

## LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO: UNA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN TUCUMÁN

Julio Saguir (\*)

*El buen piloto tiene necesidad de preocuparse del tiempo, de las estaciones, del cielo, de los astros, de los vientos y de todo aquello que atañe al arte del pilotaje si ha de ser en realidad jefe de la nave (Platón, La República).*

Para Platón, gobernar es pilotear un barco en alta mar: se enfrentan *días* de sol y lluviosos, *mares* tranquilos y embravecidos, *vientos* suaves y fuertes. No son otra cosa los avatares que generan desempleo, inseguridad, mortalidad infantil, deserción escolar o restricciones presupuestarias. Estas son las *preocupaciones* de una gestión de gobierno. El gobernante es quien maneja *el timón*, organiza los recursos y toma las decisiones que permitirán al barco enfrentar tales *preocupaciones*. Y es él quien toma la decisión final de cómo llegar a *buen puerto*.

Planificar es hacer un *mapa de ruta*: establecer el *buen puerto* hacia el que queremos ir; cuándo, dónde y cómo sortearemos esos *días*, *aguas* y *vientos* (algunos previsible y otros no) desde el inicio de la gestión. O sea, diseñar y establecer los trayectos y acciones futuras para arribar a *buen puerto*, dentro de plazos específicos y recursos existentes. Cuando una Gobernación, Ministerio, Municipalidad o Dirección planifican, establecen en su agenda qué harán hoy, mañana y pasado, a los fines de cumplir con aquello que les solicitó quién los convocó a la tarea (la sociedad que lo votó o un superior jerárquico). Para ello, el

---

(\*)Secretario de Planeamiento de la Provincia de Tucumán

funcionario estudia y determina los problemas del área a su cargo (*el tiempo, las estaciones, los vientos*), establece los objetivos hacia los que desea marchar (*el puerto de llegada*) y elabora un programa de acciones tendientes a cumplir con tales objetivos (*la ruta a tomar*).

La planificación es una herramienta clave en la gestión del funcionario público. Por un lado, lo ayuda de tres maneras distintas: ordena las acciones presentes y futuras, evalúa la marcha de una gestión y previene el mañana.

*La organización de las acciones presentes y futuras* es de alta importancia para la gestión cotidiana. Básicamente, permite al funcionario rearmar su agenda diaria y mensual según sus propios objetivos y no actuar de manera permanente en reacción a lo que aparece en los medios de comunicación o a las consecuencias de la primera reunión del día. Más aún, el gobernador, ministro o intendente que ordena sus acciones ha decidido no actuar reactivamente ante las dificultades más profundas que surgen de su tarea o de su función (el presupuesto que no alcanza, la lentitud de su administración, las superposiciones de tareas entre sus áreas de gobierno, la incomunicación entre los funcionarios, los reclamos de la gente), sino conocerlas y establecer *ex ante* cómo implementará sus acciones en aquel contexto de dificultades. Así, se hace dueño de gran parte de su tiempo y de su futuro.

*La evaluación de la marcha de su gestión* es una tarea que el funcionario puede hacer si ha establecido sus objetivos y organizado sus acciones. Si las acciones realizadas no son las adecuadas, ya sea por situaciones imprevistas o por dificultades en su misma implementación, podrá revisar lo que está sucediendo y adoptar las decisiones necesarias para mejorar su marcha.

*La prevención del mañana* es, quizás, más difícil de entender. Sin duda, hay situaciones económicas, sociales o políticas que ningún funcionario puede prever, por más planificación que haya elaborado. Pero hay otras sobre las que puede saber que sucederán en el futuro y cuáles pueden ser sus consecuencias; entre ellas, vencimientos de deudas; ingresos recaudatorios; estacionalidad productiva; aumento de los años de la obligatoriedad escolar; incremento de los años de vida. Cada uno de estos eventos no puede ser evitado, pero sí es posible diseñar acciones de corto y mediano plazo para mitigar sus efectos. A esto también apunta la planificación.

Por otra parte, la planificación tiene un valor vinculado al buen gobierno que no siempre se ha resaltado. Según Mark Moore (1995), el sector público puede crear valor público cuando utiliza el dinero de los contribuyentes y la autoridad que éstos le delegan para establecer y operar mecanismos de rendición de cuentas que transparenten el funcionamiento de las instituciones públicas. En una línea cercana, Adam Przeworski (1996) destacó que, para limitar la discrecionalidad en las decisiones de políticas públicas y fortalecer su institucionalidad, algunas de las reformas de la gestión estatal deberían resolver la dificultad de las administraciones

para medir el accionar y la performance de los burócratas públicos. En ambos casos se destaca la importancia de desarrollar o mejorar mecanismos que permitan un mayor control ciudadano del sector público, tanto de los políticos como de los burócratas.

En tal sentido, la planificación es un instrumento de gestión que puede establecer mecanismos para coadyuvar a la rendición de cuentas por parte de los políticos y para limitar la discrecionalidad de los burócratas públicos. En el primer sentido, la planificación consiste en un compromiso del funcionario con quienes –directa o indirectamente– lo eligieron para la tarea. Este compromiso surge de la naturaleza del instrumento mismo de gestión: el establecimiento de un conjunto de objetivos y acciones a realizar, con indicadores precisos y etapas de ejecución. Así, la planificación actúa como la palabra dada por el funcionario para alcanzar ciertas metas, en cierto tiempo y de cierta manera. Sobre esta palabra, avalada por la planificación misma, la comunidad puede evaluar, exigir cumplimientos y –eventualmente– castigar o premiar a un funcionario mediante el voto, la crítica o la protesta.

En el segundo caso, la planificación también aparece como mecanismo que puede cooperar para limitar la discrecionalidad de los burócratas públicos y fortalecer la institucionalidad. Esa misma planificación *pactada* por el político con la sociedad establece un conjunto de criterios, objetivos y metas sobre los que la máxima autoridad de gobierno puede medir y evaluar las acciones y el rendimiento de los administradores públicos. Estos parámetros objetivos, sobre los que los burócratas deberán aceptar ser evaluados, pueden actuar como límites a su propia autonomía y discrecionalidad.

En otro sentido, este límite a la discrecionalidad burocrática puede ser percibida por el mismo administrador público como un instrumento que le permitirá defenderse ante eventuales críticas arbitrarias a su gestión por parte del político o funcionario elegido. En otras palabras, la planificación obliga a ambas partes, políticos y burócratas, a medir las acciones y los resultados a partir de criterios e indicadores previamente comprometidos con la ciudadanía.

***La evaluación de la marcha de su gestión es una tarea que el funcionario puede hacer si ha establecido sus objetivos y organizado sus acciones.***

## UNA EXPERIENCIA DE PLANIFICACIÓN EN TUCUMÁN: DECISIÓN Y CRITERIOS

A fines de 2005 el gobernador de Tucumán manifestó su intención de avanzar en la realización de un *Plan de Desarrollo para la Provincia*. En realidad, su propósito era disponer de un conjunto básico de objetivos y metas de mediano y largo plazo que le permitieran diseñar las acciones y políticas públicas futuras en distintas áreas de gobierno como salud, educación, políticas sociales y obras públicas. Así, se comenzó a trabajar en lo que finalmente serían los *Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo de la Provincia (LED)* que establecen la dirección y trayectos básicos para las políticas de gobierno.

El diseño y la organización de los LED se referenciaron en dos marcos clave: los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* y el Plan Estratégico Territorial de la Nación.

Los ODM constituyen un consenso internacional propuesto por las Naciones Unidas al que adhirió nuestro país en 2000 y que marcan el sincero deseo y la firme voluntad de un futuro más equitativo y digno para millones de niños, mujeres y hombres de nuestro planeta en las áreas de pobreza, salud, educación, trabajo, género y medio ambiente. La llamada *Declaración del Milenio* estableció un conjunto de objetivos y metas numéricamente cuantificables e internacionalmente convenidos para evaluar el progreso.

Los ODM incluyen dieciocho metas y más de cuarenta indicadores que abordan cuestiones relativas al desarrollo que desde 1990 se venían tratando a nivel mundial. A los ODM, Argentina incorporó el de Promover el trabajo decente, con la convicción de que una sociedad deseable debe garantizar empleo digno a todos sus habitantes.

El horizonte propuesto para cumplir con estas metas es el año 2015, habiéndose determinado a 1990 como año base para observar la evolución y el mejoramiento relativo de los indicadores seleccionados.

El listado completo de los ODM para nuestro país comprende:

- I. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- II. Alcanzar la educación básica universal.
- III. Promover el trabajo decente.
- IV. Promover la equidad de género.
- V. Reducir la mortalidad infantil.
- VI. Mejorar la salud materna.
- VII. Combatir el HIV/SIDA, la Tuberculosis, el Chagas y otras enfermedades.
- VIII. Asegurar un medio ambiente sostenible.
- IX. Promover una asociación global para el desarrollo.

Los primeros ocho ODM son de seguimiento para nuestro país. El noveno, referido a los esfuerzos de las naciones ricas para que los ODM sean alcanzables, requieren un monitoreo global.

Los ODM son un marco referencial muy valioso: sus objetivos, metas e indicadores permiten establecer criterios a través de variables de análisis compartidas mundialmente, lo que posibilita comparar sus resultados con los de otros lugares y a lo largo del tiempo. A su vez, estas variables de análisis permiten acordar con precisión en el diagnóstico, evaluación y establecimiento de los objetivos y metas posteriores.

Desde esta premisa, los ODM pasaron a ser una de las bases del diseño y elaboración de los LED. A instancias de su gobernador, Tucumán sumó un nuevo objetivo vinculado al crecimiento económico, con su respectivo repertorio de metas e indicadores. Ello se decidió en la convicción de que sólo un sólido y estable crecimiento económico provincial podría generar las condiciones estructurales para el desarrollo armónico y sustentable de los demás objetivos y metas provinciales.

De este modo, el núcleo básico de los LED se propone:

- 1) Mejorar la competitividad de la provincia.
- 2) Eliminar la pobreza extrema y el hambre.
- 3) Alcanzar la educación básica para todos.
- 4) Promover el trabajo decente.
- 5) Promover la igualdad de género.
- 6) Mejorar la salud de la población (que incluyen los Objetivos V, VI y VIII del nivel nacional).
- 7) Proteger el medio ambiente y mejorar la infraestructura social básica.

Estos objetivos y sus respectivas metas se definieron teniendo en cuenta ciertos factores. Por un lado, el contexto internacional y la evolución de otras regiones del globo, particularmente latinoamericanas, con condiciones sociales y económicas similares a las de nuestra provincia. Por otro, la circunstancia nacional y la de otras provincias argentinas.

***La planificación actúa como la palabra dada por el funcionario para alcanzar ciertas metas, en cierto tiempo y de cierta manera.***

Ambos factores, en particular el último, otorgan a los LED un elemento comparativo crítico fundamental a la hora de establecer los propios objetivos y metas. Concretamente, los ODM establecidos por Argentina para sí misma fijan un límite que los objetivos y metas provinciales no pueden exceder, en tanto son parte de una misma realidad nacional. Pero –al mismo tiempo– son un marco en el cual la provincia medirá sus propios avances locales. En efecto, si bien Tucumán depende de las circunstancias y rumbos que tome el país como un todo para cumplir sus propios objetivos y metas sociales y productivas, la provincia se propone cerrar progresivamente las brechas respecto de los promedios nacionales y medir de ese modo sus propios avances y retrocesos.

*El Plan Estratégico Territorial (PET)* que diseñó y propuso el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación otorgó un marco nacional y regional a la hora de establecer direcciones mancomunadas y más generales para el futuro desarrollo de la Provincia. Es un plan de desarrollo y ordenamiento territorial orientado a identificar la dotación de infraestructuras y equipamiento que se requiere a mediano y largo plazo para el crecimiento equilibrado de las regiones que integran el país.

El PET consta de dos partes. La primera es el *Modelo Actual del Desarrollo Nacional* que describe el estado de las regiones argentinas a partir de su evolución histórica, el contexto en el que se insertan y la interacción de cuatro dimensiones: la del medio construido, la social, la económica y la ambiental. En particular, genera un mapa de la actual situación de debilidades y fortalezas que surgen de la interrelación entre el medio biofísico –sistema de centros y stock de infraestructura y equipamiento instalado en el medio natural– y el medio socioeconómico –población y actividades productivas– de cada región del país. La segunda parte es, precisamente, la respuesta superadora del Modelo Actual y consiste en definir estrategias futuras a partir de cuatro ideas rectoras: integración nacional, fortalecimiento y reconversión productiva, conectividad interna y consolidación de nuevos centros productivos y de servicios locales y regionales.

El PET fue diseñado y construido desde los aportes provinciales. Ello tuvo dos valiosas consecuencias. Por un lado, le dio al Plan una relevante legitimidad federal. Por otro, permitió un trabajo local de adquisición de información y de competencias y habilidades para el análisis territorial y conceptual que son decisivos para la tarea posterior y final de los LED provinciales.

Además, analiza las tendencias registradas durante los últimos 10 ó 20 años en la provincia respecto a las distintas metas sociales que proponen los ODM y describe los diferentes programas y acciones de políticas públicas que actualmente desarrolla el Estado Provincial para encarar tales tendencias. Igualmente, plantea las metas finales (2015) e intermedias (2011) que se propone el Gobierno.

## LA IMPLEMENTACIÓN OPERATIVA

Tras la decisión del Gobernador de avanzar en estas líneas de trabajo, se conformó la tarea y las actividades. Básicamente, se formaron dos equipos interministeriales encargados de implementar los ODM provinciales. Uno de ellos está integrado por las áreas sociales (Educación, Salud, Políticas Sociales) y se dedica a diseñar y elaborar los ya enunciados objetivos 2 a 7 (eliminar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la educación básica para todos; promover el trabajo decente; promover la igualdad de género; mejorar la salud de la población; y proteger el medio ambiente y mejorar la infraestructura social básica). El otro se formó con las áreas económico-productivas (Economía, Desarrollo Productivo, Obras Públicas, Vivienda y Sociedad de Aguas del Tucumán) y su principal tarea fue trabajar sobre el objetivo 1 (mejorar la competitividad). La Secretaría de Planeamiento coordinó a ambos equipos y se responsabilizó de las actividades operativas. Para esto último, conformó una unidad de trabajo con jóvenes profesionales y estudiantes avanzados de Economía, Administración y Ciencias Políticas a la que le encomendó buscar, organizar y eventualmente generar información; tarea para la cual, los equipos interministeriales se responsabilizaron de abrir las puertas de las áreas respectivas. A partir de esa información y de la que proveía la Dirección Provincial de Estadísticas, se realizaban los análisis necesarios y se diseñaban propuestas de avance a cada equipo interministerial. Los borradores de avance se discutían regularmente en el seno de sendas reuniones comunes. Así se fue progresando hasta formular definitivamente los ODM provinciales.

Estas actividades y la progresión de sus resultados se cotejaron permanentemente con el Consejo Nacional de Políticas Sociales –responsable final de los ODM a nivel nacional– y con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

De manera paralela, la unidad de trabajo de la Secretaría de Planeamiento avanzaba con el Ministerio de Planificación de la Nación en el diseño y elaboración de los Modelos Actual y Deseado de la Provincia de Tucumán. Para ello, se recurría a la información producida para fijar los ODM provinciales, lo cual generaba sinergias significativas para la confección de ambas

***Un sólido y estable crecimiento económico provincial podría generar las condiciones estructurales para el desarrollo armónico y sustentable de los demás objetivos y metas provinciales.***

líneas de trabajo: los materiales utilizados para diseñar los ODM se utilizaban para el del PET y viceversa.

La tarea se realizó con los altibajos propios de este tipo de actividades. En particular, debido a la asidua aparición de dificultades para disponer de información. Tres vinculaciones fueron decisivas para superar progresivamente este problema. Por un lado, los miembros de los equipos interministeriales tomaban conocimiento en sus periódicas reuniones de los avances logrados y ello les hacía percibir la relevancia de que sus organizaciones brindaran la información necesaria. Por otro, la relación fluida entre los ministros y el secretario de Planeamiento que actuó como resorte final ante aquellos casos en que se dificultaba la cesión o apertura de información por parte de las respectivas áreas. Finalmente, la disposición plena de la unidad de trabajo de la Secretaría de Planeamiento para ejecutar y completar la tarea permitió abrir las puertas más difíciles, tanto ante resistencias actitudinales, como en casos en los que la información no existía y había que generarla de manera inmediata.

Un factor decisivo para lograr estos avances fue la mejora cualitativa y cuantitativa verificada durante los últimos años en la Dirección Provincial de Estadísticas –organismo dependiente de la Secretaría de Planeamiento– que permitió generar nuevos datos, vincularlos y organizarlos con aquellos provenientes de distintas áreas del Estado Provincial, analizar la información existente e incorporar nuevas tecnologías informáticas para su estudio y aplicación, como los sistemas de información georeferenciado. Así, desarrollos como el Producto Bruto Geográfico, la información georeferenciada de los censos nacionales de población, económico, agropecuario y otros permitieron una nueva y precisa descripción de variables críticas como son la pobreza convergente, la mortalidad infantil, la deserción y repitencia educativa, el desempleo o la contaminación ambiental.

De este modo, a comienzos de 2007 estuvieron listos los ODM provinciales 2 a 7, de carácter social y a mediados de ese año el ODM 1 vinculado al desarrollo económico-productivo. Esto permitió juntar los trabajos de ambos equipos interministeriales y producir los Objetivos para el Desarrollo Social y Económico de la Provincia. El trabajo final se estructuró del siguiente modo: un estado de situación y diagnóstico de la Provincia según las realidades temáticas planteadas por cada objetivo y sustentados en los indicadores comunes establecidos; un inventario de los programas y acciones de políticas públicas que realiza la Provincia en cada uno de esos objetivos; y, a partir del estado de situación y del diagnóstico, un conjunto de metas específicas que pretende alcanzar la provincia en 2015.

A inicios de 2008 también se completó la segunda línea de trabajo antes mencionada que se vincula con el Plan Estratégico Territorial de Nación. Este trabajo desarrolló un Modelo Actual y un Modelo Deseado de la Provincia, con mapas

conceptuales y operativos que georeferenciaban los trayectos actuales y futuros de Tucumán en sus aspectos económico-productivo, social y ambiental.

La finalización de este trabajo permitió tomar una nueva decisión: vincular los dos productos de tal manera que tanto el diagnóstico y, especialmente, las metas establecidas en los ODM provinciales pudieran georeferenciarse y determinar el Modelo Deseado de Provincia. Así surgió la síntesis final de ambos trabajos que conforma lo que se dio en llamar Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED) de Tucumán y describe territorialmente el mapa actual de la provincia y aquel al que se desea llegar en el año 2015, mediante tres ejes de desarrollo: económico-productivo, social y ambiental. Cada uno de ellos incorpora y se conforma a partir de las metas e indicadores de los ODM provinciales.

Estos avances de planificación estratégica provincial dieron lugar a otros dos desarrollos: por un lado, áreas ministeriales han diseñado sus propios planes operativos a partir del marco general dado por los ODM provinciales; y en segundo lugar, con el apoyo del PNUD, se trabajó en el diseño de un sistema de seguimiento de los LED que otorgue a la alta dirección del Estado un conocimiento permanente de la marcha y cumplimiento de las metas establecidas.

## A MODO DE EJEMPLO

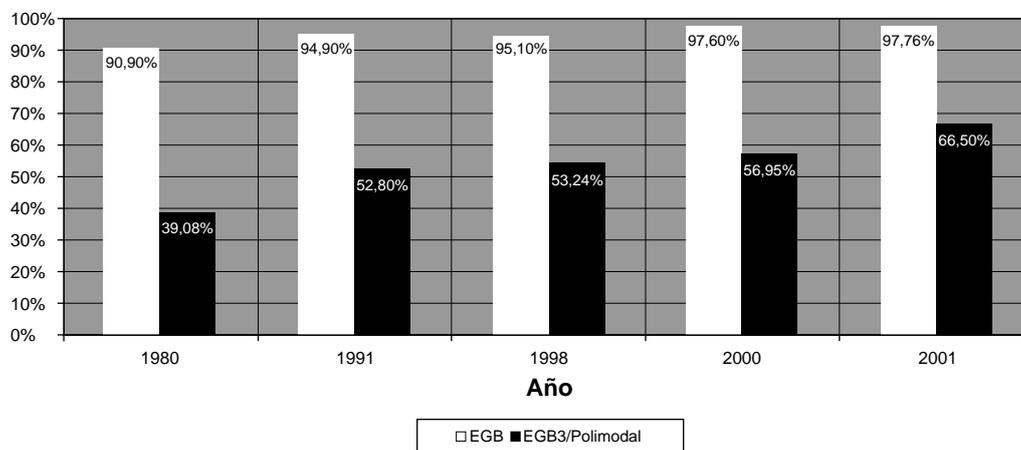
Tan sólo para dar una muestra de lo descrito, reproducimos un ejemplo de lo realizado respecto a los ODM provinciales en el área educación. La versión completa de estos ODM y los LED pueden verse en [www.tucuman.gov.ar](http://www.tucuman.gov.ar)

*Objetivo:* Alcanzar la educación básica para todos.

*Situación actual y tendencias:* La *tasa neta de escolaridad para los niveles Enseñanza General Básica (EGB) 1 y 2* de los últimos años es considerablemente alta en nuestra provincia y la estimada para 2005 alcanza ya el 98.7% (cálculo a partir de la corrección de las edades). Aunque *la tasa neta de escolaridad combinada EGB 3 y Polimodal* es bastante más baja, creció desde el 39% en 1980 hasta el 66% en 2001.

***La provincia se propone cerrar progresivamente las brechas respecto de los promedios nacionales y medir de ese modo sus propios avances y retrocesos.***

**Gráfico n°6. Tasa neta de escolarización de la EGB y combinada EGB3 y Polimodal**



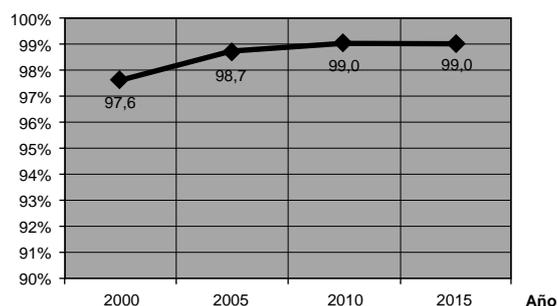
*Metas y desafíos:*

- Llevar la tasa de escolarización en la EGB II al 99% entre 2010 y 2015
- Llevar la tasa de escolarización en la EGB III-Polimodal al 84% en 2010 y al 90% en 2015

En la EGB 1 y 2 Tucumán presenta valores muy cercanos a los niveles promedio del país y muy próximos a valores que cumplen con el CINE 1.<sup>1</sup>

Considerando que la tasa neta de escolarización de la EGB 1 y 2 estimada para 2005 fue de 98.7% y sin suponer una tasa de crecimiento muy ambiciosa podemos calcular que en 2015 alcanzará los niveles requeridos para cumplir con las normativas internacionales.

**Escolarización EGB1 y 2**



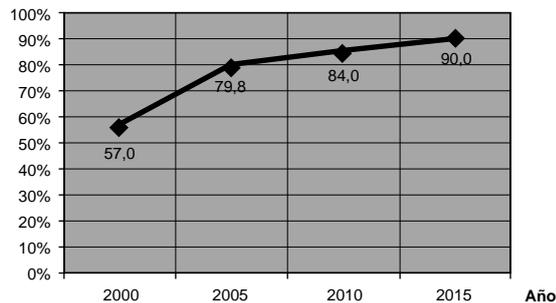
<sup>1</sup> El CINE (Clasificación Internacional Normalizada de la Educación) es el sistema universal adoptado por el Instituto de Estadísticas de la UNESCO para comparar programas educativos entre países. El CINE 1 se corresponde con la Educación primaria (o primera etapa de la educación básica)

La estimación de la *tasa neta de escolarización combinada de los niveles EGB 3 y Polimodal*, correspondientes al CINE 2 (primer ciclo de la educación secundaria) y 3 (segundo ciclo de la educación secundaria), para 2005 fue de 79.8%. Si observamos la evolución de la matrícula por nivel, el mayor crecimiento relativo en los últimos años se debe al nivel EGB 3, con una variación relativa interanual del 11.11% entre 2004 y 2005, y del 2.28% entre el 2005 y 2006. Esto refleja la importante ampliación de cobertura realizada en los últimos años.

Para 2007 y 2008 se prevé una importante ampliación del nivel Polimodal junto con un sostenido crecimiento en EGB 3, lo que permitirá que en los próximos 5 años los niveles de cobertura crezcan a un promedio de 2 puntos anuales y estimar que en 2015 se alcanzará una tasa neta de escolarización combinada cercana al 90%.

**Los parámetros internacionales utilizados (ODM) posibilitan un análisis ex ante y evaluación ex post comparables con otros lugares y en el tiempo.**

### Escolarización EGB3 y Polimodal



### A MODO DE CONCLUSIÓN

Una permanente pregunta en cualquier implementación de herramientas de gestión se vincula con el valor que agrega. En este sentido, puede estimarse que los avances en las tareas de planificación estratégica en la Provincia generaron valor en algunos de los sentidos manifestados al inicio de este trabajo.

- En primer lugar, es una propuesta de metas de mediano y largo plazo formulada a la sociedad civil a partir de la cual se ordenan y prevén las acciones de las políticas públicas a realizar por las autoridades elegidas.

- En segundo lugar, puede aparecer como una respuesta a aquellos aspectos conceptuales señalados por Moore y Przeworski respecto a favorecer el desarrollo de mecanismos de evaluación y control ciudadanos frente a los políticos y los burócratas. El establecimiento de los LED permitió establecer metas estratégicas para el gobierno y operativas para sus propias áreas internas que permiten medir *ex post* la gestión realizada; más aún, el sistema de seguimiento de tales metas estratégicas posibilita monitorear su grado de cumplimiento y realizar las rectificaciones necesarias.
- En tercer lugar, los parámetros internacionales utilizados (ODM) posibilitan un análisis *ex ante* y evaluación *ex post* comparables con otros lugares y en el tiempo; ello hace más riguroso el instrumento y, eventualmente, puede asegurar al ciudadano mayor transparencia y rendición de cuentas.
- En cuarto lugar, la tarea permitió desarrollar habilidades de planificación en sectores de la Administración Pública; más aún, la conformación y trabajo del equipo interministerial que la realizó permitió consolidar una tácita comunidad de práctica que abrió la posibilidad y sentó las bases para afrontar la posterior etapa de seguimiento y control de resultados de los mismos *LED*.

## Bibliografía

- Moore, Mark (1995): *Creating Public Value*. Harvard University Press, Cambridge.
- Przeworski, Adam (1996) *On the design of the State*. New York University, Mimeo.