



Subsecretaría
de la Gestión Pública
Secretaría General
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

**Eje 1: El Estado como proyecto
político-social y como organización**

**1.1 La planificación estatal con
enfoque estratégico**

**PLAN
TRIANAL
GESTIÓN
PÚBLICA
2004 / 2007**

Anexo

**Criterios generales
para la planificación sectorial,
territorial e integral en la provincia
de Buenos Aires**

La Plata, setiembre de 2005

La Plata, setiembre de 2005.

PRIMERA PARTE

Guía para la planificación sectorial e institucional

La presente guía obra de instructivo para que las diferentes carteras y organismos descentralizados y autárquicos de la Provincia de Buenos Aires puedan presentar y acercar a la Jefatura de Gabinete, instancias de comunicación y prensa y ciudadanía en general, los principales lineamientos de su gestión, acordes con el presupuesto aprobado o en curso de aprobación para la cartera.

Este instructivo pretende garantizar la explicitación de categorías básicas, a fin de poder presentarlas como un conjunto unificado del accionar estatal que se canaliza por las instituciones formales. La presente guía no pretende agotar las instancias de planificación, ya que no abarca las instancias que refieren a temas o problemas que requieren el accionar conjunto de varias jurisdicciones, ni las acciones integrales en territorio¹. Junto con éstas, y en el marco de la agenda estratégica que presente el gobernador, la planificación institucional formará parte del **Plan de Gobierno**.

1. Elección del método según la situación, la cultura, los valores, las decisiones y la experiencia de la institución.

En virtud de que las jurisdicciones provinciales han transitado recorridos diferentes en materia de planificación estatal, optando en uno u otro momento por distintos métodos de planificación, postularemos que *todo método de planificación con enfoque estratégico es válido a la hora de presentar la voluntad de acción*².

Llamaremos planificación con enfoque estratégico al ordenamiento de la voluntad institucional alrededor de una misión y/o un conjunto de objetivos que son propios de la institución, y que por lo tanto la justifican³. Ese ordenamiento que abarca un conjunto de creencias, valores y actitudes y que supone una mirada racional sobre la actividad a realizar, *precederá y presidirá la acción*⁴.

Por otra parte, y en virtud de una larga tradición en materia de presentación de la acción por períodos anuales, nos centraremos en la presentación del **Plan de Gestión Anual**, sin perjuicio de que éste forme parte de una planificación de mayor plazo.

¹ Estas modalidades se presentarán en el documento en elaboración.

² Por otra parte, cabe consignar que las diferentes modalidades puede responder a la naturaleza institucional: organismos de decisión, de control o de ejecución programática y prestación de bienes y servicios. (G. Lopetegui: Conferencia en la Jornada de *Política, planificación y gobierno*, IPAP, noviembre de 2004).

³ A priori, son las competencias que emanan de decreto o ley de creación, o la Ley de ministerios vigente. Ver: Documento N° 5: *Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007.

⁴ Matus, C.: *Política, planificación y gobierno*. El método PES. 1998.

2. Categorías del Plan de Gestión Anual

2.1. Puntos de partida y de llegada: situación inicial y situación objetivo.

Si recorremos a los autores de la planificación estatal, el primer momento, o *momento explicativo*, puede ser presentado de manera variada.

Si se parte del ideal que se quiere alcanzar en el futuro, los autores¹ recomiendan presentar la *misión* –que debe cumplir la institución-, la *visión* –la realidad que se pretende- y los *valores* –los que sustentarán el accionar a realizar para llegar de la situación inicial a la situación objetivo-. En cualquier caso, como punto de partida, lo que se debería presentar es el objetivo general –o **situación objetivo**.

Si se parte de la realidad, tal como postula la planificación clásica, seguramente se podrá contar con un diagnóstico (en el caso que sean actores institucionales o técnicos de la repartición los que agreguen y analicen información sobre la realidad a enfrentar) o un análisis situacional (en el caso que se convoque a varios actores relacionados de una u otra manera con la realidad a transformar). Huelga decir que la participación siempre es preferible al análisis realizado por un solo actor. Pero lo importante es contar con la descripción de la realidad que la institución tiene capacidad y posibilidad de hacer en cada momento, la que se definirá como **situación inicial**. Una vez realizado el análisis situacional y postuladas las metas estratégicas que permitirán sortear los problemas u obstáculos que se presentan, en el *momento normativo* se postula el objetivo a alcanzar – **situación objetivo**-.

Como criterio, diremos que en cualquier caso se debe contar con un diagnóstico con enfoque estratégico (esto es, con tendencia a la máxima participación posible), que contendrá no sólo una descripción de la realidad sino también las ideas y valores que se sostienen (justificación, o misión y valores). Esta presentación –la realidad que somos y nos rodea junto con los ideales que nos animan- la llamaremos **situación inicial**. A esta presentación le sigue la del objetivo o **situación objetivo** a alcanzar, la que puede desagregarse en varios objetivos.

La información estadística que pueda mostrar la situación inicial y la necesidad de alcanzar otros estándares, colaborará en la jerarquía del diagnóstico, que debe evitar contener una mera opinión sin un recorrido por los datos que otorga una realidad compleja como es la de la Provincia de Buenos Aires. Sin perjuicio de lo antedicho, sabemos que no siempre se cuenta con información fehaciente, y conviene dedicar tiempo y esfuerzo institucional permanente para recoger esta información.

Se recomienda, asimismo, la utilización de la técnica de escenarios o cualquier otra modalidad que permita enriquecer la explicación y la postulación de objetivos, agregándole valor y anclaje político.

2.2. La acción: programas, proyectos, modalidades operativas y agenda estratégica.

A los fines de integración de un documento para el conjunto del Poder Ejecutivo Provincial, se pretende que las jurisdicciones presenten:

- **Ejes de acción**, ordenadores de los programas. En algunos casos, estos ejes no se presentan y se pasa directamente a la categoría siguiente.

¹ Puede consultarse: *La dirección por valores*, de S. García y S. Dolan, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 1997.

- **Programas y proyectos.** Los programas deben estar lo más claramente identificados a través de un nombre sencillo. Pueden abarcar un conjunto de proyectos o éstos, de menor envergadura y alcance que los programas, pueden presentarse en forma independiente. En el caso de jurisdicciones que presten servicios o produzcan bienes habituales, éstos pueden ser presentados bajo la categoría de programas o como **actividades sustantivas**. También pueden presentarse las **actividades de apoyo**: de fortalecimiento institucional, de información, de administración, servicio legal, de capacitación, etc.

- **Modalidades operativas o de implementación territorial.** Las modalidades operativas, propias del *momento estratégico*, muestran las estrategias elegidas para viabilizar la acción, es decir, las formas concretas que servirán para la implementación, ejecución y evaluación permanente de los proyectos o programas. En algunos casos, estas estrategias demuestran el **alcance territorial** que se pretende, en otros casos, el alcance territorial puede ser un título específico.

- **Agenda estratégica.** Eventos o proyectos estratégicos, que operan como dinamizadores de la acción.

Para cada **eje de acción, programa y/o proyecto**, se presentarán los **objetivos específicos**, las **acciones** –en los casos que se consideren relevantes para una mayor claridad conceptual- y los siguientes **ítems**:

2.2.1. Productos esperados

Metas físicas, cuantitativa y cualitativamente expresadas.

2.2.2. Distribución territorial

En los casos que corresponda, presentar un mapa de la acción, para mostrar la cobertura territorial pretendida.

2.2.3. Recursos afectados

En la medida de lo posible, y en el reconocimiento que no siempre hay un alineamiento entre la formulación presupuestaria y los programas tal como se presentan a la ciudadanía, se explicitarán los recursos divididos por programas.

2.2.4. Responsables institucionales

Unidades orgánico-funcionales más o menos formalizadas que asumen la responsabilidad del programa o proyecto. Cabe consignar que esperamos una creciente alineación de los organigramas a los planes institucionales (ver Documento Nº 5: *Criterios Generales para la elaboración de estructuras en la Administración Pública Provincial*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007).

2.2.5. Participantes/destinatarios

Deberán presentarse las personas físicas o jurídicas involucradas y los destinatarios de los programas.

2.2.5. Cronograma

En la medida que resulte conveniente o colabore con la lectura del documento, se presentarán las acciones principales de programas y proyectos y su cronograma mensual.

2. 3. La evaluación: indicadores para la medición de resultados.

Los conceptos referidos a la evaluación y el control de los planes institucionales pueden consultarse en el Documento: *Hacia un Sistema Provincial de Gestión Estratégica*:

Planificación y Evaluación en el ámbito provincial (Documento 4 Plan Trienal de la Gestión Pública, Subsecretaría de la Gestión Pública).

Se espera que las jurisdicciones expresen, para cada meta física o resultado, los indicadores con los que se medirá el grado en el que se ha alcanzado, los que conformarán el **Sistema de Indicadores** de la jurisdicción. De allí surgirá, a través de una selección, el Sistema de Indicadores Integral de gobierno, lo que alimentará el diseño de un Tablero de Control.

*Cabe consignar que cuando la institución ha completado las planillas del presupuesto bajo estas categorías, pueden servir de base para la presentación del **Plan de Gestión Anual**.*

Referencias bibliográficas

- **Arroyo, Daniel.** *“Las microregiones como instrumentos para el desarrollo local en Argentina”* VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.
- **Banco Interamericano de Desarrollo. BID.** *“Evaluación. Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”.*
- **Castro, Gregorio y Chávez, Patricio.** *“Metodología de Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales”.* UNESCO. Caracas, marzo 1994.
- **Castro, Luis.** *“Indicadores en la Gestión Pública”.* Documentos del IPAP, 2002.
- **Ciappina, Carlos.** *“Reflexiones en torno a Estado, Mercado y Tercer Sector”.* Documentos del IPAP, 2004.
- **Congreso de la Nación.** Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público. 1994.
- **Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.** Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad. Ley Federal de Educación, 1996.
- **García, Cándido y Oteguay, Osvaldo.** *“Control de legitimidad, de gestión e interno en la Ley 24.156 de Administración Financiera y de Sistemas de Control del Sector Público”.* 1994.
- **Guerra, Pablo.** *“Solidaridad y altruismo en las ciencias sociales: Justificación teórica para una sociología del tercer sector”.*
- **Hintze, Jorge.** *“Control y Evaluación de gestión y resultados”.* Documentos TOP.
- **Huertas B., Franco.** *“El método PES. Entrevista con Carlos Matus”.* Ecuador, marzo 1993.
- **Legislatura de la provincia de Buenos Aires.** Ley 13.175, (Ley de Ministerios), La Plata, 2004.
- **Ospina, Sonia.** *“Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19) Caracas. 2001
- **Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires,** *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Documento N° 1 “Conceptos y convicciones que guían el*

proceso de recuperación y modernización estatal en la Provincia de Buenos Aires". La Plata, 2004.

- **Subsecretaría de la Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Documento "Síntesis".** La Plata, 2004.
- **Salmen, Lawrence.** *"Listen to the people: Participant observer evaluation of development projects"* Oxford V. Press, Nueva York, 1987.
- **Secretaría de Desarrollo Social.** Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), Buenos Aires, 1997.

Lecturas recomendadas

- **Ander Egg, Ezequiel (1995):** *"Introducción a la planificación estratégica"*, Lumen, Buenos Aires.
- **Bernazza, Claudia:** *"Apuntes sobre Planificación Estratégica"*. Documentos del IPAP, 2003.
- **García Delgado, D. (1998):** *"Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio"*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- **Matus, Carlos (1998-1):** *"Método PES"*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1998-2):** *"Los tres cinturones de gobierno"*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1998-3):** *"Política, planificación y gobierno"*, Ed. Altadir, Caracas.
- **Matus, Carlos (1997):** *"El líder sin estado mayor. La oficina del gobernante"*. Ed. Altadir, Caracas.
- **Porter, Michael (1992):** *"Estrategia competitiva"*, CECOSA, México D.F.
- **Robirosa, M.; Cardarelli, G.; Lapalma, A. (1990):** *"Turbulencia y planificación social"*, UNICEF-Siglo XXI, Buenos Aires.