

“La Planificación Estratégica como herramienta de política pública. Un análisis cualitativo de las experiencias recientes en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos”

Autor:

Vassallo, Fiorela y García, Ivana

E-mail

fiorelavassallo@gmail.com - garciaivana93@gmail.com

Eje Temático

Economía

Introducción

La relación del Estado con el resto de los agentes y los modos a través de los cuales interviene en la organización económica, política y social ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Tal como señalan Felcman, Krieger y Larroca (2013), el siglo XX puede identificarse como un período de rupturas, de “barajar y dar de nuevo”, donde cada nueva etapa instalaba una cosmovisión diferente del mundo. En nuestro país, desde 1930 y hasta finales del siglo, el Estado ha tenido diferentes grados de participación, alternando períodos de fuerte intervención, regulación y control de la actividad económica y social –donde la planificación ha sido una herramienta fundamental en este sentido- con otros en los cuales cedió ese espacio al mercado. El siglo XXI, por su parte, se inicia con una crisis profunda que se manifiesta en las diversas aristas de la vida nacional. La crítica realidad económica, política y social pone de manifiesto los límites del modelo hegemónico neoliberal que dominó la década de los noventa. Las evidentes limitaciones de los mercados para coordinar y regular la economía y la sociedad exigen, entre otras cosas, repensar la función del Estado, replanteando su rol como actor central en la búsqueda de políticas públicas de calidad. Aumentar la calidad de las políticas públicas requiere capacidad adaptativa, anticipatoria e innovadora en la gestión estatal para responder a los crecientes problemas complejos de la sociedad. En este contexto, cuestiones como el buen gobierno, gobernabilidad, calidad institucional, gobernanza, ocupan el primer plano de los debates políticos-económicos académicos.

En este marco, resurge la planificación bajo un signo diferente al tradicional, como herramienta de política pública. La nueva planificación es estratégica. Este renacimiento y re significación, expresan que la planificación estratégica, es parte de un proceso en cual la Sociedad Civil y el Estado se racionalizan y modernizan, donde este último vuelve al primer plano, con un protagonismo central como promotor activo del desarrollo y regulador central de la sociedad.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

Asimismo, el reposicionamiento de la planeación como herramienta de gobierno evidencia no sólo el rol más activo del Estado, sino también la maduración de la noción de desarrollo como concepto que incorpora dimensiones tales como justicia, equidad, participación, y libertad.

Bajo esta línea de desarrollo pretende ubicarse este trabajo, a partir de la comparación de dos experiencias recientes de planificación estratégica: el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe y el Plan Estratégico de la Provincia de Entre Ríos.

Para tal efecto, se toma como eje central del cuerpo teórico en materia de Planificación Estratégica, el enfoque elaborado por Carlos Matus, quien propone el concepto de la Planificación Estratégica Situacional (PES).

El objetivo del presente trabajo es analizar los planes seleccionados identificando la utilización –o no- de las categorías analíticas del enfoque de Matus y el modo en que se integraron y se operacionalizaron en cada una de las experiencias analizadas, para luego compararlas entre sí. Para ello, en primer lugar se procederá a desarrollar la propuesta teórica del Planeamiento Estratégico Situacional de Matus.

En una segunda instancia se describirá, brevemente, cómo se encuentran estructurados los dos planes. Luego se desarrollará la operacionalización de los momentos del PES y cuál ha sido el grado de cumplimiento, comparando los resultados obtenidos en cada uno de los planes analizados. Posteriormente, se presentarán algunos de los resultados preliminares de dicho análisis para luego elaborar algunas consideraciones finales.

Es importante destacar que el último momento de la planificación estratégica –el Momento Táctico operacional- no se encuentra incluido dentro del análisis ya que corresponde a las acciones concretas, siendo los primeros tres momentos los que incumben al plano del planteamiento teórico.

La Planificación Estratégica Situacional

En primer lugar, antes de desarrollar la propuesta teoría metodológica del PES, es acertado señalar brevemente que entendemos por Planificación y como ha sido su desarrollo en nuestro país.

La “Planificación” es un concepto complejo y multidimensional que inviste distintos alcances. Situada en el ámbito estatal, la Planificación representa una práctica económica y política que adquiere un sentido histórico preciso. La reflexión histórica sobre la práctica estatal de Planificación en nuestro país, señala que dicha actividad no ha tenido un desarrollo lineal y progresivo. Argentina incorpora la planificación como parte de sus prácticas gubernamentales a partir de la segunda posguerra en estrecha vinculación con la cuestión del desarrollo económico (Gómez, 2008). En este sentido, los años que transcurren en nuestro país entre 1960 y 1975 se conocen como la “época dorada” de la planificación (Tereschuk, 2013). Luego, no obstante, la última dictadura militar producida en 1976, marca el inicio de un progresivo y lento proceso de abandono de los conceptos de planificación que se profundiza en el posterior periodo democrático. Así, los años 90, denotan el limitado alcance que posee la Planificación, principalmente en el ámbito estatal nacional.

Sin embargo, la reversión del modelo económico y social instaurado en los 90, brinda espacio a una revitalización de la Planificación. De hecho esto ha ocurrido, aunque no en forma orgánica y sistemática. Algunas de las manifestaciones que insinúan una reaparición, en el plano nacional, serían: Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; El Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 del Ministerio de Industria; El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre otros.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Por otra parte, en el plano administrativo provincial las prácticas de Planificación para el desarrollo, no han estado ausentes en los últimos años. Las siguientes Provincias poseen planes de desarrollo o lo están elaborando actualmente: Catamarca, Chubut, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe, Entre Ríos, entre otras.

Un aspecto significativo de esta revitalización de la planificación, es el cambio de significado respecto al que investía en la “época dorada”. Las experiencias recientes señalan el reemplazo de una perspectiva tecnocrática rígida, por un abordaje más flexible y participativo, en línea con lo sugerido por el Planeamiento Estratégico.

Una metodología muy desarrolla en este sentido es la Planificación Estratégica Situacional - PES- (Matus, 1984). La misma se halla presente en la construcción de las experiencias recientes, las cuales han promovido instancias participativas adoptando una perspectiva más adecuada a la realidad.

El PES es una propuesta teórica – metodológica – práctica elaborada por el economista chileno Carlos Matus. Planificar, según Matus, es “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistémica; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro” (Matus, 1994:10). “La planificación, creo yo, si nos olvidamos del concepto estrecho y tradicional de planificación, se inserta dentro de las conquistas de libertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos” (Matus, 1994:13).

Sabiendo que el futuro es desconocido y que no existe la posibilidad de predecirlo con exactitud, la utilización de la planificación estratégica permite guiar el accionar de los gobiernos frente a la incertidumbre ayudando a la previsión de situaciones futuras. Para Matus la planificación, además de ser una herramienta técnica, es una herramienta de política, una herramienta para gobernar y hacer política.

La propuesta de Matus se compone de cuatro momentos o fases. Un momento “es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros” (Ossorio, 2003:63).

El primer momento, o **Momento Explicativo**, es la respuesta a la pregunta ¿cómo explicar la realidad?, donde se intenta comprender la realidad, el ser. Para explicar la realidad, utiliza la explicación situacional. La situación es “la realidad explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción” y la explicación situacional “es el cálculo que el sujeto realiza desde dentro de la circunstancia – de la que es parte, forma parte y toma parte” (Ossorio, 2003:72). Una explicación depende de quién la explica, para qué la explica, desde dónde la explica y para quién la explica. Una situación “constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos” (Matus, 2007:178). Para explicar la realidad es necesario identificar los problemas que aquejan a los actores. Los problemas se definen como “la brecha entre una situación deseada y la situación actual” (Ossorio, 2003: 75).

El segundo, denominado **Momento Normativo**, corresponde a la respuesta a la pregunta ¿hacia dónde queremos ir?, que apunta a la formulación del plan en función del *deber ser*, hacia donde se dirigen los esfuerzos, las propuestas de cambio de la realidad actual. Representa el conjunto de actividades tendientes a seleccionar el “deber ser” que se contrapone al “es” que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Aquí se delimitan los fines de corto, mediano y

largo plazo que se pretenden alcanzar (Ossorio, 2003:90). En primer lugar es necesario delimitar la visión, que describe la situación futura óptima que se desea alcanzar, que se pretende construir a través de la acción.

Además, se plantean los objetivos que se desean alcanzar, que corresponden a la respuesta ideal a los problemas identificados en el momento explicativo. La decisión de elaborar un plan deja al descubierto la intención de superar situaciones no deseadas, actúa como un puente, entre los problemas y su superación. El siguiente paso es delinear las *metas* y los *programas*. Las primeras son "instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporalmente y espacialmente la acción" (Ossorio, 2003:97). Son objetivos intermedios que permiten medir la distancia recorrida y la que resta por recorrer. Los *programas* por su parte son los encargados de determinar el modo en que se llevarán adelante las acciones, quienes participarán y los costos; "evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos" (Ossorio, 2003:97).

Finalmente, se elaboran los *escenarios*, que representan "el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno: el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan" (Ossorio, 2003:97).

El **Momento Estratégico**, o momento 3, responde a la pregunta ¿cómo hacer posible el plan?, donde se examina la viabilidad actual y se construye la necesaria para llevar adelante las acciones que permitirán cambiar la realidad, tal como se lo propone el plan. Es la instancia de la planificación donde se formula la estrategia a seguir. Si bien existen diversas definiciones del concepto *estrategia*, en el marco del juego social se utiliza la definición de Clausewitz, pero generalizándola: "táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional y estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación objetivo" (Matus, 1994:66). Es el momento de pensar y organizar las operaciones que el actor considera necesarias para pasar de la situación inicial a la ideal. En palabras de Matus: "la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan" (Matus en Ossorio 2003:111). Para construir viabilidad es necesario identificar cuál es la *posición o interés* que adoptan los actores frente a las operaciones, que puede ser de apoyo, rechazo o indiferencia. Es decir, identificar si las operaciones son de consenso o son conflictivas. Además, se necesita determinar cuál es la *importancia o valor* que los actores le asignan a las mismas. Conociendo el *interés* y el *valor* que le asignan los actores a las operaciones, se obtiene la *motivación* de los mismos, que "refleja la *intensidad* de los deseos con que el actor asume su posición. (...) Conocer las motivaciones ahorra mucho trabajo, porque todas aquellas operaciones que no tienen motivaciones de rechazo son viables, salvo que sobre ellas domine la indiferencia" (Matus, 1994:72). Pero, la viabilidad no depende solo de las motivaciones, es importante conocer la fuerza, es decir, "todo lo que un actor puede usar para lidiar o cooperar con otro en un juego concreto" (Matus, 1994:76). Finalmente, el último momento, el **Momento Táctico – Operacional** responde a la pregunta ¿cómo actuar planificadamente cada día?, y refiere a la acción concreta. Este Momento representa el camino que se debe recorrer desde la situación inicial hacia la situación deseada, donde cada paso que se debe dar está representado por las acciones, decisiones, ejecuciones, correcciones, proyectos y programas, formulaciones y reformulaciones del plan. Se pueden distinguir cuatro sub-momentos:

a) *la apreciación de la situación en la coyuntura*, que actúa como un sensor de la realidad, captando cómo avanza la solución de los problemas detectados y la aparición de nuevos problemas;

b) *la pre-evaluación de las decisiones posibles*, o medio para determinar cuáles de las acciones y operaciones que están al alcance del actor son las más eficaces para transformar la coyuntura, aproximándose así a los objetivos;

c) *la toma de decisiones y ejecución*, que es la instancia de materialización de lo producido en los dos sub-momentos anteriores: de acuerdo a la lectura de la coyuntura y a la identificación de las operaciones más eficientes, se decide cuál de ellas se ejecutará; y

d) *la post-evaluación de las decisiones tomadas o apreciación de la nueva situación*, donde a través de indicadores se mide cuáles fueron los avances alcanzados, el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, los efectos (tanto positivos como negativos) que generaron las operaciones, haciendo una lectura de la nueva situación -o apreciación de la nueva situación-, que da inicio al proceso nuevamente.

Una breve descripción de los planes estratégicos a abordar

Tal como se mencionó al inicio, el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis cualitativo de la planificación estratégica como una herramienta de política pública a partir de la comparación de dos planes estratégicos que se encuentran en marcha actualmente: los planes estratégicos territoriales de la provincia de Santa Fe y de la provincia de Entre Ríos.

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho, se considera necesario conocer –al menos de manera resumida- en qué consisten cada uno de ellos.

Plan Estratégico Provincial (PEP) - Santa Fe

El Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, comenzó a gestarse a comienzos del año 2008 a partir de un proceso colectivo en el que participaron intendentes y presidentes comunales, el Gabinete interministerial y su equipo técnico y organizaciones e instituciones de la sociedad civil. El mismo fue construido en 55 Asambleas ciudadanas realizadas en cinco regiones de la provincia bajo la consigna “La planificación estratégica regional: de actuar por demanda a garantizar derechos”.

Bajo la concepción de que la tarea de gobernar no solo refiere a una buena administración, sino también a la construcción de un Estado solidario, participativo y cercano a los ciudadanos, el propósito del mismo es “contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias de largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provincial” (Documento del Plan Estratégico Provincia).

En este sentido, se pone énfasis en una mirada prospectiva, que permita colectivamente desarrollar iniciativas, gestionarlas y evaluarlas. Ello, en el marco de un Estado capaz de llevar adelante políticas públicas de manera eficiente y coordinada con el mercado y la sociedad civil.

En lo que refiere a la organización PEP, el mismo se compone de 5 secciones. En la primera de ellas, se describe la nueva alineación territorial determinada por cinco nodos o regiones dentro de la provincia (Nodo Reconquista, Santa Fe, Rafaela, Rosario y Venado Tuerto). Además, se establecen los procesos y dispositivos de participación en cada uno de ellos. En el segundo apartado, se realiza un diagnóstico y caracterización del territorio considerando los nodos antes mencionados y a partir de 3 ejes básicos: Físico- Ambiental, Económico- Productivo y Socio-Institucional. Luego, se puntualiza sobre la visión, los objetivos, los valores y líneas estratégicas a llevar a cabo diferenciadas en Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. En una cuarta sección se especifican los programas y proyectos tanto a escala provincial como territorial. Por último, se detallan los potenciales pasos a seguir luego de la presentación del Plan y las futuras acciones a desarrollar.

Cabe mencionar, que si bien el Plan Estratégico de la Provincia constituye un instrumento de política pública a la hora de gobernar, no es acabado ni cerrado y que por lo tanto una continúa

participación en las asambleas de ciudadanos lo consolidaría como una herramienta de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

Plan Estratégico Provincial (PEP) – Entre Ríos

El plan estratégico de la Provincia de Entre Ríos comenzó a gestarse bajo el gobierno del actual gobernador, Sergio Urribari. Esta iniciativa responde a la participación de dicha provincia en el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), a cargo del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la nación, bajo la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación.

En este sentido, el Plan Estratégico Territorial de Entre Ríos constituye una herramienta fundamental de apoyo a la estrategia nacional de desarrollo plasmada en el PET. El desafío primordial es construir un territorio más equilibrado, socialmente justo, integrado y sustentable.

El plan trabaja sobre cuatro ejes temáticos que sirven de insumo y base para el diagnóstico provincial y regional. A la vez estos ejes sirven de estructura para el desarrollo de las líneas estratégicas, las cuales deben apuntar a resolver las cuestiones estructurales. Estos serían los ejes temáticos que propone el plan de Entre Ríos:

- **Desarrollo Humano**
- **Perfil Productivo**
- **Infraestructura como soporte para el Desarrollo**
- **Ocupación y Gestión del Territorio**

Por otro lado, el enfoque territorial, es uno de los aspectos más relevantes que el plan propone. Con la finalidad de promover el desarrollo a partir de las realidades locales, en función de las fortalezas y debilidades particulares de cada zona, de cada micro región, el territorio provincial queda estructurado en cinco regios operativas, a saber:

1. **Región de las Cuchillas**, conformada por los departamentos La Paz, Feliciano y Federal;
2. **Región del Paraná**, conformada por los departamentos Paraná, Diamante y Victoria (excluida el área de islas);
3. **Región del Delta**, conformada por los departamentos Diamante, Victoria y Gualeguay, y departamento Islas del Ibicuy;
4. **Región del Gualeguay**, conformada por los departamentos Villaguay, Nogoyá, Rosario del Tala y Gualeguay;

5. **Región del Uruguay**, conformada por dos subregiones: **a)** Salto Grande, integrada por los departamentos Federación, Concordia y San Salvador; **b)** del Uruguay, integrada por los departamentos Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

Cabe señalar, que la publicación de dicho documento está organizada en 5 secciones. La primera de ellas, se introduce con la finalidad de señalar el marco de actuación del PEP, resaltando la importancia de la planificación para el desarrollo económico, social y político de la provincia. Asimismo, allí se presenta la nueva estructuración del territorio en las cinco regiones operativas, resaltando el estrecho vínculo que existe entre el Plan Estratégico Territorial Nacional con el de la provincia de Entre Ríos.

Por otra parte, en la segunda sección se pueden observar las líneas estratégicas que plantea el plan como así también el aporte de cada región operativa al proyecto deseado. Las líneas estratégicas poseen diversas directrices que serán operativizadas a través de programas de alcance provincial, regional y/o municipal.

Continuando, en la sección 3, se presenta una caracterización de las regiones operativas que propone el plan. Para cada una de ellas se detalla su situación actual, señalando la infraestructura existente, sobre todo en materia de conectividad con otras regiones; asimismo se expresan cuales son los recursos naturales y el perfil productivo de cada región.

En lo que respecta a la cuarta sección, los objetivos de esta fase son ponderar y ajustar la Cartera de Proyectos de Infraestructura. Para esta tarea, se identificaron los principales problemas del territorio sistematizándose con la herramienta “árbol de problemas”. Dicha metodología se efectuó para el análisis de cada región por separado, lo cual permitió determinar cuáles son los problemas principales, junto a sus causas y efectos y en función de ello proponer los objetivos estratégicos.

Finalmente, el documento termina con un discurso de la Arquitecta Luz Cristina Goldman,

Directora General de Planificación, donde señala los desafíos abiertos con el proceso de planificación.

Operacionalizando el PES: la metodología

El punto central del análisis de este trabajo es identificar la utilización –o no- de las categorías analíticas del enfoque del PES propuesto Matus y el modo en que se integraron y se operacionalizaron en los planes estratégicos seleccionados para que luego, a partir de ello, compararlos.

De esta manera, en primer lugar, se construyó una matriz de indicadores para cada una de las fases del método PES, de modo que ello permita observar la materialización de los momentos del PES en los planes bajo análisis.

Para la operacionalización se partió de una lectura profunda de la teoría, lo cual permitió identificar las ideas rectoras que definen a cada fase. En función de ello, se observaron y seleccionaron los conceptos centrales de cada momento. Luego, se escogieron los indicadores de cada fase en base a la representatividad de los conceptos propuestos. De esta manera, cada concepto traducido en un/unos indicador/es, fue descrito de modo comprensivo a los fines de poder observar su incidencia en los documentos de los planes estratégicos analizados. Los indicadores fueron identificados numéricamente por orden creciente, comenzando con los del primer momento y continuando hasta el cuarto; por su parte, a los momentos se los codificó con las letras A (primer momento), B (segundo momento), C (tercer momento) y D (cuarto momento).

En primer lugar, el Momento Explicativo, codificado con la letra “A”, corresponde a la fase apreciativa. Conceptualmente consiste en la indagación y construcción de la situación problemática; en él se debe reunir y valorar la información pertinente para describir el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto. Con este momento se pretende responder a los interrogantes claves de cómo fue, es y tiende a ser la realidad. De este modo, los indicadores seleccionados para el Momento Explicativo –y su respectiva descripción y codificación- son los siguientes:

(1) Identificación de actores involucrados: se observa si están contemplados en el libro-documento del plan estratégico los diferentes actores partícipes del mismo, como así también aquellos afectados directa o indirectamente por aquel. Por ejemplo, mediante una matriz de involucrados o nombramiento de stakeholders.

(2) Identificación de situación problemática: se observa si están presentes en el libro-documento del plan estratégico las problemáticas que se desean solucionar se busca verificar la existencia de alguna metodología para el análisis de los problemas. Es importante la observación de algún método que registre la desagregación de los problemas, y sus respectivas causas y consecuencias. Por ejemplo, empleo del árbol de problemas o análisis FODA refiriéndose concretamente a las “debilidades”, entre otros.

(3) Identificación de fortalezas presentes en la situación actual: se tiene en cuenta si registraron factores, elementos y/o recursos presentes en la situación actual, que pudieran ser utilizados para la solución de los problemas, y por lo tanto significasen una “fortaleza” para la ejecución del plan.

En segundo lugar, se presenta el Momento Normativo, codificado con la letra “B”, el cuál corresponde a la fase normativa y prospectiva. En términos teóricos, alude a la prefiguración de cómo debe ser la realidad, una vez realizada la acción. En otras palabras, consiste en la determinación de la situación ideal a alcanzar o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de las posibilidades de alcanzarlo. Los indicadores escogidos aquí son los siguientes:

(4) Misión: se identifica la misión que contempla el libro-documento del plan.

(5) Visión: se identifica la situación objetivo que contempla el plan.

(6) Objetivos: se observa los objetivos propuestos.

(7) Metas: se observa la presencia y descripción de las metas.

(8) Relación problemas y objetivos: se observa la correspondencia/repetición/funcionalidad entre problemas y objetivos, mediante alguna metodología. Por ejemplo, árbol de objetivos.

(9) Incorporación de valores: se observa si el plan estratégico los contempla o no.

Finalmente, en tercer lugar, el momento observado y analizado correspondo a la fase de análisis y formulación de estrategias, por tal motivo esta instancia adopta el nombre de Momento Estratégico (código “C”). Éste se caracteriza por la evaluación del presente en términos del futuro deseado y por determinar la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. En otras palabras, significa que establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro anhelado. Bajo esta fase se intenta diseñar las estrategias respondiendo a los interrogantes: ¿Qué podemos hacer de lo que debemos hacer?, ¿cómo?, ¿es factible lo que debe ser? De esta manera los indicadores planteados para el Momento Estratégico son:

(10) Identificación de un diseño y evaluación de diferentes escenarios posibles-futuros: se verifica si en el libro-documento del plan se registra algún tipo de análisis de diferentes escenarios que se pueden presentar a futuro. Dichos escenarios deben contemplar la posibilidad de riesgos, amenazas, potencialidades, oportunidades que se puedan presentar. Por ejemplo, mediante el método FODA.

(11) Identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos: se verifica la existencia de un ordenamiento cronológico de las actividades y operaciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos, observando la existencia de una programación espacio-temporal.

(12) Identificación de líneas de acción estratégicas, contempladas en los diferentes programas y proyectos que componen el plan.

(13) Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de objetivos: se observa la organización institucional y la delegación de responsabilidades según los programas y proyectos preestablecidos.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

(14) Identificación de análisis de factibilidad, se verifica la presencia en el libro-documento del plan, las herramientas metodológicas que resalten las posibilidades concretas de realizarse el plan.

(15) Identificación de análisis de viabilidad, se identifica la presencia de metodologías de construcción de viabilidad para la aplicabilidad general del plan, y de los programas y los proyectos en particular.

(16) Análisis de actores involucrados: se verifica si el libro-documento del plan registra algún tipo de análisis del comportamiento de los actores involucrados en la ejecución del plan, es decir, análisis de posibles alianzas, cooptaciones, conflictos entre los actores. Ejemplo: matriz de actores involucrados.

El momento Táctico Operacional, por corresponder a la puesta en marcha de todos los planteamientos de los tres primeros momentos, queda fuera del análisis y sus correspondientes resultados.

Una vez identificados, definidos y operacionalizados los momentos del PES es posible, analizar y describir en los planes bajo estudio, la presencia -o no- de las tres primeras fases de la planificación estratégica situacional, para luego efectuar un análisis comparado de los mismos. Para ello, se tomaron como insumo de análisis las versiones públicas –digitales y/o en papel- de los planes que circulan hasta el momento.

A continuación se presenta y describe el análisis efectuado sobre cada plan y luego se continúa con el desarrollo de las comparaciones entre ambos.

Resultados preliminares del análisis de los planes

La tabla de resultados que aparece debajo, señala los indicadores para cada momento y su codificación en función de la presencia o no en los diferentes planes, siguiendo la siguiente gradación para el análisis de cada indicador en cada plan: el número 1 evidencia presencia del indicador en el documento, el número 2 señala ausencia del indicador y el número 3 corresponde a “parcialmente presente”.

Tabla 1. Resultados de la operacionalización del PES y su grado de avance en los planes bajo análisis.

			PEP SANTA FE	PEP ENTRE RIOS
Código momento	Código Indicador	Descripción	Código análisis	Código análisis
A	1	Identificación de actores involucrados	2	2
A	2	Identificación de situación problemática	2	1
A	3	Identificación de fortalezas en la situación actual	3	3
B	4	Misión	1	2

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

B	5	Visión (situación objetivo)	1	1
B	6	Identificación y descripción de objetivos	3	1
B	7	Identificación y descripción de metas	2	2
B	8	correspondencia entre problemas y objetivos	2	1
B	9	incorporación de valores	1	3
C	10	Identificación de un diseño y evaluación de diferentes escenarios posibles-futuros	2	2
C	11	Identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos	2	3
C	12	Identificación de líneas de acción estratégicas que definan los diferentes programas y proyectos que componen el plan.	1	1
C	13	Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de objetivos	3	2
C	14	Identificación de análisis de factibilidad	3	3
C	15	Identificación de análisis/construcción de viabilidad	2	2
C	16	Análisis de actores	2	2

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

D	17	Identificación y análisis de gastos e inversiones realizadas desde el presupuesto		
D	18	Identificación de evaluación ex-ante y control de resultados parciales		

Elaboración propia

Análisis sobre el Plan Estratégico de Santa Fe

Se comienza el análisis, con el primer Momento “A”, el *explicativo*. Sobre él, es posible identificar tres indicadores. El primero de ellos, *Identificación de actores involucrados*, no se encuentra presente. Si bien el plan es rico en materia de participación e integración ciudadana para la construcción colectiva del mismo, este indicador está ausente debido, precisamente, a la falta de una descripción que detalle cuales son los actores -tanto privados como públicos, particulares como colectivos- partícipes del proceso de planificación. No obstante, respecto de ello, es menester señalar que en el documento es posible observar los diversos espacios de participación construidos a lo largo de todo el proceso planificador, como por ejemplo: Asambleas Ciudadanas, Foros de Jóvenes, Foros de Pueblos Originarios, entre otros. Continuando con el segundo de los indicadores, podemos afirmar asimismo la ausencia del mismo. Es decir, no se observó en el documento del PEP la presencia de una clara identificación de las problemáticas – sí existen las temáticas centrales a tratar pero no son problemas- y tampoco se pudo identificar la posterior desagregación en causas y consecuencias, tal como exige el análisis de la situación problemática. En su lugar se encontró un diagnóstico sencillo de la realidad provincial y regional de Santa Fe, lo cual constituye una descripción pobre en lo que refiere a identificación de problemas. Finalmente, el último de los indicadores inviste una presencia parcial, debidamente a la mención de algunas fortalezas territoriales, económicas, culturales de la provincia en relación con el resto del país como así también con el mundo. Esto puede observarse en el capítulo primero, en los apartados “Santa Fe y el mundo” y “Santa Fe y el país”.

En el segundo momento “B”, se determinaron 6 indicadores. Es el momento con mayor presencia dentro del documento del plan ya que en él observamos la presencia y mención clara de la Misión, la Visión y los Valores del PEP. En lo que respecta al indicador 7, está ausente ya que no fue posible identificar la descripción de las metas del plan. En relación con el indicador 6, existe una presencia parcial del mismo, es decir, a lo largo de todo el documento, se pueden observar cuales son los objetivos que persigue el plan, en especial en el apartado que alude a la descripción de los programas y proyectos propuestos. Sin embargo, no se fue posible hallar una identificación detallada que describa con precisión los objetivos del PEP, es decir, estos sólo son nombrados. Finalmente, el plan carece de un análisis de la relación entre problemas y objetivos como resultado de la falta del indicador 2 mencionado en el primer momento.

En el tercer momento “C”, el indicador 12, *Identificación de líneas de acción estratégicas que definen los diferentes programas y proyectos que componen el plan*, está presente debido, en primer lugar al agrupamiento de las diferentes temáticas en tres ejes integradores: 1) Eje Físico-Ambiental; 2) Eje Económico-Productivo y 3) Eje Socio-Institucional; y en segundo lugar dichos ejes

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

quedan contenidos en las 3 líneas estratégicas de acción determinadas en el plan, a saber: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. En el Plan Estratégico Provincial, cada línea estratégica incluye una serie de programas, los cuales contienen a su vez proyectos provinciales y regionales. Por otra parte, son dos los indicadores que poseen una presencia parcial. A saber, en lo que respecta a *la Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de los objetivos*, indicador número 13, es acertado sostener que en términos sectoriales se pueden identificar los actores que llevarán adelante cada programa, en función del eje temático y de las líneas de acciones. No obstante, no es detallada la asignación de funciones y falta una precisa especificación de las mismas. Por estas razones se ha determinado para este indicador una presencia parcial. Asimismo para el indicador 14, *Identificación de análisis de factibilidad*, también se ha determinado una presencia parcial dentro del PEP, debido a que no se encuentran en él herramientas metodológicas que resalten las posibilidades concretas de realizarse el plan, es decir, donde se argumente el porqué de llevar adelante el plan desde el punto de vista de la operatividad. No obstante esta carencia, en el documento del PEP, allí donde se describe la realidad de la provincia en general y de las diversas regiones en particular, como así también en la mención de los diversos proyectos y programas, puede observarse la mención recurrente de fortalezas que presenta la provincia, como por ejemplo los recursos hídricos, la ubicación geográfica, aspectos que benefician y favorecen la realización del plan.

Finalmente este momento carece de los siguientes indicadores 10, 11, 15 y 16. Es decir, en el plan bajo análisis no fue posible identificar el diseño de diferentes escenarios posibles futuros, que permitan un trabajo prospectivo, como así tampoco se identificó una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos. El análisis de metodologías de construcción de viabilidad para la aplicabilidad general del plan, y de los programas y los proyectos en particular tampoco se logró identificar dentro del PEP. Por último tampoco se observó una metodología donde se analicen los actores involucrados en el proceso de planificación, es decir, si bien existe una lógica participativa en la elaboración del plan, falta un análisis detallado de las posibles alianzas, cooptaciones, conflictos que puedan surgir entre los actores

Análisis sobre el Plan Estratégico de Entre Ríos

A partir de considerar el primer momento del PES, el explicativo -“A”-, se puede observar una clara definición de la situación problemática expresada en la construcción del árbol de problemas propio de cada región. Así mismo, se observa una descripción de algunas fortalezas territoriales y productivas, aunque éstas sólo se encuentran desarrolladas parcialmente. Por otra parte, el mayor déficit sobre este momento se halla en la identificación de los actores involucrados. Como se puede verificar, a lo largo del Plan no hay una mención clara de aquellos actores fundamentales para llevar a cabo las diversas políticas. De este modo, analizando el momento en su totalidad se puede sostener que dicho momento presenta una constitución heterogénea. Es decir, no hay una consolidación “fuerte” del momento explicativo.

Por otro lado, continuando con el Momento Normativo -“B”-, posee una fuerte presencia en el PEP de Entre Ríos. Esto se desprende del hecho de que de 6 indicadores escogidos para esta fase, 4 de ellos están contenidos en el plan a excepción del 4 y el 7, que corresponden a la Identificación de la Misión del Plan y la Identificación y descripción de las metas. Ambos no se hallaron registrados en el documento del plan analizado.

Por su parte, si fue posible observar el indicador 5. Se identificó cuál es la Visión que posee el plan, plasmada mediante expresiones de deseo correspondientes al apartado denominado “Modelo Deseado”. En relación a ello, se ha convenido establecer una presencia parcial para el indicador 9, el cual que refiere a la Identificación de los valores. Los mismos no aparecen incorporados de

modo preciso sino que los mismos pueden deducirse de la lectura de la Visión. Es decir, que la clara observación de la “situación objetivo” propuesta por el plan permite deducir cuáles son los valores perseguidos con el proceso de planificación.

Continuando sobre este Momento, se pudo determinar una clara presencia tanto de los objetivos que se proponen en el Plan Estratégico como de la relación de estos con los problemas planteados. La observación de estos dos indicadores, 6 y 8 respectivamente, se desprende del análisis de la situación problemática propio del momento anterior. Como se mencionó anteriormente, la metodología “árbol de problemas” se combinó con otra denominada “árboles de problemas y de objetivos”. Gracias a esta última, es posible establecer una correspondencia entre los problemas descubiertos para cada región y los objetivos propuestos tendientes a resolverlos. Este hecho se puede observar en los mapas conceptuales introducidos en el apartado que alude a la cartera de proyectos.

En lo que respecta al último momento de análisis, el estratégico –“C”-, cabe destacar que la mayoría de los indicadores se encuentran ausentes. En este sentido, cuatro de los siete indicadores propios del momento no se hallan descriptos, a saber: la identificación de escenarios posibles, el análisis de viabilidad, el análisis de los actores involucrados y la asignación de funciones para el cumplimiento de los objetivos.

Por otra parte, aquellos indicadores que refieren al análisis de factibilidad y a la identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades se encuentran sólo parcialmente desarrollados. Esto es así, debido a que si bien las estrategias se hallan descriptas de acuerdo al objetivo al cual responden, no se encuentran jerarquizadas. Por otro lado, en lo que concierne al análisis de factibilidad, sólo se observa una descripción de las fortalezas de cada región lo que se podría considerarse como meros argumentos que harían operativo el plan. Finalmente, la fortaleza de este momento se encuentra presente solo en uno de los indicadores, aquel que responde a la identificación de las líneas de acción estratégicas. Esto se verifica en un claro análisis y exposición de las acciones planteadas, no solo respecto a los objetivos sino también tomando en cuenta las problemáticas propias de cada región.

Algunos resultados de la comparación entre los planes

Llegada esta instancia y con base en la identificación de los indicadores en los dos planes bajo análisis es posible efectuar un análisis comparativo de ellos. Éste analiza el modo en que se presenta en cada plan las diferentes fases de la planificación estratégica, es decir, de cómo se trabajan y se desagregan las instancias del PES en los diversos documentos en función de la presencia –o no- de los indicadores escogidos para cada momento.

De esta manera, se comienza con el primer Momento “A”, el *explicativo*. El mismo tiene una presencia similar en ambos planes, sólo difieren en uno de los indicadores. Como se mencionó, en ninguno de los planes fue posible observar la identificación de los actores partícipes en el proceso de planificación. No se determinan con claridad y precisión cuáles son los sujetos involucrados, tanto públicos como privados, en la construcción y ejecución del plan. Por su parte, la identificación de las fortalezas en la situación actual posee una presencia parcial en los planes bajo análisis, ambos incorporan apartados dedicados al desarrollo y descripción de la situación actual para cada una de las regiones establecidas. En ellos es posible deducir factores, recursos que posibilitan la operatividad de los planes, sin embargo su incorporación no es detallada. Por otro lado, el indicador que refiere a la Identificación de la situación problemática fue posible observarlo en el plan de Entre Ríos pero no en el de Santa Fe. En aquel se emplea la metodología “árbol de problemas” que permite definir, las causas y efectos de los problemas que existen en la situación actual de la provincia como así también proponer objetivos y estrategias tendientes a resolverlos. Este aspecto

observado en el plan de Entre Ríos es de suma relevancia, ya que un estratégico proceso planificador debe comenzar y contener una precisa explicación de la realidad, tal como se logra con la construcción del “árbol de problemas”.

Continuando con el momento “B”, se pueden establecer dos semejanzas en el estudio de los Planes Estratégico Provinciales. La primera de ellas refiere a que en ambos planes bajo análisis se observa una descripción clara de la Visión futura que persiguen, es decir, de aquella situación futura deseada. La segunda semejanza responde a la ausencia de la identificación y descripción de la metas a llevar a cabo para el cumplimiento de aquellos objetivos finales. Por otro lado, también sobre este momento B, se encuentran diferencias parciales, sobre todo en aquellos indicadores que corresponden a la identificación y descripción de objetivos y a la incorporación de valores. El primero de ellos, el PEP de Entre Ríos desarrolla sus objetivos a partir de considerar el árbol de problemas anteriormente planteado. Por lo cual, los objetivos propuestos responden a esa dinámica. Sin embargo, el PEP de Santa Fe sólo se limita a exponer parcialmente sus objetivos, producto de la falta de un análisis de la situación problemática arrastrada del momento anterior. Otra diferencia parcial, se manifiesta en la incorporación de los valores. En el PEP de Santa Fe, se establecen claramente los valores en un apartado denominado “*Visión y Estrategias*”. No obstante, en el PEP de la Pcia. de Entre Ríos, sólo se deducen indirectamente de la visión del mismo. Por último, dos de los indicadores del momento “B” presentan grandes diferencias en el análisis de los Planes Estratégicos. El primero de ellos, refiere a la Misión que contempla el documento. La misma se identifica claramente en el PEP de Santa Fe pero no en el de Entre Ríos. Y el segundo punto sobre el cual difieren totalmente, remite al indicador que señala correspondencia entre la situación problemática y los objetivos. En el PEP de Entre Ríos la clara identificación de la situación problemática permite observar y establecer coherencia interna entre los problemas y los objetivos del plan. Aspecto que no se logra visualizar en el análisis del Plan de la Pcia. de Santa Fe.

Finalmente, se compara el Momento C, el *estratégico*. En función de él, se puede observar, por un lado, que ambos planes carecen de una evaluación de escenarios posibles-futuros, de un análisis de viabilidad y de un análisis de actores; y por el otro, que ambos planes poseen líneas de acción estratégicas que definen los diversos programas y proyectos que los componen como así también contienen un análisis parcial de factibilidad. Continuando sobre este momento, los planes difieren en el tratamiento que realizan sobre dos indicadores. En primer lugar, en el Plan Estratégico de Santa Fe no es posible observar una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos, mientras que en el plan de Entre Ríos ello sí está contenido – de modo parcial- ya que si bien no es clara su observación, en él se proponen diversos criterios en función de los cuales ponderar los diversos programas y proyectos. Y en segundo lugar, en el Plan Estratégico de Santa Fe se logró determinar una identificación parcial de asignaciones de funciones para el cumplimiento de los objetivos, mientras que en el plan estratégico de Entre Ríos ello no está presente.

Comentarios finales

En este trabajo, se intentó no sólo demostrar el resurgimiento de la planificación en el ámbito estatal, a partir de los planes estratégicos de Santa Fe y Entre Ríos, sino que además el análisis metodológico efectuado sobre estos planes, en función del método del PES, sirvió como herramienta analítica para compararlos y así resaltar la impronta estratégica de la nueva planificación y las similitudes o divergencias con que puede plantearse. De esta manera, la comparación de los planes a partir de la identificación de los indicadores del PES en ellos permite arribar a las siguientes consideraciones finales.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Comenzando con el momento estratégico “A”, se puede sostener que el mismo se encuentra más desarrollado en el PEP de Entre Ríos. Ello se debe a la descripción de la situación problemática que se incorpora en el documento mediante la herramienta técnica denominada “árbol de problemas”. Este trabajo se realizó para cada región operativa propuesta. No obstante esta fortaleza, una debilidad recurrente en ambos planes es la falta de la identificación de los actores involucrados. Aspecto relevante, ya que el reconocimiento de múltiples actores participes en el proceso de planificación es inherente al enfoque estratégico del mismo.

Por otro lado, en lo que respecta al momento “B”, se puede sostener que el mismo posee idéntica importancia y peso dentro de los dos planes estratégicos provinciales. Sobre esta fase, la debilidad de ambos planes es la identificación y descripción de las metas y las fortalezas son la determinación de la Visión, el establecimiento de objetivos y la descripción de los valores. No obstante, aquí, el plan de Entre Ríos podría tener una ventaja al establecer en su contenido una correspondencia entre los problemas y objetivos, otro aspecto fundamental para el enfoque estratégico de la planeación.

Por último, el momento “C” es la instancia que presenta mayor similitud entre los dos Planes. La similar materialización de los indicadores de este momento en los dos planes no significa que sea el momento que mayor presencia tenga en los planes. Ya que en este sentido, ambos carecen del trabajo sobre escenarios posibles futuros, de un análisis de viabilidad y de un análisis de actores. Asimismo, también es parcial el análisis de factibilidad que realizan. A ello se debe agregar la falta de jerarquización de estrategias para el cumplimiento de objetivos y las asignaciones para el cumplimiento de los mismos.

Finalmente, queda manifiesto que el resurgimiento del planeamiento como herramienta de política pública posee un sesgo estratégico, donde la determinación de las líneas estratégicas, de objetivos de largo plazo, de una visión futura compartida y de las fortalezas presentes en la situación actual problemática son los rasgos más frecuentes que vuelven eficaces estos ejercicios de planificación.

En síntesis, el planeamiento estratégico viene a mejorar aquellas experiencias planificadoras de décadas anteriores que presentaron múltiples falencias. Resta mucho por mejorar, pero sin ninguna duda, el camino –tal como lo señalaba Matus- es el correcto: planificar para crear futuro y no ser arrastrados por los hechos.

Referencias Bibliográficas

- Bernazza, C. (2006) La Planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO. Disponible en <http://www.flacso.org.ar>
- Felcman, I.; Krieger, M. y Larroca H. (2013) Planeamiento Estratégico, Errepar, 1º Edición. Buenos Aires.
- Huertas, F. (1994) El Método PES, Entrevista con Carlos Matus, Fundación Altidir, 1º Edición.
- Martínez Nogueira, R. (2010) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición, corrección y composición general: Proyecto de Modernización del Estado. www.modernizacion.gov.ar
- Matus, C. (1984) Planificación, libertad y conflicto. Programa de Capacitación del Instituto Venezolano de Planificación IVEPLAN, Documento de Trabajo.
- Matus, C. (2007). Teoría del Juego Social, Colección Planificación y Políticas Públicas, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 1º Edición.
- Muller, A. y Gómez, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESP. Edición online.
- Ossorio, A. (2003) Planeamiento Estratégico. Dirección de Estudios e Información - Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública, 5º Edición.
- Documento del Plan Estratégico Provincial de Entre Ríos (2010).
- Documento del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe (2010)

Introducción

La relación del Estado con el resto de los agentes y los modos a través de los cuales interviene en la organización económica, política y social ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Tal como señalan Felcman, Krieger y Larroca (2013), el siglo XX puede identificarse como un período de rupturas, de “barajar y dar de nuevo”, donde cada nueva etapa instalaba una cosmovisión diferente del mundo. En nuestro país, desde 1930 y hasta finales del siglo, el Estado ha tenido diferentes grados de participación, alternando períodos de fuerte intervención, regulación y control de la actividad económica y social –donde la planificación ha sido una herramienta fundamental en este sentido- con otros en los cuales cedió ese espacio al mercado. El siglo XXI, por su parte, se inicia con una crisis profunda que se manifiesta en las diversas aristas de la vida nacional. La crítica realidad económica, política y social pone de manifiesto los límites del modelo hegemónico neoliberal que dominó la década de los noventa. Las evidentes limitaciones de los mercados para coordinar y regular la economía y la sociedad exigen, entre otras cosas, repensar la función del Estado, replanteando su rol como actor central en la búsqueda de políticas públicas de calidad. Aumentar la calidad de las políticas públicas requiere capacidad adaptativa, anticipatoria e innovadora en la gestión estatal para responder a los crecientes problemas complejos de la sociedad. En este contexto, cuestiones como el buen gobierno, gobernabilidad, calidad institucional, gobernanza, ocupan el primer plano de los debates políticos-económicos académicos.

En este marco, resurge la planificación bajo un signo diferente al tradicional, como herramienta de política pública. La nueva planificación es estratégica. Este renacimiento y re significación, expresan que la planificación estratégica, es parte de un proceso en cual la Sociedad Civil y el Estado se racionalizan y modernizan, donde este último vuelve al primer plano, con un protagonismo central como promotor activo del desarrollo y regulador central de la sociedad.

Asimismo, el reposicionamiento de la planeación como herramienta de gobierno evidencia no sólo el rol más activo del Estado, sino también la maduración de la noción de desarrollo como concepto que incorpora dimensiones tales como justicia, equidad, participación, y libertad.

Bajo esta línea de desarrollo pretende ubicarse este trabajo, a partir de la comparación de dos experiencias recientes de planificación estratégica: el Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe y el Plan Estratégico de la Provincia de Entre Ríos.

Para tal efecto, se toma como eje central del cuerpo teórico en materia de Planificación Estratégica, el enfoque elaborado por Carlos Matus, quien propone el concepto de la Planificación Estratégica Situacional (PES).

El objetivo del presente trabajo es analizar los planes seleccionados identificando la utilización –o no- de las categorías analíticas del enfoque de Matus y el modo en que se integraron y se operacionalizaron en cada una de las experiencias analizadas, para luego compararlas entre sí. Para ello, en primer lugar se procederá a desarrollar la propuesta teórica del Planeamiento Estratégico Situacional de Matus.

En una segunda instancia se describirá, brevemente, cómo se encuentran estructurados los dos planes. Luego se desarrollará la operacionalización de los momentos del PES y cuál ha sido el grado de cumplimiento, comparando los resultados obtenidos en cada uno de los planes analizados. Posteriormente, se presentarán algunos de los resultados preliminares de dicho análisis para luego elaborar algunas consideraciones finales.

Es importante destacar que el último momento de la planificación estratégica –el Momento Táctico operacional- no se encuentra incluido dentro del análisis ya que corresponde a las acciones concretas, siendo los primeros tres momentos los que incumben al plano del planteamiento teórico.

La Planificación Estratégica Situacional

En primer lugar, antes de desarrollar la propuesta teoría metodológica del PES, es acertado señalar brevemente que entendemos por Planificación y como ha sido su desarrollo en nuestro país.

La “Planificación” es un concepto complejo y multidimensional que inviste distintos alcances. Situada en el ámbito estatal, la Planificación representa una práctica económica y política que adquiere un sentido histórico preciso. La reflexión histórica sobre la práctica estatal de Planificación en nuestro país, señala que dicha actividad no ha tenido un desarrollo lineal y progresivo. Argentina incorpora la planificación como parte de sus prácticas gubernamentales a partir de la segunda posguerra en estrecha vinculación con la cuestión del desarrollo económico (Gómez, 2008). En este sentido, los años que transcurren en nuestro país entre 1960 y 1975 se conocen como la “época dorada” de la planificación (Tereschuk, 2013). Luego, no obstante, la última dictadura militar producida en 1976, marca el inicio de un progresivo y lento proceso de abandono de los conceptos de planificación que se profundiza en el posterior periodo democrático. Así, los años 90, denotan el limitado alcance que posee la Planificación, principalmente en el ámbito estatal nacional.

Sin embargo, la reversión del modelo económico y social instaurado en los 90, brinda espacio a una revitalización de la Planificación. De hecho esto ha ocurrido, aunque no en forma orgánica y sistemática. Algunas de las manifestaciones que insinúan una reaparición, en el plano nacional, serían: Plan Estratégico Territorial de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; El Plan Estratégico Industrial Argentina 2020 del Ministerio de Industria; El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, entre otros.

Por otra parte, en el plano administrativo provincial las prácticas de Planificación para el desarrollo, no han estado ausentes en los últimos años. Las siguientes Provincias poseen planes de desarrollo o lo están elaborando actualmente: Catamarca, Chubut, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe, Entre Ríos, entre otras.

Un aspecto significativo de esta revitalización de la planificación, es el cambio de significado respecto al que investía en la “época dorada”. Las experiencias recientes señalan el reemplazo de una perspectiva tecnocrática rígida, por un abordaje más flexible y participativo, en línea con lo sugerido por el Planeamiento Estratégico.

Una metodología muy desarrolla en este sentido es la Planificación Estratégica Situacional - PES- (Matus, 1984). La misma se halla presente en la construcción de las experiencias recientes, las cuales han promovido instancias participativas adoptando una perspectiva más adecuada a la realidad.

El PES es una propuesta teórica – metodológica – práctica elaborada por el economista chileno Carlos Matus. Planificar, según Matus, es “pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistémica; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro” (Matus, 1994:10). “La planificación, creo yo, si nos olvidamos del concepto estrecho y tradicional de planificación, se inserta dentro de las conquistas de libertad más grandes que puede perseguir el hombre. Porque planificar no es otra cosa que el intento del hombre por crear su futuro y no ser arrastrado por los hechos” (Matus, 1994:13).

Sabiendo que el futuro es desconocido y que no existe la posibilidad de predecirlo con exactitud, la utilización de la planificación estratégica permite guiar el accionar de los gobiernos frente a la incertidumbre ayudando a la previsión de situaciones futuras. Para Matus la

planificación, además de ser una herramienta técnica, es una herramienta de política, una herramienta para gobernar y hacer política.

La propuesta de Matus se compone de cuatro momentos o fases. Un momento "es la instancia repetitiva de un proceso de cadena continua sin comienzo ni fin. El cálculo estratégico es permanente y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto. Los momentos no siguen una secuencia lineal obligada; no son excluyentes y uno de ellos es dominante sobre los otros" (Ossorio, 2003:63).

El primer momento, o **Momento Explicativo**, es la respuesta a la pregunta ¿cómo explicar la realidad?, donde se intenta comprender la realidad, el ser. Para explicar la realidad, utiliza la explicación situacional. La situación es "la realidad explicada por un actor social que vive en ella en función de su acción" y la explicación situacional "es el cálculo que el sujeto realiza desde dentro de la circunstancia – de la que es parte, forma parte y toma parte" (Ossorio, 2003:72). Una explicación depende de quién la explica, para qué la explica, desde dónde la explica y para quién la explica. Una situación "constituye un espacio de producción social donde nosotros jugamos un papel al igual que nuestros oponentes, y donde todo lo que allí ocurre en términos de producción social depende de nosotros y ellos, en interacción con el entorno que nos envuelve a ambos" (Matus, 2007:178). Para explicar la realidad es necesario identificar los problemas que aquejan a los actores. Los problemas se definen como "la brecha entre una situación deseada y la situación actual" (Ossorio, 2003: 75).

El segundo, denominado **Momento Normativo**, corresponde a la respuesta a la pregunta ¿hacia dónde queremos ir?, que apunta a la formulación del plan en función del *deber ser*, hacia donde se dirigen los esfuerzos, las propuestas de cambio de la realidad actual. Representa el conjunto de actividades tendientes a seleccionar el "deber ser" que se contrapone al "es" que, por su condición de insatisfactoria, se pretende superar. Aquí se delimitan los fines de corto, mediano y largo plazo que se pretenden alcanzar (Ossorio, 2003:90). En primer lugar es necesario delimitar la visión, que describe la situación futura óptima que se desea alcanzar, que se pretende construir a través de la acción.

Además, se plantean los objetivos que se desean alcanzar, que corresponden a la respuesta ideal a los problemas identificados en el momento explicativo. La decisión de elaborar un plan deja al descubierto la intención de superar situaciones no deseadas, actúa como un puente, entre los problemas y su superación. El siguiente paso es delinear las *metas* y los *programas*. Las primeras son "instancias intermedias de la acción, objetivos intermedios que estructuran temporalmente y espacialmente la acción" (Ossorio, 2003:97). Son objetivos intermedios que permiten medir la distancia recorrida y la que resta por recorrer. Los *programas* por su parte son los encargados de determinar el modo en que se llevarán adelante las acciones, quienes participarán y los costos; "evalúan y ordenan los procesos y los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos" (Ossorio, 2003:97).

Finalmente, se elaboran los *escenarios*, que representan "el lugar de la puesta en escena de la interacción entre el actor social y el entorno: el plan es el texto y el escenario, el contexto del plan" (Ossorio, 2003:97).

El **Momento Estratégico**, o momento 3, responde a la pregunta ¿cómo hacer posible el plan?, donde se examina la viabilidad actual y se construye la necesaria para llevar adelante las acciones que permitirán cambiar la realidad, tal como se lo propone el plan. Es la instancia de la planificación donde se formula la estrategia a seguir. Si bien existen diversas definiciones del concepto *estrategia*, en el marco del juego social se utiliza la definición de Clausewitz, pero generalizándola: "táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional y estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación objetivo" (Matus, 1994:66). Es el momento de pensar y organizar las operaciones que el actor considera necesarias

para pasar de la situación inicial a la ideal. En palabras de Matus: "la estrategia no es un cálculo de lo viable. Es el cálculo para construirle viabilidad al plan" (Matus en Ossorio 2003:111). Para construir viabilidad es necesario identificar cual es la *posición o interés* que adoptan los actores frente a las operaciones, que puede ser de apoyo, rechazo o indiferencia. Es decir, identificar si las operaciones son de consenso o son conflictivas. Además, se necesita determinar cuál es la *importancia o valor* que los actores le asignan a las mismas. Conociendo el *interés* y el *valor* que le asignan los actores a las operaciones, se obtiene la *motivación* de los mismos, que "refleja la *intensidad* de los deseos con que el actor asume su posición. (...) Conocer las motivaciones ahorra mucho trabajo, porque todas aquellas operaciones que no tienen motivaciones de rechazo son viables, salvo que sobre ellas domine la indiferencia" (Matus, 1994:72). Pero, la viabilidad no depende solo de las motivaciones, es importante conocer la fuerza, es decir, "todo lo que un actor puede usar para lidiar o cooperar con otro en un juego concreto" (Matus, 1994:76). Finalmente, el último momento, el **Momento Táctico – Operacional** responde a la pregunta ¿cómo actuar planificadamente cada día?, y refiere a la acción concreta. Este Momento representa el camino que se debe recorrer desde la situación inicial hacia la situación deseada, donde cada paso que se debe dar está representado por las acciones, decisiones, ejecuciones, correcciones, proyectos y programas, formulaciones y reformulaciones del plan. Se pueden distinguir cuatro sub-momentos:

a) *la apreciación de la situación en la coyuntura*, que actúa como un sensor de la realidad, captando cómo avanza la solución de los problemas detectados y la aparición de nuevos problemas;

b) *la pre-evaluación de las decisiones posibles*, o medio para determinar cuáles de las acciones y operaciones que están al alcance del actor son las más eficaces para transformar la coyuntura, aproximándose así a los objetivos;

c) *la toma de decisiones y ejecución*, que es la instancia de materialización de lo producido en los dos sub-momentos anteriores: de acuerdo a la lectura de la coyuntura y a la identificación de las operaciones más eficientes, se decide cuál de ellas se ejecutará; y

d) *la post-evaluación de las decisiones tomadas o apreciación de la nueva situación*, donde a través de indicadores se mide cuáles fueron los avances alcanzados, el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, los efectos (tanto positivos como negativos) que generaron las operaciones, haciendo una lectura de la nueva situación -o apreciación de la nueva situación-, que da inicio al proceso nuevamente.

Una breve descripción de los planes estratégicos a abordar

Tal como se mencionó al inicio, el objetivo del presente trabajo es realizar un análisis cualitativo de la planificación estratégica como una herramienta de política pública a partir de la comparación de dos planes estratégicos que se encuentran en marcha actualmente: los planes estratégicos territoriales de la provincia de Santa Fe y de la provincia de Entre Ríos.

Antes de iniciar el análisis propiamente dicho, se considera necesario conocer –al menos de manera resumida- en qué consisten cada uno de ellos.

Plan Estratégico Provincial (PEP) - Santa Fe

El Plan Estratégico Provincial de Santa Fe, comenzó a gestarse a comienzos del año 2008 a partir de un proceso colectivo en el que participaron intendentes y presidentes comunales, el Gabinete interministerial y su equipo técnico y organizaciones e instituciones de la sociedad civil. El mismo fue construido en 55 Asambleas ciudadanas realizadas en cinco regiones de la provincia

 XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

bajo la consigna “La planificación estratégica regional: de actuar por demanda a garantizar derechos”.

Bajo la concepción de que la tarea de gobernar no solo refiere a una buena administración, sino también a la construcción de un Estado solidario, participativo y cercano a los ciudadanos, el propósito del mismo es “contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones, donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias de largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provincial” (Documento del Plan Estratégico Provincia).

En este sentido, se pone énfasis en una mirada prospectiva, que permita colectivamente desarrollar iniciativas, gestionarlas y evaluarlas. Ello, en el marco de un Estado capaz de llevar adelante políticas públicas de manera eficiente y coordinada con el mercado y la sociedad civil.

En lo que refiere a la organización PEP, el mismo se compone de 5 secciones. En la primera de ellas, se describe la nueva alineación territorial determinada por cinco nodos o regiones dentro de la provincia (Nodo Reconquista, Santa Fe, Rafaela, Rosario y Venado Tuerto). Además, se establecen los procesos y dispositivos de participación en cada uno de ellos. En el segundo apartado, se realiza un diagnóstico y caracterización del territorio considerando los nodos antes mencionados y a partir de 3 ejes básicos: Físico- Ambiental, Económico- Productivo y Socio-Institucional. Luego, se puntualiza sobre la visión, los objetivos, los valores y líneas estratégicas a llevar a cabo diferenciadas en Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. En una cuarta sección se especifican los programas y proyectos tanto a escala provincial como territorial. Por último, se detallan los potenciales pasos a seguir luego de la presentación del Plan y las futuras acciones a desarrollar.

Cabe mencionar, que si bien el Plan Estratégico de la Provincia constituye un instrumento de política pública a la hora de gobernar, no es acabado ni cerrado y que por lo tanto una continúa participación en las asambleas de ciudadanos lo consolidaría como una herramienta de las instituciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

Plan Estratégico Provincial (PEP) – Entre Ríos

El plan estratégico de la Provincia de Entre Ríos comenzó a gestarse bajo el gobierno del actual gobernador, Sergio Urribari. Esta iniciativa responde a la participación de dicha provincia en el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), a cargo del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios de la nación, bajo la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública de la Nación.

En este sentido, el Plan Estratégico Territorial de Entre Ríos constituye una herramienta fundamental de apoyo a la estrategia nacional de desarrollo plasmada en el PET. El desafío primordial es construir un territorio más equilibrado, socialmente justo, integrado y sustentable.

El plan trabaja sobre cuatro ejes temáticos que sirven de insumo y base para el diagnóstico provincial y regional. A la vez estos ejes sirven de estructura para el desarrollo de las líneas estratégicas, las cuales deben apuntar a resolver las cuestiones estructurales. Estos serían los ejes temáticos que propone el plan de Entre Ríos:

- **Desarrollo Humano**
- **Perfil Productivo**
- **Infraestructura como soporte para el Desarrollo**
- **Ocupación y Gestión del Territorio**

Por otro lado, el enfoque territorial, es uno de los aspectos más relevantes que el plan propone. Con la finalidad de promover el desarrollo a partir de las realidades locales, en función de

las fortalezas y debilidades particulares de cada zona, de cada micro región, el territorio provincial queda estructurado en cinco regiones operativas, a saber:

5. **Región de las Cuchillas**, conformada por los departamentos La Paz, Feliciano y Federal;
6. **Región del Paraná**, conformada por los departamentos Paraná, Diamante y Victoria (excluida el área de islas);
7. **Región del Delta**, conformada por los departamentos Diamante, Victoria y Gualeguay, y departamento Islas del Ibicuy;
8. **Región del Gualeguay**, conformada por los departamentos Villaguay, Nogoyá, Rosario del Tala y Gualeguay;

5. **Región del Uruguay**, conformada por dos subregiones: **a)** Salto Grande, integrada por los departamentos Federación, Concordia y San Salvador; **b)** del Uruguay, integrada por los departamentos Colón, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú.

Cabe señalar, que la publicación de dicho documento está organizada en 5 secciones. La primera de ellas, se introduce con la finalidad de señalar el marco de actuación del PEP, resaltando la importancia de la planificación para el desarrollo económico, social y político de la provincia. Asimismo, allí se presenta la nueva estructuración del territorio en las cinco regiones operativas, resaltando el estrecho vínculo que existe entre el Plan Estratégico Territorial Nacional con el de la provincia de Entre Ríos.

Por otra parte, en la segunda sección se pueden observar las líneas estratégicas que plantea el plan como así también el aporte de cada región operativa al proyecto deseado. Las líneas estratégicas poseen diversas directrices que serán operativizadas a través de programas de alcance provincial, regional y/o municipal.

Continuando, en la sección 3, se presenta una caracterización de las regiones operativas que propone el plan. Para cada una de ellas se detalla su situación actual, señalando la infraestructura existente, sobre todo en materia de conectividad con otras regiones; asimismo se expresan cuales son los recursos naturales y el perfil productivo de cada región.

En lo que respecta a la cuarta sección, los objetivos de esta fase son ponderar y ajustar la Cartera de Proyectos de Infraestructura. Para esta tarea, se identificaron los principales problemas del territorio sistematizándose con la herramienta “árbol de problemas”. Dicha metodología se efectuó para el análisis de cada región por separado, lo cual permitió determinar cuáles son los problemas principales, junto a sus causas y efectos y en función de ello proponer los objetivos estratégicos.

Finalmente, el documento termina con un discurso de la Arquitecta Luz Cristina Goldman,

Directora General de Planificación, donde señala los desafíos abiertos con el proceso de planificación.

Operacionalizando el PES: la metodología

El punto central del análisis de este trabajo es identificar la utilización –o no- de las categorías analíticas del enfoque del PES propuesto Matus y el modo en que se integraron y se operacionalizaron en los planes estratégicos seleccionados para que luego, a partir de ello, compararlos.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

De esta manera, en primer lugar, se construyó una matriz de indicadores para cada una de las fases del método PES, de modo que ello permita observar la materialización de los momentos del PES en los planes bajo análisis.

Para la operacionalización se partió de una lectura profunda de la teoría, lo cual permitió identificar las ideas rectoras que definen a cada fase. En función de ello, se observaron y seleccionaron los conceptos centrales de cada momento. Luego, se escogieron los indicadores de cada fase en base a la representatividad de los conceptos propuestos. De esta manera, cada concepto traducido en un/unos indicador/es, fue descrito de modo comprensivo a los fines de poder observar su incidencia en los documentos de los planes estratégicos analizados. Los indicadores fueron identificados numéricamente por orden creciente, comenzando con los del primer momento y continuando hasta el cuarto; por su parte, a los momentos se los codificó con las letras A (primer momento), B (segundo momento), C (tercer momento) y D (cuarto momento).

En primer lugar, el Momento Explicativo, codificado con la letra “A”, corresponde a la fase apreciativa. Conceptualmente consiste en la indagación y construcción de la situación problemática; en él se debe reunir y valorar la información pertinente para describir el estado actual del organismo en sus relaciones internas y en sus múltiples vinculaciones con el contexto. Con este momento se pretende responder a los interrogantes claves de cómo fue, es y tiende a ser la realidad. De este modo, los indicadores seleccionados para el Momento Explicativo –y su respectiva descripción y codificación- son los siguientes:

(1) Identificación de actores involucrados: se observa si están contemplados en el libro-documento del plan estratégico los diferentes actores partícipes del mismo, como así también aquellos afectados directa o indirectamente por aquel. Por ejemplo, mediante una matriz de involucrados o nombramiento de stakeholders.

(2) Identificación de situación problemática: se observa si están presentes en el libro-documento del plan estratégico las problemáticas que se desean solucionar se busca verificar la existencia de alguna metodología para el análisis de los problemas. Es importante la observación de algún método que registre la desagregación de los problemas, y sus respectivas causas y consecuencias. Por ejemplo, empleo del árbol de problemas o análisis FODA refiriéndose concretamente a las “debilidades”, entre otros.

(3) Identificación de fortalezas presentes en la situación actual: se tiene en cuenta si registraron factores, elementos y/o recursos presentes en la situación actual, que pudieran ser utilizados para la solución de los problemas, y por lo tanto significasen una “fortaleza” para la ejecución del plan.

En segundo lugar, se presenta el Momento Normativo, codificado con la letra “B”, el cuál corresponde a la fase normativa y prospectiva. En términos teóricos, alude a la prefiguración de cómo debe ser la realidad, una vez realizada la acción. En otras palabras, consiste en la determinación de la situación ideal a alcanzar o situación objetivo, que describe el estado futuro deseado (conjeturalmente) con relativa autonomía de las posibilidades de alcanzarlo. Los indicadores escogidos aquí son los siguientes:

(4) Misión: se identifica la misión que contempla el libro-documento del plan.

(5) Visión: se identifica la situación objetivo que contempla el plan.

(6) Objetivos: se observa los objetivos propuestos.

(7) Metas: se observa la presencia y descripción de las metas.

(8) Relación problemas y objetivos: se observa la correspondencia/repetición/funcionalidad entre problemas y objetivos, mediante alguna metodología. Por ejemplo, árbol de objetivos.

(9) Incorporación de valores: se observa si el plan estratégico los contempla o no.

Finalmente, en tercer lugar, el momento observado y analizado corresponde a la fase de análisis y formulación de estrategias, por tal motivo esta instancia adopta el nombre de Momento Estratégico (código “C”). Éste se caracteriza por la evaluación del presente en términos del futuro deseado y por determinar la factibilidad de las operaciones y acciones para alcanzarlo. En otras palabras, significa que establece un modelo operacional que describe cómo llegar desde el presente al futuro anhelado. Bajo esta fase se intenta diseñar las estrategias respondiendo a los interrogantes: ¿Qué podemos hacer de lo que debemos hacer?, ¿cómo?, ¿es factible lo que debe ser? De esta manera los indicadores planteados para el Momento Estratégico son:

(10) Identificación de un diseño y evaluación de diferentes escenarios posibles-futuros: se verifica si en el libro-documento del plan se registra algún tipo de análisis de diferentes escenarios que se pueden presentar a futuro. Dichos escenarios deben contemplar la posibilidad de riesgos, amenazas, potencialidades, oportunidades que se puedan presentar. Por ejemplo, mediante el método FODA.

(11) Identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos: se verifica la existencia de un ordenamiento cronológico de las actividades y operaciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos, observando la existencia de una programación espacio-temporal.

(12) Identificación de líneas de acción estratégicas, contempladas en los diferentes programas y proyectos que componen el plan.

(13) Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de objetivos: se observa la organización institucional y la delegación de responsabilidades según los programas y proyectos preestablecidos.

(14) Identificación de análisis de factibilidad, se verifica la presencia en el libro-documento del plan, las herramientas metodológicas que resalten las posibilidades concretas de realizarse el plan.

(15) Identificación de análisis de viabilidad, se identifica la presencia de metodologías de construcción de viabilidad para la aplicabilidad general del plan, y de los programas y los proyectos en particular.

(16) Análisis de actores involucrados: se verifica si el libro-documento del plan registra algún tipo de análisis del comportamiento de los actores involucrados en la ejecución del plan, es decir, análisis de posibles alianzas, cooptaciones, conflictos entre los actores. Ejemplo: matriz de actores involucrados.

El momento Táctico Operacional, por corresponder a la puesta en marcha de todos los planteamientos de los tres primeros momentos, queda fuera del análisis y sus correspondientes resultados.

Una vez identificados, definidos y operacionalizados los momentos del PES es posible, analizar y describir en los planes bajo estudio, la presencia -o no- de las tres primeras fases de la planificación estratégica situacional, para luego efectuar un análisis comparado de los mismos. Para ello, se tomaron como insumo de análisis las versiones públicas –digitales y/o en papel- de los planes que circulan hasta el momento.

A continuación se presenta y describe el análisis efectuado sobre cada plan y luego se continúa con el desarrollo de las comparaciones entre ambos.

Resultados preliminares del análisis de los planes

La tabla de resultados que aparece debajo, señala los indicadores para cada momento y su codificación en función de la presencia o no en los diferentes planes, siguiendo la siguiente

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

gradación para el análisis de cada indicador en cada plan: el número 1 evidencia presencia del indicador en el documento, el número 2 señala ausencia del indicador y el número 3 corresponde a “parcialmente presente”.

Tabla 2. Resultados de la operacionalización del PES y su grado de avance en los planes bajo análisis.

Código momento	Código Indicador	Descripción	PEP SANTA FE	PEP ENTRE RIOS
			Código análisis	Código análisis
A	1	Identificación de actores involucrados	2	2
A	2	Identificación de situación problemática	2	1
A	3	Identificación de fortalezas en la situación actual	3	3
B	4	Misión	1	2
B	5	Visión (situación objetivo)	1	1
B	6	Identificación y descripción de objetivos	3	1
B	7	Identificación y descripción de metas	2	2
B	8	correspondencia entre problemas y objetivos	2	1
B	9	incorporación de valores	1	3
C	10	Identificación de un diseño y evaluación de diferentes escenarios posibles-futuros	2	2
C	11	Identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos	2	3

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

C	12	Identificación de líneas de acción estratégicas que definan los diferentes programas y proyectos que componen el plan.	1	1
C	13	Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de objetivos	3	2
C	14	Identificación de análisis de factibilidad	3	3
C	15	Identificación de análisis/construcción de viabilidad	2	2
C	16	Análisis de actores	2	2
D	17	Identificación y análisis de gastos e inversiones realizadas desde el presupuesto		
D	18	Identificación de evaluación ex-ante y control de resultados parciales		

Elaboración propia

Análisis sobre el Plan Estratégico de Santa Fe

Se comienza el análisis, con el primer Momento “A”, el *explicativo*. Sobre él, es posible identificar tres indicadores. El primero de ellos, *Identificación de actores involucrados*, no se encuentra presente. Si bien el plan es rico en materia de participación e integración ciudadana para la construcción colectiva del mismo, este indicador está ausente debido, precisamente, a la falta de una descripción que detalle cuales son los actores -tanto privados como públicos, particulares como colectivos- partícipes del proceso de planificación. No obstante, respecto de ello, es menester señalar que en el documento es posible observar los diversos espacios de participación construidos a lo largo de todo el proceso planificador, como por ejemplo: Asambleas Ciudadanas, Foros de Jóvenes, Foros de Pueblos Originarios, entre otros. Continuando con el segundo de los indicadores, podemos afirmar asimismo la ausencia del mismo. Es decir, no se observó en el documento del PEP la presencia de una clara identificación de las problemáticas – sí existen las temáticas centrales a tratar pero no son problemas- y tampoco se pudo identificar la posterior

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

desagregación en causas y consecuencias, tal como exige el análisis de la situación problemática. En su lugar se encontró un diagnóstico sencillo de la realidad provincial y regional de Santa Fe, lo cual constituye una descripción pobre en lo que refiere a identificación de problemas. Finalmente, el último de los indicadores inviste una presencia parcial, debidamente a la mención de algunas fortalezas territoriales, económicas, culturales de la provincia en relación con el resto del país como así también con el mundo. Esto puede observarse en el capítulo primero, en los apartados “Santa Fe y el mundo” y “Santa Fe y el país”.

En el segundo momento “B”, se determinaron 6 indicadores. Es el momento con mayor presencia dentro del documento del plan ya que en él observamos la presencia y mención clara de la Misión, la Visión y los Valores del PEP. En lo que respecta al indicador 7, está ausente ya que no fue posible identificar la descripción de las metas del plan. En relación con el indicador 6, existe una presencia parcial del mismo, es decir, a lo largo de todo el documento, se pueden observar cuales son los objetivos que persigue el plan, en especial en el apartado que alude a la descripción de los programas y proyectos propuestos. Sin embargo, no se fue posible hallar una identificación detallada que describa con precisión los objetivos del PEP, es decir, estos sólo son nombrados. Finalmente, el plan carece de un análisis de la relación entre problemas y objetivos como resultado de la falta del indicador 2 mencionado en el primer momento.

En el tercer momento “C”, el indicador 12, *Identificación de líneas de acción estratégicas que definan los diferentes programas y proyectos que componen el plan*, está presente debido, en primer lugar al agrupamiento de las diferentes temáticas en tres ejes integradores: 1) Eje Físico-Ambiental; 2) Eje Económico-Productivo y 3) Eje Socio-Institucional; y en segundo lugar dichos ejes quedan contenidos en las 3 líneas estratégicas de acción determinadas en el plan, a saber: Territorio Integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. En el Plan Estratégico Provincial, cada línea estratégica incluye una serie de programas, los cuales contienen a su vez proyectos provinciales y regionales. Por otra parte, son dos los indicadores que poseen una presencia parcial. A saber, en lo que respecta a *la Identificación de la asignación de funciones para el cumplimiento de los objetivos*, indicador número 13, es acertado sostener que en términos sectoriales se pueden identificar los actores que llevarán adelante cada programa, en función del eje temático y de las líneas de acciones. No obstante, no es detallada la asignación de funciones y falta una precisa especificación de las mismas. Por estas razones se ha determinado para este indicador una presencia parcial. Asimismo para el indicador 14, *Identificación de análisis de factibilidad*, también se ha determinado una presencia parcial dentro del PEP, debido a que no se encuentran en él herramientas metodológicas que resalten las posibilidades concretas de realizarse el plan, es decir, donde se argumente el porqué de llevar adelante el plan desde el punto de vista de la operatividad. No obstante esta carencia, en el documento del PEP, allí donde se describe la realidad de la provincia en general y de las diversas regiones en particular, como así también en la mención de los diversos proyectos y programas, puede observarse la mención recurrente de fortalezas que presenta la provincia, como por ejemplo los recursos hídricos, la ubicación geográfica, aspectos que benefician y favorecen la realización del plan.

Finalmente este momento carece de los siguientes indicadores 10, 11, 15 y 16. Es decir, en el plan bajo análisis no fue posible identificar el diseño de diferentes escenarios posibles futuros, que permitan un trabajo prospectivo, como así tampoco se identificó una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos. El análisis de metodologías de construcción de viabilidad para la aplicabilidad general del plan, y de los programas y los proyectos en particular tampoco se logró identificar dentro del PEP. Por último tampoco se observó una metodología donde se analicen los actores involucrados en el proceso de planificación, es decir, si bien existe una lógica participativa en la elaboración del plan, falta un análisis detallado de las posibles alianzas, cooptaciones, conflictos que puedan surgir entre los actores

Análisis sobre el Plan Estratégico de Entre Ríos

A partir de considerar el primer momento del PES, el explicativo -“A”-, se puede observar una clara definición de la situación problemática expresada en la construcción del árbol de problemas propio de cada región. Así mismo, se observa una descripción de algunas fortalezas territoriales y productivas, aunque éstas sólo se encuentran desarrolladas parcialmente. Por otra parte, el mayor déficit sobre este momento se halla en la identificación de los actores involucrados. Como se puede verificar, a lo largo del Plan no hay una mención clara de aquellos actores fundamentales para llevar a cabo las diversas políticas. De este modo, analizando el momento en su totalidad se puede sostener que dicho momento presenta una constitución heterogénea. Es decir, no hay una consolidación “fuerte” del momento explicativo.

Por otro lado, continuando con el Momento Normativo -“B”-, posee una fuerte presencia en el PEP de Entre Ríos. Esto se desprende del hecho de que de 6 indicadores escogidos para esta fase, 4 de ellos están contenidos en el plan a excepción del 4 y el 7, que corresponden a la Identificación de la Misión del Plan y la Identificación y descripción de las metas. Ambos no se hallaron registrados en el documento del plan analizado.

Por su parte, si fue posible observar el indicador 5. Se identificó cuál es la Visión que posee el plan, plasmada mediante expresiones de deseo correspondientes al apartado denominado “Modelo Deseado”. En relación a ello, se ha convenido establecer una presencia parcial para el indicador 9, el cual que refiere a la Identificación de los valores. Los mismos no aparecen incorporados de modo preciso sino que los mismos pueden deducirse de la lectura de la Visión. Es decir, que la clara observación de la “situación objetivo” propuesta por el plan permite deducir cuáles son los valores perseguidos con el proceso de planificación.

Continuando sobre este Momento, se pudo determinar una clara presencia tanto de los objetivos que se proponen en el Plan Estratégico como de la relación de estos con los problemas planteados. La observación de estos dos indicadores, 6 y 8 respectivamente, se desprende del análisis de la situación problemática propio del momento anterior. Como se mencionó anteriormente, la metodología “árbol de problemas” se combinó con otra denominada “árboles de problemas y de objetivos”. Gracias a esta última, es posible establecer una correspondencia entre los problemas descubiertos para cada región y los objetivos propuestos tendientes a resolverlos. Este hecho se puede observar en los mapas conceptuales introducidos en el apartado que alude a la cartera de proyectos.

En lo que respecta al último momento de análisis, el estratégico -“C”-, cabe destacar que la mayoría de los indicadores se encuentran ausentes. En este sentido, cuatro de los siete indicadores propios del momento no se hallan descriptos, a saber: la identificación de escenarios posibles, el análisis de viabilidad, el análisis de los actores involucrados y la asignación de funciones para el cumplimiento de los objetivos.

Por otra parte, aquellos indicadores que refieren al análisis de factibilidad y a la identificación de una estrategia de establecimiento de prioridades se encuentran sólo parcialmente desarrollados. Esto es así, debido a que si bien las estrategias se hallan descriptas de acuerdo al objetivo al cual responden, no se encuentran jerarquizadas. Por otro lado, en lo que concierne al análisis de factibilidad, sólo se observa una descripción de las fortalezas de cada región lo que se podría considerarse como meros argumentos que harían operativo el plan. Finalmente, la fortaleza de este momento se encuentra presente solo en uno de los indicadores, aquel que responde a la identificación de las líneas de acción estratégicas. Esto se verifica en un claro análisis y exposición de las acciones planteadas, no solo respecto a los objetivos sino también tomando en cuenta las problemáticas propias de cada región.

Algunos resultados de la comparación entre los planes

Llegada esta instancia y con base en la identificación de los indicadores en los dos planes bajo análisis es posible efectuar un análisis comparativo de ellos. Éste analiza el modo en que se presenta en cada plan las diferentes fases de la planificación estratégica, es decir, de cómo se trabajan y se desagregan las instancias del PES en los diversos documentos en función de la presencia –o no- de los indicadores escogidos para cada momento.

De esta manera, se comienza con el primer Momento "A", el *explicativo*. El mismo tiene una presencia similar en ambos planes, sólo difieren en uno de los indicadores. Como se mencionó, en ninguno de los planes fue posible observar la identificación de los actores partícipes en el proceso de planificación. No se determinan con claridad y precisión cuáles son los sujetos involucrados, tanto públicos como privados, en la construcción y ejecución del plan. Por su parte, la identificación de las fortalezas en la situación actual posee una presencia parcial en los planes bajo análisis, ambos incorporan apartados dedicados al desarrollo y descripción de la situación actual para cada una de las regiones establecidas. En ellos es posible deducir factores, recursos que posibilitan la operatividad de los planes, sin embargo su incorporación no es detallada. Por otro lado, el indicador que refiere a la Identificación de la situación problemática fue posible observarlo en el plan de Entre Ríos pero no en el de Santa Fe. En aquel se emplea la metodología "árbol de problemas" que permite definir, las causas y efectos de los problemas que existen en la situación actual de la provincia como así también proponer objetivos y estrategias tendientes a resolverlos. Este aspecto observado en el plan de Entre Ríos es de suma relevancia, ya que un estratégico proceso planificador debe comenzar y contener una precisa explicación de la realidad, tal como se logra con la construcción del "árbol de problemas".

Continuando con el momento "B", se pueden establecer dos semejanzas en el estudio de los Planes Estratégico Provinciales. La primera de ellas refiere a que en ambos planes bajo análisis se observa una descripción clara de la Visión futura que persiguen, es decir, de aquella situación futura deseada. La segunda semejanza responde a la ausencia de la identificación y descripción de las metas a llevar a cabo para el cumplimiento de aquellos objetivos finales. Por otro lado, también sobre este momento B, se encuentran diferencias parciales, sobre todo en aquellos indicadores que corresponden a la identificación y descripción de objetivos y a la incorporación de valores. El primero de ellos, el PEP de Entre Ríos desarrolla sus objetivos a partir de considerar el árbol de problemas anteriormente planteado. Por lo cual, los objetivos propuestos responden a esa dinámica. Sin embargo, el PEP de Santa Fe sólo se limita a exponer parcialmente sus objetivos, producto de la falta de un análisis de la situación problemática arrastrada del momento anterior. Otra diferencia parcial, se manifiesta en la incorporación de los valores. En el PEP de Santa Fe, se establecen claramente los valores en un apartado denominado "*Visión y Estrategias*". No obstante, en el PEP de la Pcia. de Entre Ríos, sólo se deducen indirectamente de la visión del mismo. Por último, dos de los indicadores del momento "B" presentan grandes diferencias en el análisis de los Planes Estratégicos. El primero de ellos, refiere a la Misión que contempla el documento. La misma se identifica claramente en el PEP de Santa Fe pero no en el de Entre Ríos. Y el segundo punto sobre el cual difieren totalmente, remite al indicador que señala correspondencia entre la situación problemática y los objetivos. En el PEP de Entre Ríos la clara identificación de la situación problemática permite observar y establecer coherencia interna entre los problemas y los objetivos del plan. Aspecto que no se logra visualizar en el análisis del Plan de la Pcia. de Santa Fe.

Finalmente, se compara el Momento C, el *estratégico*. En función de él, se puede observar, por un lado, que ambos planes carecen de una evaluación de escenarios posibles-futuros, de un análisis de viabilidad y de un análisis de actores; y por el otro, que ambos planes poseen líneas de

acción estratégicas que definen los diversos programas y proyectos que los componen como así también contienen un análisis parcial de factibilidad. Continuando sobre este momento, los planes difieren en el tratamiento que realizan sobre dos indicadores. En primer lugar, en el Plan Estratégico de Santa Fe no es posible observar una estrategia de establecimiento de prioridades para el cumplimiento de objetivos, mientras que en el plan de Entre Ríos ello sí está contenido – de modo parcial- ya que si bien no es clara su observación, en él se proponen diversos criterios en función de los cuales ponderar los diversos programas y proyectos. Y en segundo lugar, en el Plan Estratégico de Santa Fe se logró determinar una identificación parcial de asignaciones de funciones para el cumplimiento de los objetivos, mientras que en el plan estratégico de Entre Ríos ello no está presente.

Comentarios finales

En este trabajo, se intentó no sólo demostrar el resurgimiento de la planificación en el ámbito estatal, a partir de los planes estratégicos de Santa Fe y Entre Ríos, sino que además el análisis metodológico efectuado sobre estos planes, en función del método del PES, sirvió como herramienta analítica para compararlos y así resaltar la impronta estratégica de la nueva planificación y las similitudes o divergencias con que puede plantearse. De esta manera, la comparación de los planes a partir de la identificación de los indicadores del PES en ellos permite arribar a las siguientes consideraciones finales.

Comenzando con el momento estratégico “A”, se puede sostener que el mismo se encuentra más desarrollado en el PEP de Entre Ríos. Ello se debe a la descripción de la situación problemática que se incorpora en el documento mediante la herramienta técnica denominada “árbol de problemas”. Este trabajo se realizó para cada región operativa propuesta. No obstante esta fortaleza, una debilidad recurrente en ambos planes es la falta de la identificación de los actores involucrados. Aspecto relevante, ya que el reconocimiento de múltiples actores participes en el proceso de planificación es inherente al enfoque estratégico del mismo.

Por otro lado, en lo que respecta al momento “B”, se puede sostener que el mismo posee idéntica importancia y peso dentro de los dos planes estratégicos provinciales. Sobre esta fase, la debilidad de ambos planes es la identificación y descripción de las metas y las fortalezas son la determinación de la Visión, el establecimiento de objetivos y la descripción de los valores. No obstante, aquí, el plan de Entre Ríos podría tener una ventaja al establecer en su contenido una correspondencia entre los problemas y objetivos, otro aspecto fundamental para el enfoque estratégico de la planeación.

Por último, el momento “C” es la instancia que presenta mayor similitud entre los dos Planes. La similar materialización de los indicadores de este momento en los dos planes no significa que sea el momento que mayor presencia tenga en los planes. Ya que en este sentido, ambos carecen del trabajo sobre escenarios posibles futuros, de un análisis de viabilidad y de un análisis de actores. Asimismo, también es parcial el análisis de factibilidad que realizan. A ello se debe agregar la falta de jerarquización de estrategias para el cumplimiento de objetivos y las asignaciones para el cumplimiento de los mismos.

Finalmente, queda manifiesto que el resurgimiento del planeamiento como herramienta de política pública posee un sesgo estratégico, donde la determinación de las líneas estratégicas, de objetivos de largo plazo, de una visión futura compartida y de las fortalezas presentes en la situación actual problemática son los rasgos más frecuentes que vuelven eficaces estos ejercicios de planificación.

En síntesis, el planeamiento estratégico viene a mejorar aquellas experiencias planificadoras de décadas anteriores que presentaron múltiples falencias. Resta mucho por mejorar, pero sin

XI

Jornadas DE INVESTIGACIÓN

FCE-UNL

19 y 20 de Noviembre

FCE

UNL

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

ninguna duda, el camino –tal como lo señalaba Matus- es el correcto: planificar para crear futuro y no ser arrastrados por los hechos.

Referencias Bibliográficas

- Bernazza, C. (2006) La Planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma Tesis Doctoral del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO. Disponible en <http://www.flacso.org.ar>
- Felcman, I.; Krieger, M. y Larroca H. (2013) Planeamiento Estratégico, Errepar, 1º Edición. Buenos Aires.
- Huertas, F. (1994) El Método PES, Entrevista con Carlos Matus, Fundación Altidir, 1º Edición.
- Martínez Nogueira, R. (2010) La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición, corrección y composición general: Proyecto de Modernización del Estado. www.modernizacion.gov.ar

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

- Matus, C. (1984) Planificación, libertad y conflicto. Programa de Capacitación del Instituto Venezolano de Planificación IVEPLAN, Documento de Trabajo.
- Matus, C. (2007). Teoría del Juego Social, Colección Planificación y Políticas Públicas, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, 1° Edición.
- Muller, A. y Gómez, T. (2013). “La planificación en Argentina en perspectiva (1930 – 2012)”. CESPA. Edición online.
- Ossorio, A. (2003) Planeamiento Estratégico. Dirección de Estudios e Información - Dirección Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública, 5° Edición.
- Documento del Plan Estratégico Provincial de Entre Ríos (2010).
- Documento del Plan Estratégico de la Provincia de Santa Fe (2010)