



Subsecretaría
de la Gestión Pública
Secretaría General
de la Gobernación
Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires



Instituto Provincial
de la Administración Pública
Subsecretaría
de la Gestión Pública

PROGRAMA DE FORMACIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO
Subprograma de Apoyo a la Gestión Pública Provincial

Seminario-taller

Política, planificación y gobierno. Hacia un modelo de planificación para la Provincia de Buenos Aires

La Plata, diciembre de 2004.



**Instituto Provincial de la
Administración Pública (IPAP)**

Torre Gubernamental II
Calle 12 y 53. Piso 11.
1900 La Plata
Provincia de Buenos Aires
Telefax: 0221 429 5574 / 76
cdocum@ipap.sg.gba.gov.ar
www.ipap.sg.gba.gov.ar

Autoridades

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires

Ing. Felipe Solá

Secretario General de las Gobernación

Cr. Ricardo Bozzani

Subsecretaria de la Gestión Pública

Ing. Claudia Bernazza

Secretario Ejecutivo del Instituto Provincial
de la Administración Pública

Prof. Carlos Ciappina

Sumario

- Presentación
- Ponencias del seminario-taller
 - Listado de participantes

Presentación

Organización

Subsecretaría de la Gestión Pública. Instituto Provincial de la Administración Pública.

Fundamentación

Las demandas sociales actuales ponen en tensión la eficacia de las políticas que se formulan y ejecutan en pos de mejorar el bienestar de la ciudadanía. Planificar y evaluar son dos de los conceptos más recurrentes al momento de analizar las misiones de los organismos de las administraciones públicas. Ya sea en los niveles de decisión política o en niveles más operativos de las estructuras de los organismos públicos, se puede verificar la importancia que se le otorga a estos conceptos, y cómo cada una de las áreas interviene en el proceso en su ámbito específico de gestión. Esto podría representar un primer paso en la institucionalización del concepto de planificación. Aun así, en lo que respecta a mecanismos de mayor nivel institucional, puede decirse que el desarrollo es incipiente y debe necesariamente fortalecerse. Algunos organismos han diseñado áreas específicas de planificación, ya sea en el nivel de Subsecretarías como en el de direcciones provinciales. En otros casos, se han presentado planes institucionales con enfoque estratégico. No obstante, el proceso de planificación no logra plasmarse aún como un sistema integrado; por consiguiente, no se integra con el proceso de control que desarrollan en forma sistemática los organismos específicos de la administración provincial. La Subsecretaría de la Gestión Pública es competente para regular o generar modelos de planificación. El Plan Trienal de Gestión Pública 2004-2007 plantea en su eje 1 - El estado como proyecto político social y como organización- acciones que promuevan la planificación con enfoque estratégico.

Objetivos

- Consensuar un modelo de planificación a partir de las experiencias realizadas en los distintos ámbitos de gestión pública de la provincia de Buenos Aires.
- Analizar la viabilidad de implementación de sistemas de planificación, considerando la cultura de gestión de los decisores en las organizaciones públicas.
- Identificar las necesidades institucionales para dotar de sustentabilidad a un sistema de gestión estratégica.

Ejes temáticos

- ¿Cuál es el rol del Estado en relación con el proyecto y la definición de futuro de la comunidad a la que sirve? ¿Continúa vigente la planificación del desarrollo?
- ¿Qué temas de la agenda pública deben ser materia de planificación? ¿Resulta conveniente contar con planes de gobierno integrales? ¿Cuáles son las limitantes para este tipo de planificación?
- ¿Existen experiencias que puedan considerarse exitosas en la gestión pública provincial?

Modalidad de trabajo

Se organizó una mesa de diálogo en la que se presentaron los últimos avances y reflexiones en materia de planificación estatal. Asimismo, se expresaron algunas precisiones conceptuales a fin de acordar un lenguaje común en la materia. A la luz de estos aportes, se revisó la experiencia provincial y las posibles alternativas para la generación de una cultura de planificación con enfoque estratégico.

Primer momento: presentación provincial a cargo de los responsables de los organismos del Ejecutivo y la Subsecretaría de la Gestión Pública: avances y definiciones en materia de planificación en la provincia de Buenos Aires.

Segundo momento: exposición de cargo de un panel de analistas destacados, integrado por el Dr Marcos Makón, el Dr Antonio Camou, el Dr Daniel García Delgado y el Dr Manuel Urriza, integrantes del Consejo Académico del IPAP.

Tercer momento: logros y dificultades para la formulación de un plan integral y planes institucionales en la gestión provincial. Mesa de trabajo con funcionarios provinciales, coordinada por Luis Babino y Gustavo Longo.

Cierre: conclusiones a cargo de las autoridades presentes.

Documentos de referencia

Los siguientes documentos fueron entregados a los expertos para su discusión y corrección.

- **¿Cuál reforma del Estado?** Gustavo Lopetegui, ministro de la Producción de la Provincia de Buenos Aires.
- **Los desafíos de la planificación en la gestión pública.** Andrés Cruzalegui, subsecretario de Relaciones Institucionales y con la Comunidad de la Jefatura de Gabinete.
- **Plan estratégico 2003 / 2005.** Jorge San Miguel, presidente de OCEBA.
- **El rol de la planificación y su vinculación con las funciones críticas del sistema de gestión de gobierno.** Luis Guillermo Babino, asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Organismos expositores

- Jefatura de Gabinete.
- Ministerio de la Producción.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (SSGP).

Panel de especialistas

- Dr Marcos Makón. Consultor internacional en temas de presupuesto y reforma del Estado. Consejero académico del IPAP.
- Dr Antonio Camou. Director de la carrera de Sociología de la Facultad de Humanidades UNLP. Consejero académico del IPAP.
- Dr Manuel Urriza. Asesor de la Secretaría de Cultura de la Nación. Consejero académico del IPAP.

- Dr Manuel García Delgado. Director del Área Estado y políticas públicas FLACSO. Consejero académico del IPAP.

Coordinación de la mesa de diálogo

- Gustavo Longo. Responsable de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación.
- Luis Babino. Asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Participantes

- Funcionarios del Poder Ejecutivo a cargo de políticas y programas de gobierno.
- Responsables de áreas de planificación de los organismos públicos provinciales.
- Trabajadores del Estado interesados en la materia.

Lugar, fecha y hora de realización

Cámara Argentina de la Construcción, calle 7 y 54, La Plata. 23 de noviembre de 2004, de 9 a 14 horas.

Relatoría

María Teresa Bonet

Ana Lenci

Ponencias del seminario-taller

Primer momento

La planificación en la provincia de Buenos Aires

Claudia Bernazza. Subsecretaria de la Gestión Pública.

...Criterios compartidos para promover una planificación flexible...

La Subsecretaria de la Gestión Pública abrió esta jornada presentando a los funcionarios y a los académicos especializados en esta área del conocimiento. Destacó el propósito de abrir espacios para reflexionar acerca del lugar que le corresponde al Estado en el proceso de recuperación de su vínculo con la sociedad y para **definir las modalidades apropiadas de planificación estatal**, como herramienta de mediación clave en esta relación.

Se plantearon los objetivos de la Subsecretaría de la Gestión Pública en su función reguladora en materia de planificación estatal.

1. El desafío que implica materializar un nuevo modelo de Estado, concebido por el Plan Trienal de la Gestión Pública como el lugar donde converge la “identidad construida con lo mejor de todos nosotros”, como la “unidad de sentido y de destino” de la comunidad en su conjunto.
2. La necesidad de **contar con un documento general¹ y con criterios compartidos para promover una planificación flexible y abierta** a las necesidades de un Estado eficaz y de una sociedad aún en crisis. En este sentido, la extrema burocratización a la que ha llegado el Estado actual entorpece de modo “casi irritante” su accesibilidad; en razón de ello, se está trabajando sobre la Ley de Procedimientos Administrativos con el sentido de sentar criterios para que cada estructura pueda elaborar su manual de procedimientos. Es necesario contar con pautas de planificación, estructuración y procedimientos estatales para contribuir a la construcción de un mejor Estado.
3. Se ha vuelto a instalar como sentido común de las agencias estatales una cultura de la planificación que empieza a reconocer como gran deuda la **coordinación de planes de los diferentes organismos**.

Gustavo Lopetegui. Ministro de la Producción.

...Más importante que la eficiencia (del Estado) es la eficacia en el cumplimiento con su rol...

[¿Cuál reforma del Estado?](#)

El ministro de la Producción propuso analizar un modelo arquetípico de planificación de alcance territorial a partir de dos preguntas: ¿cuál es el rol del Estado en relación con el proyecto y la definición de futuro de la comunidad a la que sirve?, y ¿está vigente la planificación? La exposición estuvo orientada a instalar un profundo debate acerca del tipo de Estado y de sociedad que deseamos. Postuló la necesidad de volver a preguntarse para qué Estado y para qué rol del Estado se debe planificar. A modo de respuesta posible señaló que luego del deterioro del Estado, habría que reafirmar su rol pensándolo no a partir del imaginario de lo que fue el

¹ Documento N° 4 del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007.

Estado decimonónico, sino del que ha dejado el siglo XX: “Mirando el siglo XX y el primer mundo debemos pensar en un Estado cada vez más presente.”

En el siglo XX los Estados del primer mundo evidenciaron un gasto del 45% del PBI, y en ese siglo -en ese lugar y con las características de ese Estado omnipresente- el crecimiento económico fue inédito. “Nosotros estamos en un punto intermedio: gastamos mucho menos que el primer mundo porque en un momento de la historia creímos que achicando el Estado nos iba a ir mejor; sin embargo es el Estado omnipresente el que asegura una sociedad sin fragmentación ni exclusión.”

En estrecha relación con la idea de Estado omnipresente, se refirió al concepto de eficiencia, cuya acepción desde el sentido común instalado por la cultura neoliberal representaba una virtud respecto del Estado sobredimensionado que se había desviado de su verdadera función y se había vuelto inoperante. En este sentido enfatizó que “nadie en el primer mundo habla de ineficiencia”, y que “si el Estado gasta un poco más de lo que debe es ineficiente pero, si al mismo tiempo no abandona su rol, la ineficiencia deja de ser tan relevante.” Por eso, destacó, “más importante que la eficiencia es la eficacia en el cumplimiento con su rol.”

En relación con las preguntas sobre la vigencia de la planificación para el desarrollo, expresó metafóricamente que así como es necesario soñar el futuro para tenerlo (“porque si alguien lo sueña por nosotros se convierte en una pesadilla”) es necesario soñar un plan. Primero hay que desear mejorar el Estado para poder mejorarlo. Por eso, una faceta positiva de la historia traumática de los últimos años es que ya nadie puede eludir la crudeza real de fenómenos sociales como la pobreza, y para superarla es necesario recomponer el rol del Estado.

Cuando se piensa en un tipo de planificación para la recomposición del Estado, el problema se hace más complejo y es necesario resolver primero cómo planificar para un Estado tan disímil en el que el plan que sirve para uno no sirve para otro. Así, en un tipo de Estado proveedor, que debe atender áreas tan delicadas como la salud y la educación, la eficiencia debe ser tan importante como la eficacia porque para que el Estado pueda cumplir con su función debe optimizar sus recursos. Pero en un Estado definidor de políticas, que no tiene nada que ver con un Estado proveedor de servicios, no es importante el número de empleados estatales o su optimización sino la claridad de sus objetivos y la acción en dirección de la “política que queremos”. Por último, un Estado controlador o árbitro debe poner la eficacia en primer lugar y para eso se necesita una calidad de recursos equivalente a la de lo que controla.

En relación con la producción, se necesita un Estado que ocupe un rol relevante en el acceso al financiamiento de las pymes: “A las pymes no hay que ayudarlas por caridad sino para su desarrollo, porque si no el crecimiento económico no se va a lograr. Nosotros no creemos en una planificación del desarrollo industrial; nos importa contar con los instrumentos necesarios para poder competir en el mercado exterior. En el Estado que tenemos hoy es imprescindible que esas empresas puedan tener la cancha nivelada para poder competir.” Definió como funciones específicas del Estado.

1. El apoyo a la internacionalización de las pymes.
2. La capacitación en aspectos esenciales para la competencia exterior.
3. El impulso a las mejoras en la infraestructura.

4. La lucha contra la evasión fiscal que es sufrida especialmente por las pymes, porque las grandes empresas a través de la evasión pueden invertir para mejorar su producción y ganar en la competencia.

Tanto el gobierno provincial como el nacional se está trabajando en esta dirección, pero aún de manera simbólica: “Tenemos que ser más ambiciosos para lograr que las políticas públicas tengan un rol desequilibrante. No sólo deben señalar el camino sino que deben intervenir en lo productivo fomentando la competencia. Nada de esto es posible si no tenemos un horizonte que se mida en años; creo que estamos en un buen momento para pensarlo y para ello es necesario hacer más ágil y accesible este Estado.”

Andrés Cruzalegui. Subsecretario de Relaciones Institucionales y con la Comunidad, Jefatura de Gabinete.

...Debemos superar fronteras creando un vínculo más estrecho entre lo técnico y lo político...

Planificar la planificación

Abrió su exposición afirmando: “Tenemos un Estado grande y con objetivos disímiles. Por eso, la Jefatura busca no sólo que se planifique sino que se planifique bien, de modo sustentable y con continuidad; para eso es necesario integrar en un plan de acción los planes de cada una de las estructuras.”

Destacó que están trabajando en un plan de acción para el 2005 que permita evaluar el diseño de los planes y contribuya a convertir los enunciados en acciones. La misión es evaluar la gestión a través de una mejor coordinación. Enfatizó en la necesidad de acercar a todas las jurisdicciones los atributos inherentes a la planificación y, de ese modo, formular un esquema integral de planificación. En sus palabras: “Vemos poca coordinación interministerial y eso no se puede lograr si no hay un plan integral de acciones. A las acciones que tienen establecidas las jurisdicciones les vamos a agregar metas que puedan ser evaluadas de modo continuo.” Con este propósito, la Jefatura busca “consensuar un modelo sustentable en el tiempo” (...) “No hacer control de gestión en esta etapa de aprendizaje pero sí integrar las jurisdicciones en un nuevo modelo que permita evaluar objetivos. De ese modo podremos evitar desvíos y resistencias a la evaluación”.

Finalmente, presentó un esquema que contempla reflejar, a través de indicadores clave, las acciones previstas, cuyo balance deberá ser presentado trimestralmente para asegurar un proceso continuo de evaluación de la gestión. Para concluir, calificó el momento actual como propicio para intentar mejores procesos de planificación y de evaluación de gestión, y señaló que “debemos superar fronteras creando un vínculo más estrecho entre lo técnico y lo político.”

Cierre del primer momento. Claudia Bernazza.

...Consensuar tres o cuatro categorías básicas que permitan contar con un modelo sencillo de planificación...

La Subsecretaria de la Gestión Pública cerró el primer momento de exposiciones refiriéndose a la necesidad de pensar un modelo de planificación situado en un lugar, en un contexto y en un tiempo precisos. Un proceso histórico dio origen al Estado planificador, y América latina no fue ajena a este proceso: “en América Latina los planes de desarrollo han sido una constante”. En muchos países del continente

se continúan formulando planes integrales, pero no ha ocurrido lo mismo en la Argentina, donde “la tradición de planificación se ha perdido”.

Haciendo un recorrido histórico, en la Argentina los proyectos planificadores más fuertes se consolidaron con los planes quinquenales del peronismo clásico en la década del 50; la última experiencia de planificación fue el interrumpido Plan Trienal de 1974; después de esta interrupción los planes fueron transformándose cada vez más en proyectos económicos que mutaron gradualmente a medidas de coyuntura. En la provincia de Buenos Aires, puede recordarse el Plan Trienal de la administración de Antonio Cafiero. El plan, que contenía una mirada integral sobre la Provincia, se topó con un Estado resistente a poner sus recursos en función de un proyecto de largo alcance. Asimismo, en la gestión de Duhalde, el Plan Trienal 1997/1999 “fue un esfuerzo interesante porque convocó a las diferentes áreas del Estado y se trabajó territorialmente. Pero fue un Estado que no terminó de acoger este esfuerzo que se estrelló contra un aparato férreamente burocratizado.”

Cuando desde el IPAP se contribuyó con el proceso de modernización del Estado que se inicia en enero de 2002 y que encarna la Secretaría para la Modernización del Estado, en principio se trataba de ser buenos administradores. “El estallido de diciembre del año 2001 produjo un primer momento donde se debía ordenar el Estado, se debía emparchar la nave. La sociedad requería de un Estado con un fuerte rol administrador. En septiembre del año 2002 se crea la Jefatura de Gabinete y en el discurso de asunción del Jefe de Gabinete, el Gobernador advierte que “sólo con administrar no alcanza”. El gobernador Solá perfiló, entonces, los ejes de un proyecto que debía afrontar un Estado más presente en el destino de la sociedad: educabilidad, justicia y seguridad, producción, en un marco de respeto por los derechos humanos. Desde el IPAP se diseñó y difundió un modelo de planificación basado en la definición de la misión, la visión y los valores institucionales, y se acompañaron numerosos esfuerzos de planificación, algunos vigentes en la actualidad. Son muchas las áreas de gobierno que hoy presentan su plan: Plan Educativo bonaerense, Plan Compromiso del Ministerio de Seguridad, Plan Estratégico del Oceba, etc.

“Cínicamente se podría decir que se declararon muchas cosas pero que todo sigue como antes. Nosotros decimos que no es un dato menor el hecho de que el proceso de planificación se haya instalado en los organismos, sobre todo cuando no es una ley orgánica ni un mandato constitucional la presentación de un plan de gestión”. Para la Subsecretaría de la Gestión Pública, “no importa qué modelo se elija para planificar, lo importante es que se planifique. Pero para compatibilizar los esfuerzos planificadores, debemos tratar de consensuar tres o cuatro categorías básicas que permitan contar con un modelo sencillo de planificación, posible de ser utilizado como base por todas las áreas y organismos.”

Segundo momento

Planificar la gestión pública. Aportes al Plan Trienal de la Gestión Pública y al modelo de planificación por parte del Consejo Académico del IPAP

Manuel Urriza. Asesor de la Secretaría de Cultura de la Nación, experto en temas de cultura y política.

...Es necesario concebir a la planificación como un instrumento capaz de evitar la fragmentación y la aversión a lo político...

Inició su ponencia destacando la calidad de los materiales presentados por la Subsecretaría y tomó para su desarrollo la pregunta acerca de la vigencia de la planificación estatal. En principio se refirió a la relevancia que presentan los temas de planificación dentro el mundo académico actual. El interés no es un fenómeno reciente: antes de los años sesenta en los EE.UU se pensaba en un modelo prospectivo y en Francia con un tono de cierta futurología o anticipación del futuro, o de acuerdo con Matus, en el “gobernar para el futuro”.

Metodológicamente, planificar es pensar desde hoy cómo se quiere la provincia de Buenos Aires en el 2050. Detrás de la idea de planificar o no planificar existe un profundo debate sociológico y filosófico. El debate discurre en el tipo de sociedad que se pretende: “Quien plantea el modelo de sociedad desde una visión de conjunto, necesita planificar tomando en cuenta a todos los miembros de la sociedad; si consideramos que la generalidad es la que debe disfrutar de los bienes sociales, entonces debemos planificar. Pero si no pensamos en la generalidad sino en el disfrute de un 10%, una planificación de la sociedad no interesa. Estoy convencido de una posición planificadora y para estar convencido hay que partir de esta concepción de sociedad y tener confianza en el consenso colectivo”(…)“Si pensamos en el éxito individual por encima de la solidaridad, no es válida la planificación. Pero nadie puede realizarse en una sociedad que no se realiza. Yo no sé si el 10% más rico de la sociedad puede sentirse realizado en una sociedad que tiene el 60% de excluidos y el 30% de pobres.”

Luego citó a Zigmund Bauman y su idea de que la fragmentación social conduce al egoísmo, y a Pierre Bourdieu con sus escritos sobre que “nada hay más grave que la despolitización y la aversión a los poderes públicos”. Expresó que “la planificación del Estado y el país que queremos puede hacer frente a la amenaza de la globalización” (...) “La fragmentación y la despolitización amenazan a la sociedad. Es necesario concebir a la planificación como un instrumento capaz de evitar la fragmentación y la aversión a lo político.”

La planificación de los años 60 puso el énfasis en los sujetos y el Estado era pensado como sujeto con capacidad de transformación. Después, se incorporaron los sectores civiles y luego el espacio o ambiente social en el que estos sectores interactúan. Pero en los años sesenta se tenía una visión estática de la historia que impedía pensar en una planificación más abierta o flexible; por eso, se debería anexar a ella el concepto de dinamismo de la historia para poder flexibilizar el modelo de planificación. “Pensando en la situación de la Argentina y en la provincia de Buenos Aires, la planificación dependerá de la Argentina que queremos”.

Antonio Camou. Director de la Carrera de Sociología de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata.

...Es necesario volver a pensar que no hay Estados fuertes sin consensos fuertes...

En primer lugar, mencionó su especial interés por la problemática de lo público y enfatizó en la necesidad de fortalecer el vínculo entre la Universidad y el Estado: entre “el mundo apacible de la academia y el del fuego del Estado”. Rescató los espacios compartidos por los dos campos como los que propician la Subsecretaría de la Gestión Pública y el IPAP, porque contribuyen a la consolidación de ese vínculo -desterrando la idea de “transferencia del conocimiento” desde la academia hacia lo público- y construyendo un saber compartido. “Creo que lo más importante es establecer puentes comunicacionales entre ambos aprendizajes” (...) “Cambiar

culturalmente cuesta mucho. Como universitarios nos cuesta mucho pasar de los problemas en abstracto a su relación con los de la acción.”

En segundo lugar, explicó cómo los estudios de planificación priorizaban pendularmente al Estado o al mercado; luego se llegó a un equilibrio entre Estado y sociedad civil y ahora se vuelve a pensar en las fortalezas políticas, institucionales, técnicas, administrativas del Estado: “Creo que dado que las instituciones fuertes se construyen sobre señales de premios y castigos, es necesario volver a pensar que no hay Estados fuertes sin consensos fuertes”. Es decir, volver la mirada sobre la sociedad civil y apelar al consenso social como condición inherente a la existencia de un Estado fuerte y sustentable en el tiempo. El énfasis está puesto en un Estado capaz de contribuir con la construcción del consenso social a través de la inclusión de sus demandas. En ese sentido, el fracaso del Plan Pinedo en los años 40 es rescatado por Camou como un caso donde el plan se diseñó para un Estado fuerte y no pudo aplicarse por falta de un consenso. O, siguiendo a Ricardo Sidicaro (1994), por falta de un Estado con la autonomía suficiente como para imponer su voluntad política frente a la presión de las grandes corporaciones.

Según Camou, los consensos fuertes se generan intra e inter partidos. Los acuerdos interpartidarios son fundamentales para pensar y actuar democráticamente en la construcción de un proyecto nacional que guíe la planificación y la acción, y precisó: “Creo que tenemos que introducir en el diálogo político los claroscuros. Creo que no hay que construir diagnósticos de contraste u oposición.”(...) “No creo que debemos ahora tirar por tierra todo lo hecho en los noventa, es importante romper con la cultura que sostiene que nada de lo anterior sirve”.

Como propuestas vinculadas con los problemas señalados en su análisis, se refirió a la deuda de las universidades con lo público, y a la necesidad de estimular con un sistema de premios las investigaciones sobre el Estado provincial o sobre la Provincia, porque “existen muchas investigaciones sobre lo municipal y casi nada sobre lo provincial”.

Como su propuesta en relación con el concepto de consenso fuerte, señaló la necesidad de dejar en manos de la ciudadanía la capacidad de evaluación de los planes del Estado a través de un instituto que, como el INDEC, funcione con cierto grado de autonomía de los ministerios.

Daniel García Delgado. Director del Área del Estado y políticas públicas de FLACSO.

...Habría de una planificación del desarrollo inclusivo...

Como todos los expositores, destacó la importancia de un Estado que abre espacios de auto-reflexión y auto-evaluación, con personalidades del campo político, académico o intelectual. A partir de la metáfora que define a la sociedad actual como una *sociedad con crisis de horizonte* que el neoliberalismo intenta someter progresivamente bajo el estigma de la exclusión, retomó las ideas de Urriza y se centró en un análisis crítico del documento 4 de la Subsecretaría de Gestión Pública, *Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial*.

Con el fin de colaborar con un plan de gestión pública al que calificó como excelente, valoró positivamente la fundamentación del documento pero indicó la necesidad de fortalecer o incorporar más profundamente la temática de la inclusión. En sus palabras: “La lógica de la inclusión es seria; creo que habría que desarrollarla más porque el sentido ético es fundamental en una planificación. Es necesario tematizar

qué se entiende por bien común, de aquello de lo que hablaba Urriza como conciencia colectiva frente a una postura individualista de la sociedad.” Respecto de algunos conceptos sociológicos insinuados en el documento -tales como Estado, actor político, etc.- aconsejó precisarlos mejor pero, sobre todo, indicó que se debería incluir a otros actores que también representan al Estado: el Poder Legislativo y la Justicia. En otro orden observó: “Me parece bien que se mencione a los organismos multilaterales, pero aquí sólo se los incluye de modo descriptivo y me parece que es necesario ponerlo en tensión. Porque en realidad existe una doble administración: ¿quién financia, quién evalúa?” Luego se refirió al modo con el que se organiza a los actores que conforman a la sociedad y se detuvo en la forma de presentarlos en el texto. En ese sentido destacó que indicar como *otros actores* a los que interactúan socialmente es dejar fuera del Estado a la sociedad. Expresó literalmente: “No son otros actores: es la sociedad (...) Ya se pasó de la visión de Estado como único sujeto”. Y enfatizó: “No utilizaría la concepción de la sociedad civil como tercer sector: la sociedad también es los gremios, las pymes, etc., y deben estar incluidas en el plan.” Pero, aclaró, “no se trata de la concepción de sociedad civil del tercer sector que responde a los años 90, ni a la idea de las OnG’s puras y voluntaristas (paradigma que aborrece la planificación) en relación con un Estado perverso...” (...) “Se trata de abrirla a otros sectores no tan altruistas pero más politizados, porque la sociedad civil es también plexo de tensiones, de conflictos, a nivel local, provincial y nacional.”

Definió su propuesta al introducir la pregunta acerca de cuál es la renovación institucional que se da en un planeamiento estratégico de estas características. Y señaló la funcionalidad de incluir un plan de desarrollo por regiones: “Hay una necesidad de escarbar más. Perfiles de desarrollo en cada región, corredores... Hoy el desarrollo a nivel regional ha aumentado.” Denominó a estos nuevos perfiles “neodesarrollismo o nuevas visiones del desarrollo.” Finalmente, valoró el trabajo con indicadores pero sugirió que se deben precisar mejor y que es necesario caracterizar previamente qué se va a medir y, sobre todo, qué modelo de desarrollo se quiere. Señaló que los indicadores surgen del modelo de desarrollo humano o del modelo de desarrollo equitativo de la CEPAL que miden salarios por debajo de la línea de pobreza, jóvenes sin empleo, etc. En síntesis, “hablaría de **una planificación del desarrollo inclusivo** e indicadores para medir si se va en ese camino o no. Es necesario definir primero qué vas a evaluar, sobre qué impacto, sobre qué política. Por ejemplo, si queremos un modelo de desarrollo que fortalezca el mercado interno más que la exportación, debemos medir cuál es la aceptación social de ese modelo. El plan de desarrollo define un modelo de país.”

Dr Marcos Makón. Consultor internacional en temas de presupuesto y reforma del Estado.

...No hay reforma administrativa si no participan los sindicatos de la administración pública, los actores privados y también el sector productivo...

Inició su exposición mencionando que “lo normal es que los organismos de gestión pública estén desligados de la planificación: hoy el vínculo está promovido por la Subsecretaría de Gestión Pública”.

Fue categórico al centrarse en dos temas, el rol del Estado y la planificación, pero sobre todo al afirmar que no debe discutirse más acerca de su importancia: “El tema es cómo instrumentar el rol del Estado y no se puede hacer sin planificación. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires tiene un PBI, población y presupuesto superior

al de muchos países de América Latina que conservan la tradición de planificar, pero tiene menos manejo de instrumentos (política fiscal, crediticia, monetaria, etc.).”

Luego puntualizó algunos aspectos del documento de planificación de la SSGP para poner en consideración. En primer lugar, los actores: “Al gobierno nacional se lo considera como un actor parcial y debe ser fundamental para la planificación. Otro actor externo pero ligado es el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El gobierno provincial impacta también en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El Estado es el principal actor pero no el único. Es necesario ampliar el concepto de sociedad civil e incluir a los sindicatos, las asociaciones profesionales, las dirigencias empresariales.”

En segundo lugar sugirió que hay que tener en cuenta que “la provincia de Buenos Aires son dos provincias, económica, social y culturalmente. Es muy importante tener en cuenta el ámbito espacial de la planificación. El tema regional es central para considerar en el modelo de planificación”.

En tercer lugar se refirió al problema de la falta de una ley de planificación. Al respecto dijo: “Mejor que no la tengamos, mejor es que planifiquemos” (...) “El Poder Legislativo es importante pero más importante es revisar el manejo de Administración para poder pasar de una administración por procesos a una administración por resultados. La ineficiencia e ineficacia en la prestación de servicios es también malversación de fondos públicos. Es necesario revisar el marco jurídico de funcionamiento. La modificación de las normas debe ser una etapa posterior”. Finalmente puso en duda la planificación institucional y se preguntó: “¿Tenemos que planificar por instituciones o guiar la planificación por los problemas que tiene la sociedad? Toda administración tiende al feudalismo y el feudalismo institucional está muy arraigado. A la sociedad le interesa tener acceso a mejores niveles de vida”. Por eso, “es necesario incorporar nuevos actores dentro y fuera de la planificación, no hay reforma administrativa si no participan los sindicatos de la administración pública, los actores privados y también el sector productivo.”

Tercer momento

Taller: Intercambio de experiencias provinciales de planificación

Gustavo Longo, responsable ejecutivo de la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación, y Luis Babino, asesor de la Subsecretaría de Presupuesto, coordinaron el taller a partir de la consigna: “**describir las experiencias relacionadas con procesos de planificación, relatar los beneficios obtenidos en su transcurso, señalar los obstáculos detectados en su desarrollo y sugerir propuestas para un sistema de planificación integral de la provincia de Buenos Aires**”. El objetivo de la actividad consistió en un intercambio de las experiencias de los participantes “**a fin de obtener conclusiones que permitan avanzar hacia una instalación más sustentable de la cultura de la planificación en el Estado provincial.**”

Alfredo Garay. Subsecretario de Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.

...Si no tenemos una agenda de lo que se va a hacer, la agenda la hacen los medios de comunicación y se termina trabajando para la coyuntura...

Destacó que estamos en un momento propicio para comenzar a planificar. En ese sentido afirmó: “Después de la crisis sólo veíamos lo caótico. Hoy empiezan a aparecer recursos. Antes producíamos dos mil viviendas, hoy se ve la posibilidad de producir cuarenta mil. No es verdad que toda la provincia esté en crisis. Los municipios están pujantes”.

Retomando las reflexiones anteriores, definió la prospectiva o el modo de imaginar el futuro que deseamos para construirlo en el presente como “un pensamiento de la modernidad”. Contrastó la idea de sociedad ideal de los socialistas utópicos con la idea de la realidad dinámica de Karl Marx. Presentó estas ideas como separadas o antagónicas: “o soñamos la sociedad futura o comprendemos la sociedad actual y vemos qué tendencias se pueden proyectar hacia el futuro.” Pero retomando la dialéctica de la historia explicó cómo a una determinada acción le cabe determinadas respuestas, y cómo algunas de ellas son esperadas y otras no lo son, pero que entre ese juego de fuerzas hay que pensar la planificación como una relación constante y dinámica entre táctica y estrategia.

Como propuesta concreta de planificación señaló que los planes siempre atienden a la globalidad y que sería más útil elegir cuáles son las cinco cosas que se van a desarrollar para poder centrar la política en esos cinco ejes; en otras palabras: “realizar una discriminación táctica de lo que se puede hacer teniendo en cuenta el debate que siempre existe entre el presupuesto y las políticas sociales” (...) “Si no tenemos una agenda de lo que se va a hacer, la agenda la hacen los medios de comunicación y se termina trabajando para la coyuntura”. Otra de sus propuestas consistió en agregar en la planificación los intereses de los municipios. “Hoy se habló poco de los municipios. Falta hablar de la transferencia de planificación al ámbito municipal.”

Se refirió a la necesidad de afirmar el papel de lo territorial en la definición de las políticas, y a la necesidad de detectar y atender “los soportes materiales que son la huella de lo social.” Señaló que es necesario construir un plan con una altísima participación de los municipios.

Jorge San Miguel. Presidente de OCEBA.

La experiencia de planificación que se iniciara a partir de la capacitación del IPAP...

[Plan estratégico 2003/2005](#)

Relató la experiencia de planificación que se iniciara en su unidad organizativa a partir de la capacitación del IPAP. Dentro de su unidad de 120 empleados con un 50% de profesionales, se trabajó con una visión observable en el período segundo semestre de 2003 y el segundo semestre de 2005; se especificó la misión del organismo, y se realizó un análisis interno para descubrir sus debilidades y fortalezas. Luego de una etapa de diagnóstico, se fijaron cinco objetivos con sus acciones correspondientes y metas divididas por semestres. Se propuso, además, la creación de una carrera administrativa interna. Respecto de los obstáculos, expresó que falta una misión y una visión compartida; que existe un déficit en los mecanismos de comunicación; que hay bajo desarrollo de tecnología; y que existe desvinculación entre planificación y presupuesto; que no existe un sistema de

incentivos adecuado que mida los castigos por incumplimiento ni se premia la innovación y la eficacia, y que existe un profundo escepticismo en cuanto a si es posible planificar estratégicamente desde el Estado. Desde el punto de vista estratégico señaló que lo primero que trataron de solucionar fueron los recursos y, en relación con las propuestas de planificación y evaluación del Plan Trienal de la Gestión Pública, incorporaron sistemas de control de la gestión. Mencionó también la firma de una Carta Compromiso con los ciudadanos cuya evaluación será realizada por la Secretaría de la Gestión Pública y por su propia unidad de monitoreo, a partir de los indicadores que se establecen en la carta.

Enrique Sette. Director General de Planificación y Control de Gestión del MIVSP.

...No existe una instancia institucional para realizar una planificación, capaz de coordinar e integrar todas las unidades organizativas...

Dio cuenta de la complejidad y la amplitud del área de competencia del Ministerio, y expresó que lo que en realidad hacen es una programación, porque “no existe una instancia institucional para realizar una planificación, capaz de coordinar e integrar todas las unidades organizativas.” Señaló también que el presupuesto es un instrumento político de primera magnitud y planteó la necesidad de trabajar en una mesa de trabajo sobre el presupuesto. Finalmente, trazó una perspectiva y precisó que para la obra pública el gasto público creció ininterrumpidamente entre 1992 y 1999: de 477 millones de pesos en 1992 se llegó a 1900 millones de pesos en 1999; en el 2000 comenzó a decaer llegando a 600 millones, y luego entre el 2002 y 2003 a 200 millones de pesos.

Luis Babino. Asesor de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

...La suma de los planes de los organismos no es el plan de gobierno: el plan de gobierno son las decisiones estratégicas del gobernante...

Presentación

Expuso ideas centrales acerca del rol del Estado y la planificación. Señaló que “es necesario ahondar más en lo metodológico”, y agregó, “métodos hay muchísimos, pero lo importante es tener un método”. “Planificar es gobernar con cierta direccionalidad. La capacidad de gobernar está en la política entendida como capacidad de transformación de la realidad en el sentido deseado”. Para ello, “es necesario sustituir la casualidad por el error, porque del error se aprende. Ya Matus, hoy experto en modelos conceptuales de planificación, nos dijo refiriéndose a su propio equipo y a sí mismo como ministro de Allende: “Eramos buena gente con un mal proyecto”(…)“Para planificar es necesario conocer la realidad, conocer la realidad de los actores que la componen”. En relación con aspectos más operativos, indicó que la idea de seleccionar problemas es básica, pero lo que no hay que perder de vista es que lo que trasunta una planificación es un problema de valores: “La intervención en el cambio no es neutra”(…) “La solución de un ministro de economía entre inflación y salario no está limpia sino en tensión”, así como siempre existe “una tensión entre la idea de libertad y la de igualdad.” La política tiene que tener la capacidad de seleccionar problemas con una mirada que se ubique entre lo técnico y lo político, o en lo técnico sin desviarse de lo político. “La planificación es un instrumento para lo político”(…) “La política debe se arte y ciencia a la vez”. Señaló que muchas reformas fueron realizadas sin una visión sistémica y eso

condujo a un divorcio entre planificación y presupuesto: “Creo que hay una ruptura entre el sistema estratégico y el sistema administrativo. Se avanzó mucho en el segundo pero no en el primero. El sistema de operación estratégico debe operar también sobre los resultados.” Respecto del tema planificación e indicadores, observó que “es imposible que en un año de gobierno se puedan armar todas las estructuras. Hay que ver niveles de importancia de los organismos en relación con la urgencia de unas acciones sobre otras”. Sin embargo, señaló que “el plan del gobernante es integral; la suma de los planes de los organismos no es el plan de gobierno: el plan de gobierno son las decisiones estratégicas del gobernante, en todo caso estas decisiones se comunican a los colaboradores, quienes organizan su accionar según esta orientación.” Respecto de la formulación presupuestaria, precisó la necesidad de tener en cuenta recursos, operaciones, productos, resultados, impacto. Respecto de la planificación y el órgano rector del sistema observó otra ruptura y planteó algunos interrogantes importantes: ¿existe un sistema de orden y castigo? ¿tiene el sistema un órgano rector? ¿Hay formas de hacer participar a la sociedad como evaluadora?

Delfín Rabinovich. Coordinador del Programa de Gobierno Electrónico de la Secretaría General de la Gobernación.

...Un Estado gana con la continuidad de determinados funcionarios o programas...

Destacó la brecha que existe entre la importancia que le dan los técnicos y los políticos a la planificación; la falta de continuidad y “la vocación fundacional del que llega”. “Un Estado gana con la continuidad de determinados funcionarios o programas”. Falta de visión corporativa del Estado: “No hay visión de corporación entre todas las entidades estatales. Los organismos se ven como entes únicos o como feudos que se apropian de la información. No hay vocación de compartir”. Señaló la falta de estímulos al cumplimiento de objetivos de un plan genera frustración.

Guillermo Baldelló. Asesor de la Autoridad del Agua (ADA).

...La obra hidráulica no se concibe sin planes, un error se paga muy caro...

Presentó la experiencia de la ADA a partir de la capacitación del IPAP. Una demanda de cambio que nació desde abajo: “Pudimos visualizar una herramienta para comenzar a establecer algunas líneas que nos permitiesen aprovechar la experiencia de los empleados”(…)“Estamos en pleno proceso, no tenemos aún un plan pero pretendemos que se implemente una metodología de trabajo y que se genere un cambio cultural en este sentido.”(…) “ El agua tiene mucho que ver en la planificación de la urbanización, hay millones de personas que viven en lugares absolutamente inadecuados.”(…) “La obra hidráulica no se concibe sin planes, un error se paga muy caro”.

Listado de participantes

Guillermo Baldello	ADA
María C. Belén	ADA
Claudio M Crissio	ADA
Liliana M Giorgetti	ADA
Juan J Serra	ADA
Graciela Fraga	Dirección de Lotería y Casino
Tania Chereau	Dirección de Vialidad
Nilsa Datri	Dirección de Vialidad
Viviana Toccaceli	Dirección de Vialidad
Claudia Bracchi	Dirección General Cultura y Educación
Néstor Ribet	Dirección General Cultura y Educación
Marcelo Vazelle	Dirección General Cultura y Educación
Silvia Herreros	Dirección Provincial de Informática
Ethel Ricetti	Dirección Provincial de Vialidad
Ana Teresa Bustos	Escribanía General de Gobierno
Luciano Scatolini	Escribanía General de Gobierno
María C. Pastrana	F L y C
Jorge Ricardo Fox	Gobernación
Claudia Giner	Gobernación
Mariangeles Langoni	Gobierno Electrónico
Marta V Pau	Gobierno Electrónico
Valeria M. V. García	I P L y C
Ana M. Bussorelli	IOMA
Ana M. Giamboni	IOMA
Graciela Pinelli	IOMA
Norma B Tolosa	IOMA
Marcela Abruzzese	IPAP
Estela Cammarota	IPAP
Silvia Liliana Rossi	IPAP
Juan P. Becerra	Jefatura de Gabinete
Ligia Bianchini	Jefatura de Gabinete
Alina A. Bilbao	Jefatura de Gabinete
Silvia Delgado	Jefatura de Gabinete
Sergio Ferraro	Jefatura de Gabinete
Juan Manuel Vaioli	Jefatura de Gabinete
Gustavo Lennard	Ministerio de Asuntos Agrarios
Marcelo Cortizo	Ministerio de Desarrollo Humano
Olga Ndrico	Ministerio de Desarrollo Humano
María Rosa Sclani	Ministerio de Desarrollo Humano
Beatriz Abramovich	Ministerio de Desarrollo Humano
Alberto Acuña	Ministerio de Economía
Fernando Alvarez	Ministerio de Economía
Martín Barletta	Ministerio de Economía
Juan Bertolotto	Ministerio de Economía
Juan Pablo Canasaro	Ministerio de Economía
Patricia Conti	Ministerio de Economía
Martín Di Bella	Ministerio de Economía

Ruben Fabián Flores	Ministerio de Economía
Juan I. García	Ministerio de Economía
Néstor Daniel Lew	Ministerio de Economía
Virginia Mayer	Ministerio de Economía
Rubén Pecorelli	Ministerio de Economía
Fernando Pedraza Morales	Ministerio de Economía
Romina Pérez Alonso	Ministerio de Economía
Silvana Recalde	Ministerio de Economía
Carlos Alberto Rumitti	Ministerio de Economía
Juan E Salvarregui	Ministerio de Economía
Pablo Salvioli	Ministerio de Economía
Mariano Teruggi	Ministerio de Economía
Hugo Ventimiglia	Ministerio de Economía
Patricia E Alvarez	Ministerio de la Producción
Víctor Hugo Elizalde	Ministerio de la Producción
Laura Sarafogiu	Ministerio de la Producción
Hugo Secondini	Ministerio de la Producción
Delia Binimelis	Ministerio de Salud
María C. Osa	Ministerio de Salud
Miguel Angel Ruiz	Ministerio de Salud
María C. Apreda	Ministerio de Seguridad
Jorge Palomeque	Ministerio de Seguridad
Graciela Pereira	Ministerio de Seguridad
Sebastián Mateo	MIVSP
Marisa A Piumatti	MIVSP
Luciano Pugliese	MIVSP
Javier Marcos	Municipalidad Avellaneda
Emiliano Segovia Ferreira	Municipalidad de Ensenada
María Belén Elmanzo	Municipalidad de La Plata
Alfredo Buglioni	Municipalidad Gral San Martín
Norberto J. Arias	Municipio de Avellaneda
Judith V Marelli	Municipio de Cañuelas
Gustavo W Calderari	OCEBA
Cristina Racero	OCEBA
Jorge A San Miguel	OCEBA
Guillermina Santos	OCEBA
Lucas A Valdeneu	OCEBA
Marcos H Canciani	Secretaría de Política Ambiental
Juan Pablo Del Río	Secretaría de Política Ambiental
Juan P Silva	Secretaría de Política Ambiental
Alejandro R. Batista	Subsecretaría de la Gestión Pública
Juan C Roldan	Subsecretaría de la Gestión Pública
Patricia Inés Besada	Subsecretaría de la Gestión Pública
Guillermina Borri	Subsecretaría de la Gestión Pública
Mirta Raquel Bruno	Subsecretaría de la Gestión Pública
Griselda Casabone	Subsecretaría de la Gestión Pública
Juan Martín Crespo	Subsecretaría de la Gestión Pública
Alicia Doyle	Subsecretaría de la Gestión Pública
Stella Maris Delfrate	Subsecretaría de la Gestión Pública
Luciano Ginetto	Subsecretaría de la Gestión Pública

	Subsecretaría de la Gestión Pública
Horacio Giusso	Subsecretaría de la Gestión Pública
María A. Maubrigade	Subsecretaría de la Gestión Pública
Emilce Mirta Milito	Subsecretaría de la Gestión Pública
Juan Carlos Pérsico	Subsecretaría de la Gestión Pública
Pablo A. Picicco	Subsecretaría de la Gestión Pública
María Pisano	Subsecretaría de la Gestión Pública
Ramón Sandoval	Subsecretaría de la Gestión Pública
Marcela Zanzottera	Subsecretaría de la Gestión Pública
Gastón Zurita	Subsecretaría de la Gestión Pública
María C Morales	Subsecretaría de Planificación
Eduardo A Martínez	Subsecretaría de Planificación de la Salud
Gabriela Castagnet	Subsecretaría de Relaciones Internacionales
Alberto Farías	Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Alfredo Garay	Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda
Daniel Villamarin	Tesorería General de Gobierno