

Temas y problemas de Planeamiento Estratégico en el ámbito público

Jorge Walter y Diego Pando

El objetivo del Seminario que dio origen a este libro fue reflexionar sobre los nuevos desafíos y enfoques de la planificación estratégica en el ámbito público. Esta reflexión la realizamos mediante una puesta en común de investigaciones y experiencias empíricas recientes, realizadas en los países de las instituciones afiliadas del Centro de Estudios América Latina-Europa (CERALE)¹ y por otras instituciones invitadas al evento que tuvo lugar en el campus de la Universidad de San Andrés entre los días 16 y 17 de julio de 2012.

La reunión científica realizada en el campus de la Universidad de San Andrés fue la tercera de una serie iniciada en 2003 en la sede CERALE de ESCP Europe en París y continuada en 2007 en la sede CERALE del Instituto Tecnológico de Monterrey, que estuvieron en el origen de sendos libros (Saussois, 2003; Mariñez Navarro y Garza Cantú, 2009).

El tema convocante del primer seminario fue el desplazamiento de las fronteras entre lo público y lo privado y el desarrollo de nuevos vínculos y un nuevo rol del Estado como corolario de las reformas de los años noventa. El segundo, realizado en la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico de Monterrey, tuvo como tema articulador el paso del análisis a la implementación de las políticas públicas, verdadera caja negra demandante de aportes originales, mediante el diálogo interdisciplinario entre científicos políticos y administradores, académicos y gerentes del ámbito público y privado. Al finalizar el tercer seminario en la Universidad de San Andrés, los

1. CERALE es un centro interinstitucional en red con sede en ESCP Europe (<http://www.esceurope.eu/cerale>), al cual están afiliados la Universidad de San Andrés, la Fundação Getulio Vargas, el Instituto Tecnológico de Monterrey y la Universidad de Chile.

representantes de las sedes del CERALE acordaron el tema de la próxima reunión –la evaluación de las políticas públicas– cuya organización estará a cargo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Antes de presentar los trabajos que integran este libro conviene precisar qué entendemos por planificación estratégica en el ámbito público. Nada más apropiado a este respecto que la definición aportada en el Manual editado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL), cuyo Director, Jorge Mattar, tuvo a su cargo la conferencia inaugural del seminario.²

Bajo el subtítulo “La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados”, el documento del ILPES provee la siguiente definición:

“La Planificación Estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. Consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, la Planificación Estratégica es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas” (Armijo, 2009: 5).

En un plano más práctico, el documento se refiere luego a la detección de brechas y a la definición de objetivos, metas y acciones con efectos a mediano o largo plazo (en lo cual la planificación estratégica se diferencia de la planificación operativa) y a la conveniencia de monitorear la implementación mediante indicadores, a sabiendas de “que en las organizaciones públicas las señales no son tan claras” como en la gestión privada. Se destacan, asimismo, no solo la dimensión técnica sino también las exigencias políticas del proceso.

2. Titulada “Planificación y gestión pública para el desarrollo de América Latina”.

Introduciremos a continuación, brevemente, los sucesivos capítulos del libro con la idea de ayudar al lector a un mejor recorrido del mismo. Los dos primeros, cuyos autores son Roberto Martínez Nogueira (Universidad de San Andrés) y Jean-Michel Saussois (ESCP Europe), reproducen las conferencias magistrales que estuvieron a su cargo y adoptan, por lo tanto, la forma de ensayos. El resto de los trabajos refleja, con metodologías variadas, la cuestión de la planificación estratégica en el sector público en diferentes contextos y niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, municipal), momentos, ámbitos de política pública y problemas.

Para **Roberto Martínez Nogueira**, la temática de la planificación estratégica adquirió creciente importancia debido a la naturaleza de los problemas que enfrentan las organizaciones públicas. Sometidas a una creciente incertidumbre en un mundo cada vez más complejo y con tamaños que desafían la posibilidad de centralización de las decisiones operativas, las organizaciones públicas deben generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias convertidos en parámetros para los niveles subordinados. Según el autor, el planeamiento estratégico se ha difundido en el sector público como práctica, pero las evidencias sobre su impacto en la calidad de la gestión son limitadas y generalmente no satisfactorias. La planificación ha servido como modo de análisis y autoevaluación organizacional pero, en el caso argentino, su articulación con los objetivos de las políticas públicas es aun débil, persistiendo el carácter ritual y simbólico de las prácticas establecidas. La tarea pendiente, según Martínez Nogueira, consiste en reconstruir mecanismos que den mayor integralidad y consistencia a los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de acciones gubernamentales de manera de ir generando capacidades y prácticas que conduzcan a una gestión efectivamente orientada por resultados e impactos.

Jean-Michel Saussois propone, por su parte, abordar la cuestión del Estado con la mayor modestia posible para no caer en *images d'epinal* tales como “el Estado planificador a la francesa”, o acerca de la poca influencia del Estado norteamericano en la economía de ese país. Asimismo, desaconseja a los investigadores referirse a “Francia

S.A. como si el Estado francés fuera un actor único, comparable a una gran firma”. Para huir de peligrosas abstracciones como esta, propone a continuación la “descripción densa” de un caso concreto, entramado dinámico de negociaciones a múltiples niveles y entre actores múltiples que revela la yuxtaposición de *polity*, *policy* y *politics* que es inevitable cuando el Estado intenta transformarse en estrategia. En la segunda parte de su artículo, Saussois propone una serie de metáforas sobre los roles que puede asumir el Estado estratega: en primer lugar el clásico Estado camillero, que ayudaba a las empresas en crisis; en segundo lugar el Estado “del gran proyecto” que intentaba trazar un futuro a largo plazo promoviendo sectores o cadenas de valor (perspectiva que no sobrevivió a la liberalización de la economía a partir de los años ochenta) y, por último, el Estado “productor de humus”, que posiblemente abandone una estrategia voluntarista de comando y control pero brinde a los actores la posibilidad de encontrar ellos mismos nuevos granos, sembrarlos y hacerlos fructificar para una justa redistribución de los beneficios de la cosecha.

El trabajo de **Joaquim Rubens Fontes Filho**, profesor de la Fundación Getulio Vargas/EBAPE, muestra los impactos de la denominada Nueva Gestión Pública y de sus principales lineamientos, tales como los sistemas basados en los resultados de gestión, incentivos, bonos de desempeño, entre otros, sobre los procesos de la planificación estratégica en el sector público. En este sentido, el autor plantea para la discusión un conjunto de supuestos que pueden ayudar a guiar el desarrollo de metodologías y herramientas de apoyo adaptadas a la lógica del sector público.

A partir de los criterios orientadores y los principios rectores de la Carta Iberoamericana de la Función Pública del CLAD, **Mercedes Iacoviello** (Universidad de San Andrés y UBA) y **Mónica Iturburu** (Universidad Nacional del Centro) describen los procesos de planificación estratégica de recursos humanos en los países latinoamericanos. Según las autoras, el predominio de la dimensión fiscal deriva en un proceso de planificación reactivo, vinculado mayormente a la aprobación de plazas. Con pocas excepciones, la profesionalización de la gestión pública no ha ganado en las más altas autoridades el lugar que debería ocupar para mejorar la calidad y el impacto de servicios públicos básicos

—como la educación, la salud o la seguridad— a tal punto que ni siquiera se menciona en sus planes de gobierno la necesaria profesionalización de sus planteles. El trabajo reconoce que las mejoras logradas se debieron a esfuerzos realizados por las áreas rectoras, pero difícilmente puedan traducirse en prácticas generalizadas sin la implicación de las más altas autoridades y del segmento directivo profesional.

Dado el recurso intensivo a tecnologías de información en los procesos de modernización de las administraciones públicas, y los resultados parciales, heterogéneos y desequilibrados que se están obteniendo al respecto en América Latina, **Diego Pando**, Director del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés, plantea la necesidad de la planificación estratégica para identificar prioridades y asignar recursos, contrarrestando la segmentación y la atomización de los programas y proyectos. El trabajo identifica, a continuación, los principales desafíos a enfrentar en esta materia, entre los cuales se destacan la necesidad de elaborar diagnósticos apropiados; de reconocer (y no subestimar) la heterogeneidad del aparato estatal; de orientar el proceso de planificación estratégica hacia los intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos; de identificar experiencias para aprender de ellas (pero atendiendo a la institucionalidad en la cual se enmarcan); de pensar en la implementación al momento de la formulación; de prestar atención no solo al contenido del plan sino también al proceso que da forma al contenido; de recurrir a la evaluación para (re) orientar los procesos de decisión y rendir cuentas; y de no entregarse a los cantos de sirena de la tecnología.

El artículo de **Frederico Lustosa Costa** y **Victor Miano**, de la Universidad Federal Fluminense, indaga sobre el ciclo histórico de la planificación gubernamental en Brasil, es decir, sobre su emergencia, consolidación, apogeo, declinación y reciente renacimiento, que se vieron reflejados en la mayor o menor centralidad de los planes y las estructuras encargadas de elaborarlos en el ámbito de las burocracias gubernamentales. El estudio realizado revela que, con el transcurso del tiempo, la planificación ganó en formalización y consistencia técnica, pasando de la elaboración de documentos meramente indicativos a la formulación de planes más estructurados y precisos. No obstante, en la última fase, junto a los planes plurianuales de carácter programático y formal, la

incorporación de técnicas de planeamiento estratégico no siempre vino acompañada de la previa elaboración de diagnósticos en profundidad.

María Mercedes Di Virgilio (investigadora del CONICET), **María Soledad Arqueros Mejica** (becaria CONICET) y **Tomás Guevara** (becario CONICET) reflexionan en su artículo sobre la integralidad del territorio y la necesidad de reconfigurar la acción pública en escenarios a los cuales llega ex post, desarticulada y fragmentada, modulando las estructuras de oportunidades y generando nuevas desigualdades. En territorios constituidos bajo el signo neoliberal, se fueron desarrollando en la última década políticas públicas diversas que dejaron marcas sucesivas: políticas de transferencia de tierras a sus ocupantes, planes de construcción de viviendas nuevas, planes de mejoramiento habitacional e infraestructura básica, etc. Estas intervenciones, buenas en sí mismas e impulsadas en su mayoría por el gobierno nacional, se llevaron a cabo en forma desarticulada de los planes de ordenamiento territorial, generando un desfase entre la disponibilidad de recursos y las facultades legales de ordenamiento y planificación. La recuperación del rol del Estado a partir de 2002 no siempre fue acompañada de las instancias de articulación y planificación necesarias para volver eficaz la intervención estatal en la estructuración del territorio, razón por la cual no hubo cambios sustanciales a ese nivel. Del trabajo de Di Virgilio, Arqueros Mejica y Guevara, se desprenden serios interrogantes sobre la capacidad de la acción pública para promover procesos de integración social y urbana y generar las condiciones de acceso a la ciudad para todos los habitantes.

Gustavo Dufour (UBA-UNAJ) y **Mariana Ingelmo** (UBA-UCEMA) hacen hincapié en su trabajo en el desafío de la generación de capacidades de coordinación de políticas públicas para la solución de problemas multicausales. Según los autores, si bien el origen de la preocupación por los problemas de coordinación estuvo ligado a visiones de racionalidad administrativa y fiscal, los nuevos debates ponen en el centro de la discusión la cuestión de la calidad e impacto de las intervenciones públicas, lo que supone incorporar al análisis la percepción del beneficiario sobre las intervenciones públicas. En este marco, el trabajo aborda los principales aprendizajes alcanzados por el Proyecto de Modernización del Estado en Argentina, al mismo tiempo que plantea

algunas hipótesis sobre los cursos de acción a seguir y los retos a enfrentar para fortalecer la capacidad de acción conjunta de modernización estatal en escenarios en los que intervienen múltiples organizaciones públicas.

Héctor Rodríguez Ramírez, Director del Departamento Administración Pública y Economía y Director del Doctorado en Política Pública de la EGAP Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, se refiere en su texto a la necesidad de políticas integrales para enfrentar la complejidad de los problemas de bienestar, dados sus vasos comunicantes con la pobreza, la desigualdad social y la exclusión en sus múltiples dimensiones. La necesidad de acciones públicas estatales integrales coloca en primer plano el problema de la coordinación entre los organismos ejecutores de programas y políticas con impacto en la calidad de vida de la población, algo particularmente difícil en un país con un fuerte y complejo sistema federal como México. En este sentido, si bien se fortaleció la imprescindible Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, la coordinación de la política social que promovió no ha logrado resolver por sí sola los notables problemas de bienestar social que afectan a México. Según el autor, la coordinación implica una estrecha colaboración operativa interministerial entre diferentes entes y sectores, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen instrumentos fundamentales.

Con un enfoque exploratorio y recurriendo a una triangulación metodológica (cuantitativa y cualitativa), **José Inostroza** y **Javier Fuenzalida**, del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, y **Marjorie Morales Casetti**, de la Universidad de La Frontera, analizaron el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) de Chile. Establecido en 2004, a juicio de los autores el SADP blindó razonablemente al Estado frente a la incorporación de funcionarios de bajo nivel técnico con contactos político-partidistas por medio de un buen filtro de estándares mínimos de calidad. En base a este diagnóstico, el trabajo propone nuevos desafíos tales como: a) mejorar la pertinencia y calidad de los postulantes; b) maximizar la confianza en el sistema; y c) generar la legitimidad suficiente para que tenga sustentabilidad política y financiera. Asimismo, y considerando el caso chileno, los autores identifican una serie de elementos, recomendaciones y condiciones básicas aplicables a

otros países de la región. Entre esos elementos se destacan la generación de consensos políticos básicos que protejan al sistema, el desarrollo de estructuras organizacionales de alto nivel técnico y la creación de mecanismos de rendición de cuentas para fortalecer la confianza.

Basándose en la literatura y en datos recientes sobre los procesos de descentralización en Chile, **Inostroza** y **Fuenzalida** revisan en este artículo la experiencia de su país a partir de un análisis sobre las posibilidades y la conveniencia de cambios institucionales de carácter estructural que le permita a Chile aprovechar las ventajas de una “acción estratégica territorialmente distribuida y coordinada”. El mayor desafío consiste en lograr un diseño fino y bien calibrado de desarrollo de competencias estratégicas en los territorios/regiones, para impulsar en ellas una gestión de largo plazo con perspectiva global. Según los autores, un paso adelante significativo sería dado en este sentido si se implementase un sistema que genere convergencia entre: (a) un Intendente elegido por el Gobierno Nacional, que se ocupe de cuidar los estándares nacionales y la seguridad del interior y (b) un Gobierno Regional elegido democráticamente, que adquiera progresivamente más recursos y competencias. Aunque se trate de propuestas *ad hoc* para el caso chileno, la revisión de la literatura, el diagnóstico y los razonamientos que sustentan las propuestas pueden ser útiles para otros países de América Latina.

El trabajo de **Mariana Chudnovsky**, profesora-investigadora de la Universidad de San Andrés, plantea un modelo analítico para el estudio de las capacidades estatales subnacionales examinando el rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa. La autora se propone explicar la desigualdad de la distribución del Estado en el territorio y la variación en las capacidades que el Estado desarrolla para proveer bienes públicos. A partir de un estudio comparativo de casos, Chudnovsky sostiene que la estabilidad de los gabinetes impacta en el desarrollo de un aspecto clave de las capacidades estatales: la formulación e implementación de políticas. Cuando los actores con poder de decisión respecto de la forma y la orientación de las políticas son los mismos (o rotan entre pocos en los mismos puestos), las rutinas que desarrollan ayudan a resolver problemas de política pública. Los funcionarios que permanecen en sus puestos durante un período prolongado se desenvuelven con un horizonte temporal que

les permite mejorar aprendiendo de la experiencia y coordinarse más eficazmente, aunque no dispongan para ello de mecanismos formales e institucionalizados.

El texto de **Alicia Novick**, de la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de Buenos Aires, realizado en coautoría con **Will Lamborn** (Davidson College), examina el ciclo de vida del Plan Urbano Ambiental en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares de dicho plan muestran las modalidades según las cuales los viejos y los nuevos modos de concebir la planificación se fueron superponiendo sin demasiados matices a lo largo de un proceso atravesado por cambios políticos, en la conformación de los equipos técnicos y en las controversias acerca de los temas considerados problema.

En el marco de procesos de vinculación entre centros productores de conocimiento y gobiernos subnacionales, **Antonio Camou** (profesor de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad de San Andrés) y **Leyla I. Chain** (profesora de la Universidad Nacional de La Plata) analizan algunos de los nuevos desafíos y enfoques del planeamiento estratégico a escala local. A tal efecto, evalúan la experiencia de la Dirección de Asuntos Municipales (DAM) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que prestó asistencia técnica a más de cien organismos públicos del país y que en el ámbito geográfico de la provincia de Buenos Aires llevó a cabo numerosos procesos de planeamiento estratégico a escala local. Los autores examinan en particular una experiencia concreta de transferencia llevada a cabo por la DAM en el municipio bonaerense de Brandsen. Según ellos, más allá del fuerte trabajo de transferencia de conocimientos sobre planificación y de las varias experiencias de aplicación práctica realizadas por los integrantes de la DAM, en gran medida estas iniciativas han sido incompletas, discontinuas o parciales, evidenciando una recurrente desconexión entre el equipo asesor, el elenco del gobierno local y el marco de políticas a escala regional y nacional. El papel que jugó el conocimiento especializado estuvo en gran medida supeitado a las limitadas capacidades de gestión de las entidades involucradas, lo que en buena medida llevó a que las tareas de vinculación se apoyaran en las condiciones y los compromisos personales de los actores participantes.

El artículo de **Freddy Mariñez Navarro**, Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública (MAP) de la Escuela de Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey, identifica nuevos enfoques sobre transparencia, producto de los procesos y reformas de la gestión pública así como de los avances de las tecnologías de información. El texto presenta avances de investigación sobre el Gobierno Abierto, entendido este como un modelo de gestión y plataforma de democracia colaborativa. El logro de transparencia enfrenta sin embargo tres tensiones: a) entre la amplitud de los datos y su comprensión por los ciudadanos no preparados técnicamente; b) entre los deseos de desarrollar datos útiles en detalle y simultáneamente proteger la confidencialidad y c) entre la necesidad de lograr datos “globales” y la fragmentación y distribución de los mismos en los distintos niveles de gobierno. Según Mariñez Navarro, es importante, al sistematizar las bases del Gobierno Abierto, replantear la transparencia en la gestión pública para que el carácter multifacético de la provisión de los servicios públicos, la ejecución de servicios, el financiamiento y la administración misma, minimicen las lagunas de opacidad, de modo tal que la relación entre ciudadanos y agentes (políticos, administración y gerentes públicos) sea la más apropiada desde un punto de vista democrático.

Digamos para concluir que más allá de las metodologías variadas y de los diferentes contextos y niveles de gobierno, momentos, ámbitos de política pública y problemas abordados, de la lectura del conjunto de los trabajos se desprende una imagen general bien resumida por Roberto Martínez Nogueira cuando afirma que la práctica de la planificación estratégica se ha difundido en el sector público sin un impacto significativo demostrable en la calidad de la gestión. La riqueza y la variedad de las contribuciones presentadas en este libro muestran, sin embargo, que la cuestión planteada es relevante y tiene plena actualidad. Esperemos que sirvan para estimular el debate y la investigación necesarios para que el Planeamiento Estratégico esté a la altura de lo que se espera de él en el ámbito público latinoamericano.

Referencias bibliográficas

- Armijo, Marianela. *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* (versión preliminar) Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL, 2009. Disponible en: http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/MANUAL_PLANIFICACION ESTRATEGICA.pdf
- Mariñez Navarro, Freddy y Garza Cantú, Vidal (coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. CERALE/EGAP. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Saussois, Jean-Michel. Public-Privé, Actes du Séminaire “Le partenariat public/privé: clé essentielle du développement”. Collection CERALE, ESCP-EAP Publication, Paris, 2003. 191 pág.