas requeridas para alcanzar los objetivos esperados, también es recomendable para las actividades permanentes de la gestión ambiental local.

La revisión bibliográfica evidencia que la gestión ambiental local presenta dificultades de dimensiones política, institucional, técnica y administrativa que generan una brecha entre los deseos y los logros institucionales. Estas dificultades involucran a todos los tipos déficit de capacidad, verificables en todas las instancias del ciclo de las políticas públicas; no obstante, es especialmente notable la relación existente entre los objetivos, la capacidad institucional y el grado de democracia del entorno.

El análisis comparado de la estructura SADCI con la metodología ZOPP, la más utilizada para cuestiones ambientales, evidencian estructuras conceptuales y metodológicas semejante, vinculadas al enfoque de marco lógico. Esta semejanza parece favorecer dos posibles intervenciones: la de aplicar el SADCI para mejorar la gestión ambiental local y la de aplicar la planificación participativa orientada a objetivos (como ser la ZOPP) como base metodológica preparatoria para una eventual aplicación del SADCI.

Apoya esta proposición el hecho de que ambas metodologías consideren la formulación de los objetivos como una cuestión clave para lograr el éxito del proyecto o la organización; estén pensadas para decisores que quieren actuar de forma transparente y estén orientadas, básicamente, al desarrollo institucional.

En el campo de la gestión de políticas ambientales, los objetivos y metas deben ser revisados de manera periódica según las circunstancias y percepciones de los problemas; consecuentemente, también cambian en forma permanente la capacidad institucional y la participación social. Las recomendaciones de las distintas organizaciones internacionales y académicas están orientadas a que los planes de

gestión ambiental local sean elaborados o, al menos, consensuados con la comunidad local.

Estas recomendaciones, además; estimulan a que estas actividades sean realizadas en el marco del proceso de formulación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas ambientales; es en este sentido, que estimamos factible y conveniente para sostener estas expectativas utilizar la metodología de planificación participativa orientada a objetivos; que además permitirá conformar una base informativa necesaria para analizar y desarrollar la capacidad institucional local

## **Bibliografía**

Alonso, Guillermo (Ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.

Dunn, William (1981) *Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall

Espinoza, Guillermo (2005) *Evaluación de proyectos de desarrollo institucional: un análisis comparativo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

FASID (2002) *Gestión del ciclo del proyecto. Planificación participativa (PCM)*. Tokio: Fundación para los Estudios Avanzados sobre Desarrollo Internacional.

Grindle, Merilee (1996) *Challenging the State*, Cambridge University Press.

Hilderbrand, Mary and Grindle, Merilee (1997) *Building sustainable capacity in the public sector What can be done?* En: Grindle, Merilee S. *Getting good government capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press.

GTZ (1998) *Planificación de proyectos orientada a objetivos (ZOPP)*. Frankfurt: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Hackenberg, Norbert (1996) *Eficacia de la política ambiental en América Latina: desafíos, conceptos y problemas*. Contribuciones 1/96. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, Centro Interdisciplinario sobre el Desarrollo Latinoamericano. pp. 7-17.

Hintze, Jorge (2002) *Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH*. VII Lisboa: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Biblioteca Virtual TOP: <[www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm)>

INAP (1995) *El diseño de proyecto según el enfoque del marco lógico (EML)*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Martínez Nogueira, Roberto (2002) *Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyecto y las unidades ejecutoras*. Caracas: Revista del CLAD. Reforma y Democracia N° 24.

Morán, Alberto (2007) *Apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión ambiental local*. DELOS: Desarrollo Local Sostenible., octubre. <[www.eumed.net/rev/delos/00/](http://www.eumed.net/rev/delos/00/)>

Morán, Alberto y Bianchi, Gustavo (2007) *Toma de decisiones ambientales: marco conceptual y metodológico para su estudio*. Aportes para el Estado y la administración gubernamental N° 23, invierno 2007.

Morán, Alberto (1998) *Agenda 21 Local*. Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. Año 5 N° 12. Buenos Aires: AAG.

Morán, Alberto (1992) *El medio ambiente en la Ciudad de Buenos Aires: problemas y soluciones a nivel de la gestión pública ambiental*. En: Medio Ambiente Urbano: Problemas y Soluciones, México: Colegio de México.

Navarro Gómez, Carmen (1999) *La caracterización de las políticas ambientales de la Unión Europea*. En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 15, mayo - agosto. Madrid: INAP. pp. 95-107.

Oszlak, Oscar (1996) *Estados capaces: un desafío de la integración*. seminario-taller "la función pública nacional y la integración regional". Montevideo: CEFIR. <<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/mu2694.pdf>>

Oszlak, Oscar y Orellana Edgardo (2000) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Documentos TOP sobre gestión pública, Buenos

Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

Repetto, Fabián (2003) *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Rodríguez Gustá, Graciela (2007) *Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación*. En: Alonso, Guillermo (Ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo. pp. 85-106

Subirats, Joan (1994) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Tobelem, Alain (1993) *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Manual de Operaciones. División de Administración del Sector Público, Departamento Técnico Región América Latina y el Caribe. Publicaciones Ocasionales de LATPS N° 9.