

El planeamiento estratégico y el mejoramiento de la gestión pública

Roberto Martínez Nogueira

Introducción

El objetivo de este trabajo es discutir los aportes del planeamiento estratégico al mejoramiento de la gestión pública. Si bien esta práctica se ha difundido en la administración gubernamental argentina, no es fácil encontrar evidencias de su impacto sobre la toma de decisiones o sobre la calidad de la gestión. En lo que sigue, se plantea la necesidad de que esta práctica se articule con la institucionalización de mecanismos para el análisis sistemático de las decisiones públicas y de que se asocie a intervenciones organizacionales dirigidas al desarrollo de capacidades políticas y de gestión.

El trabajo parte de la afirmación de que el análisis de políticas públicas, la planificación de gobierno, el planeamiento estratégico de organizaciones y el desarrollo de las capacidades de gestión tienen propósitos complementarios y que deben integrarse secuencialmente para lograr una mayor racionalidad en la toma de decisiones y una mayor efectividad en su implementación. La atención se focaliza en el planeamiento estratégico, describiéndose sintéticamente algunos de sus atributos básicos, sus fundamentos teóricos, las condiciones de aplicabilidad y aprendizajes acumulados. La intención es precisar el alcance de sus contribuciones, así como delimitar las expectativas que puedan generarse con respecto a ellas.¹

1. El contenido de este trabajo recoge argumentos y contenidos incorporados en: Roberto Martínez Nogueira, "La coherencia y coordinación de las políticas públicas", en vs. autores: *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las*

El marco institucional del planeamiento estratégico

El planeamiento estratégico y las reformas de la gestión

Cualquiera sea la atribución de causalidades y responsabilidades, existe una comprensión bastante generalizada de las lógicas básicas que condujeron a una administración pública cuyos atributos distan de satisfacer las aspiraciones sociales. Esas lógicas fueron producto de un largo proceso histórico durante el cual el Estado asumió una configuración muy particular: disperso, fracturado, poco inteligente, con patrones culturales y modos de hacer alejados de la noción de lo “público” y sometido al acecho y a la apropiación de grupos corporativos. La tarea para transformar esta situación es enorme e involucra la movilización de importantes recursos políticos, sociales y de conocimiento. Este objetivo comprende cambios en los marcos institucionales, la construcción de alianzas, la movilización de capacidades académicas y profesionales, el replanteo de las funciones normativas y reguladoras y reorientaciones en los comportamientos de los actores involucrados en los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

Esa caracterización de la situación actual y de los desafíos que plantea explica la significación del abordaje del planeamiento estratégico. Los programas de reformas integrales dirigidos a todo el sector público y que abarcan simultáneamente las dimensiones normativas, de recursos, de procesos y los modos de financiamiento, cayeron en un gran desprestigio por la distancia entre las ambiciones a que respondían y los logros efectivamente alcanzados. Frente a estos intentos se impuso una orientación más realista, centrada en cuestiones y problemas relevantes cuya atención y resolución pueden desencadenar procesos de mejoramiento de la gestión que impacten sobre la capacidad de gobierno y sobre la calidad de las relaciones entre la administración y la ciudadanía. En este plano, se ubica el planeamiento estratégico.

políticas y gestión pública en América Latina, Programa de Modernización del Estado, JGM, Buenos Aires, 2010 y Roberto Martínez Nogueira, “La presidencia y las Organizaciones Públicas como constructoras de Institucionalidad”, en *Proyecto Instituciones y Actores en la Política Argentina*, Acuña, C., (coord.) OSDE, 2013.

Los antecedentes de planeamiento estatal

El planeamiento estratégico como práctica en el sector público no tiene una larga tradición. La aspiración normativa de coherencia en las políticas y de coordinación en la implementación tuvo su expresión máxima en distintas experiencias de planificación de la acción de gobierno. Para estas experiencias, el plan consistía en un conjunto de fines, reglas y mandatos que definían las contribuciones esperadas de cada actor social en una cadena de acciones dirigidas a alcanzar los objetivos o los productos deseados. El plan era, en otros términos, una proyección regimentada de la acción colectiva, versión macrosocial del modelo burocrático y condición suficiente para la coordinación de los actores sociales.

Esta concepción del plan fue adoptada, con variantes, por estados transformadores, desarrollistas y de bienestar. La planificación para el desarrollo fue parte de un proyecto secular de racionalización social en el que el Estado era concebido como el cerebro y el motor del cambio. Este Estado se expresaba a través de maquinarias organizacionales estructuradas según el modelo centralista que, en vez de encarnar la racionalidad instrumental, se convirtieron en arenas de lucha política y ámbitos para la localización de conflictos, desplegando lógicas locales y siendo objeto de capturas diversas y, en consecuencia, deformando o reinterpretando las directivas de políticas y potenciando las incongruencias al interior de los gobiernos.

La planificación estatal en América Latina tiene una extensa trayectoria de debates y cuestionamientos. Aun cuando se pueden recordar experiencias previas, su institucionalización comienza a fines de la década de los años 50 y se consolida bajo la influencia de la CEPAL durante la siguiente. Con el trasfondo de la Alianza para el Progreso, se crearon ámbitos, sistemas y mecanismos para la elaboración de planes de desarrollo. Expresaron la creencia de que el cambio es producto de la aplicación de conocimientos que constituyen una suerte de ingeniería social. Los planes tuvieron, además, una funcionalidad política de corto plazo, ya que se convirtieron en la manifestación simbólica del progreso. La identificación de los sectores a privilegiar, de los criterios para la priorización de las inversiones y la búsqueda de un crecimiento que preservara los equilibrios macroeconómicos constituyeron sus elementos

esenciales. Esta planificación era voluntarista y a la vez determinista, lineal, imperativa para el sector público e indicativa para el privado. Su sesgo economicista llevó a ignorar cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como a las capacidades efectivas para la implementación. Sus metodologías no incorporaban ni los contextos políticos ni los marcos institucionales. Sus supuestos en materia de información plena y de poder suficiente para la impulsión y coordinación de las actividades sociales y para alcanzar los objetivos adoptados, revelaban su inspiración tecnocrática y su apuesta por un gobierno benévolo inspirado en el interés público que operara en un escenario de consenso.

No solamente en los diseños se manifestaron las limitaciones de esta planificación. Los recursos para la ejecución de los planes raramente se concretaron y la inestabilidad macroeconómica y las turbulencias políticas no permitieron la articulación debida entre las aspiraciones de largo plazo y las decisiones de corto plazo. Este divorcio se manifestó en términos organizacionales. En muchos países los Consejos o Ministerios de Planificación no tuvieron intervención en los procesos presupuestarios, o esa intervención se refería a los planes de inversión, pero sin relación con las asignaciones para funcionamiento o con las orientaciones para la operación cotidiana de los servicios. Es así como se multiplicaron los casos de escuelas u hospitales construidos sin maestros, médicos o recursos para gastos corrientes, infraestructuras costosas y de muy bajo impacto, objetivos enunciados sin sustento en análisis de factibilidad rigurosos ni traducibles en metas y actividades para alcanzarlos, ambigüedades que no permitían el monitoreo o la evaluación rigurosos, etc. Esta situación explica dos procesos que se dieron con cierta regularidad: o el Ministerio de Finanzas asumió el papel de ordenador de las prioridades a través de la asignación de recursos, o se fundieron ambas funciones, con predominio de hecho de lo fiscal y financiero. De igual manera, explica que haya habido persistentes intentos de modificar los procedimientos de formulación presupuestaria, introduciendo primero de manera precaria y luego más elaborada referencias a objetivos y metas de la asignación de recursos, pero siempre con escasa consideración de las capacidades organizacionales.

Los nuevos paradigmas de la gestión pública y el planeamiento estratégico

Los cambios en el contexto político y en las concepciones sobre el papel del Estado provocaron la crisis de la planificación tradicional, convertida ya en un ritual del cual solo emergían planes elaborados sin arraigo o receptividad social. En consecuencia, y progresivamente, la planificación normativa, tradicional, con pretensiones de comprehensividad, fue abandonada. Contribuyó a ello también la activación social y las transformaciones en lo productivo y tecnológico que dejaron al descubierto la insuficiente capacidad de anticipación de esos planes. Se revalorizaron entonces los límites institucionales, políticos y cognitivos de la planificación tradicional, legitimando otras aproximaciones a la planificación de gobierno, con nuevos enfoques más modestos pero a la vez más realistas, pues incorporaron los escenarios y los actores de las políticas y de su implementación.

La convicción de operar en un contexto lleno de incertidumbres y con recursos de poder limitados aceleró la adopción de los nuevos enfoques. Podría señalarse la década de los años ochenta como aquella en que se despertó un gran interés por otras modalidades de planificación. Varios factores alimentaron ese interés, además del aprendizaje acumulado luego de décadas de ilusiones no concretadas. La gestión pública comenzó a legitimar y utilizar prácticas y tecnologías que ya contaban con amplia difusión en el sector privado. Nuevas orientaciones disciplinarias fundaron los procesos de reforma de la gestión, en algunos casos de carácter radical, pretendiendo sustituir el “plan” por los automatismos del mercado y al modelo weberiano de burocracia por otros “paradigmas”. Entre estos paradigmas, el llamado “nueva gestión pública” dejó la huella más honda en las orientaciones, los diseños, los instrumentos y las concepciones de los cambios organizacionales. Las maduraciones posteriores fueron consecuencia de los cuestionamientos que se le formularon, algunos fundados en las evidencias de resultados, muchas veces negativos, de las reformas.

Un elemento central de este paradigma es considerar a la organización como la unidad crítica para el análisis. Se partió de una conceptualización de la organización pública como una caja negra que transforma

recursos en productos y resultados y que responde a un mandato específico claramente explicitado, con metas a alcanzar, mecanismos de verificación de los logros y cierta capacidad para definir los senderos y modos de producirlos. Esta aproximación enfatiza con valor normativo el carácter racional e instrumental de la organización. Desde esta tradición, los enfoques más recientes se centraron en una nueva ortodoxia neoclásica que se expresó en la atención casi exclusiva a la relación de agencia. Esta visión, de elevado potencial analítico por su simplicidad, dejó en un segundo plano a las relaciones y determinaciones contextuales, postergando cuestiones tales como la innovación y la coordinación en un marco de dependencia de recursos, incertidumbres generalizadas, eslabonamientos múltiples y ejercicio de la autonomía y de la discrecionalidad de distintos actores. Se abandonaron añejos aportes de la ciencia política, de la teoría de la organización y del análisis de la administración pública, en particular los referidos a la multiplicidad y diversidad de objetivos, a la coexistencia en las organizaciones de grupos con apreciaciones, intereses, grados de involucramiento y aproximaciones cognitivas diferentes a los juegos políticos a que da lugar la gestión.

Una consecuencia de la utilización de este paradigma es conferir a la organización mayor autonomía en la utilización de los medios con tal que satisfaga su función objetivo. La organización operaría en el marco de una relación principal-agente, evaluable por el logro de los objetivos definidos por el principal y que constituyen el mandato para el agente, poniendo en segundo plano a los medios utilizados. Esta concepción tiene una consecuencia de gran relevancia: convierte en indiferente la naturaleza de la “agencia”, ya que esta puede ser pública o privada, abriendo de este modo las puertas a la tercerización y a la privatización. Cada organización se apropia de los medios y modos de actuar, debiendo rendir cuentas por el logro del objetivo que constituye el mandato.

En este contexto organizacional, el planeamiento estratégico es la identificación de los senderos, medios y asignaciones de recursos por los que se cumple con el mandato, ejerciendo la organización los grados de libertad contenidos en los acuerdos entre el principal y el agente. Esos acuerdos podían formalizarse —y, de hecho, ese es el carácter y sentido de los contratos o compromisos de gestión que tienen amplia difusión

en algunos sectores públicos— reglando las relaciones y explicitando los márgenes de la discrecionalidad organizacional.

Este modo de concebir la administración como conjunto discreto de organizaciones públicas tuvo consecuencias no anticipadas: dio lugar a una elevada fractura del aparato estatal, con segmentaciones que impidieron la adecuada coordinación y la coherencia interorganizacional. Esto llevó a algunos a afirmar que se estaba dando nacimiento a un “Estado descentrado” con unidades integrantes que seguían su propia planificación pero con muy débil articulación sectorial o intersectorial.

Desde que fue planteado como recomendación de carácter universal, la nueva gestión pública fue objeto de numerosas y bien fundadas críticas, con una maduración analítica apreciable. En los intentos convencionales se partía en general de un diagnóstico que denotaba una concepción de la administración como sistema cerrado. Desde hace décadas, la teoría de la organización se ha venido enriqueciendo con los aportes realizados desde distintas perspectivas: el estudio de los procesos decisionales, el tratamiento explícito del medio ambiente como elemento condicionante de estructuras y comportamientos, los análisis comparativos de organizaciones, el tratamiento del poder como “flujo” y no como *stock*, en el análisis de sentidos, significados y culturas, etc. Esta maduración se evidencia en el énfasis en lo situacional, en la comprensión de los procesos decisionales y una mayor atención hacia los actores y las estructuras de relaciones que se movilizan en torno a las organizaciones públicas. Se ha producido también una evolución en la conceptualización misma de cambio de la gestión pública. Esta ya no es enunciada como un conjunto de medidas que llevarían a las organizaciones públicas a un Estado final óptimo, sino que se la concibe como un esfuerzo deliberado dirigido a iniciar y a orientar procesos desencadenados por nuevos desafíos, situaciones y tareas a que deben hacer frente y que son permanentemente renovables.

Las políticas públicas y el planeamiento estratégico

Las políticas públicas se expresan en instrumentos y son implementadas por organizaciones. Constituyen ordenamientos o actividades dirigidas a gobernar, regular o influenciar procesos sociales. Esos

instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece diversas definiciones y tipologías de ellos. Los trabajos en torno al análisis de políticas públicas específicas dejan ya interesantes enseñanzas sobre las relaciones entre sus contenidos y los mecanismos organizacionales de formulación y ejecución. Esas relaciones exceden la especificación de sus mandatos, responsabilidades y programas operativos. Los diseños deben satisfacer la necesidad de generar mecanismos para reglar las acciones de cada organización asegurando la convergencia o complementariedad con otras agencias u organizaciones. Por otra parte, más allá de los diseños formales, a lo largo del ciclo de las políticas públicas se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos.

Cada política pública tiene su economía política: enfrenta múltiples grupos y patrones de demandas de una diversidad de actores sociales, tiene distinto contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos fenómenos. En este escenario, pasan a ser cuestiones fundamentales la definición del modelo organizacional y de gestión y la efectividad de los incentivos utilizados. En esa definición debe preservarse el principio de coherencia de las políticas, el que tiene su primera manifestación en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas conforme a la desagregación de estrategias y objetivos. Estos mandatos y desagregaciones son condiciones a satisfacer para la delegación de atribuciones, en particular cuando las tareas de gobierno demandan flexibilidad en la operación, cercanía con la población receptora de servicios y capacidad de respuesta a nuevas demandas, situaciones y contingencias. En estos escenarios de tareas, la gestión organizacional debe alejarse del modelo centrado en procedimientos de la administración clásica, dando mayor énfasis a las consecuencias, los resultados y los impactos.

El planeamiento estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. Este es un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación de la acción, del contexto y de los modos de acción. Si bien puede hacer uso de diversos métodos y puede adaptarse a diferentes circunstancias, tiene

algunas condiciones que deben satisfacerse para contribuir a la coherencia entre políticas, acciones y resultados. El planeamiento sectorial es un instrumento para el alineamiento organizacional posibilitando la correspondencia entre las políticas a implementar y las misiones a cumplir. Para ello, es preciso contar con políticas explícitas y con mandatos claros. Por consiguiente, sin una definición de los objetivos de política pública, es problemático que el planeamiento estratégico contribuya a ese alineamiento asumiendo por lo tanto un carácter meramente simbólico o ritual, sin satisfacer el requerimiento de coherencia vertical.

El marco organizacional del planeamiento estratégico

Las capacidades organizacionales

La complejización en las construcciones teóricas y en los herramientas analíticas llevó también a adoptar perspectivas dinámicas que iluminan la importancia de las “capacidades de la organización”: a) competencias políticas, organizacionales y tecnológicas complementarias, es decir, conjuntos de elementos físicos, tareas, competencias humanas y relacionamientos, b) la aptitud para crearlas, renovarlas, integrarlas y coordinarlas y c) prácticas y rutinas estáticas y dinámicas, orientadas estas a nuevos aprendizajes y a la innovación. Estas capacidades son “activos específicos”, propios y no transferibles, afectadas a su vez por las dependencias de sendero, es decir, por sus propios antecedentes, y por las condiciones históricas y sociales en que funcionan.

Desde ya, y tal como está incorporado en todas las metodologías de planeamiento estratégico, es preciso contar con un conocimiento adecuado de las cualidades organizacionales. En este sentido, debe apuntarse que muchos ejercicios de planificación estratégica pasan por alto las complementariedades necesarias para la implementación de políticas. Es decir, el planeamiento estratégico debe trascender los límites organizacionales para abarcar las relaciones interorganizacionales y las redes de políticas a las se realizan contribuciones. Por lo tanto, en términos de diseño de sistemas de planeamiento estratégico, es necesario contar con un nivel sectorial, intersectorial o para todo el sector público que agregue y de coherencia a distintas planificaciones organizacionales.

Por otra parte, para una adecuada utilización de la planificación estratégica deben darse algunas condiciones previas. Si bien el gobierno nacional y sus ministerios deben contar con capacidad analítica suficiente como para alimentar “estratégicamente” las decisiones políticas, esa capacidad debería instalarse también en las organizaciones públicas, identificando y evaluando alternativas, los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etc. La efectiva utilización de esta información demanda, a la vez, condiciones organizacionales muy particulares, así como una precisa actitud con respecto a la adquisición y al uso del conocimiento. Es por esta vía que surgen cuestiones vinculadas al planeamiento estratégico que impactan sobre los diseños organizacionales y sobre los procesos en los que participan las organizaciones de gobierno. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable para la planificación de las acciones dirigidas a provocar cambios estructurales y de funcionamiento en esas organizaciones.

El presupuesto y los programas operativos

Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos. Varias situaciones se dan con frecuencia: a) el planeamiento estratégico es un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades, b) la independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario acentúa esta disyunción entre el ejercicio de planificación y la gestión, c) aun en países con elevadas capacidades políticas y administrativas, los órganos subordinados de la administración se encuentran en la situación de tener que definir sus objetivos y estrategias, sustituyendo la inercia institucional o la carencia de capacidades analíticas y de decisión en los ámbitos que tendrían que definir los rumbos en cada ámbito de política, d) dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados, este planeamiento solo puede dar cuenta de las contribuciones de la gestión de una organización y no de las de los participantes en una red de políticas.

Por otra parte, esa planificación estratégica debe estar seguida de planificaciones operativas que articulen actividades, tiempos, responsabilidades, resultados esperados y recursos. Caso contrario, es un proceso del que no pueden esperarse consecuencias efectivas para la gestión. Puede, eso sí, constituirse en un ejercicio de autoevaluación institucional, de reflexión compartida y de construcción de una identidad organizacional si es que se realiza en forma participativa.

El presupuesto en base a resultados es una tecnología para minimizar la probabilidad de que las inconsistencias, imprecisiones y defectos de alineamiento afecten efectivamente la calidad de la gestión. Aun cuando con una larga tradición en algunos países y en ámbitos del sector privado, la gestión orientada por resultados es una práctica común que comenzó a desarrollarse en los noventa, expandiéndose en la actualidad a muchos países de la región. La atención que merece este instrumento tiene varios fundamentos. Como consecuencia de las abundantes evidencias de segmentación de las políticas y de sus disfuncionalidades en los últimos años, vuelven a tener actualidad las cuestiones vinculadas al ordenamiento de la actividad estatal. Las expectativas en materia de coordinación y de mayor efectividad recayeron sobre el presupuesto y sobre su consecuencia, la gestión basada en resultados, con experiencias cuyas evidencias de éxito están aún en construcción.

La gestión basada en resultados exige disponibilidad de información, evidencias, capacidades analíticas y horizontes temporales suficientes de manera de poder diferencial lo circunstancial, transitorio o estacional de las tendencias y rumbos, con consideración sistemática de las condiciones en que se desenvuelve la implementación. Integra, por lo tanto, un conjunto de innovaciones que responden a finalidades convergentes: orientación política, análisis de las decisiones, seguimiento sistemático de la implementación y evaluación de consecuencias.

Estas innovaciones, debe enfatizarse, no consisten simplemente en la incorporación de nuevas clasificaciones y ordenamientos presupuestarios, o en mecanismos más sofisticados de control de la gestión, sino en la posibilidad de brindar a esta un carácter finalista, con responsabilidad por los productos y servicios volcados a la comunidad, con planteles técnicos y administrativos dotados de sentido de servicio

público y con una cultura política y de gestión volcada a la experimentación y el aprendizaje.

La experiencia acumulada y los problemas de la planificación estratégica

Argentina cuenta con experiencias diversas en materia de planeamiento estratégico. Esa experiencia permite formular algunas apreciaciones e identificar condiciones facilitadoras y obstaculizadoras. Una afirmación es que el marco institucional global no tiene un carácter cerrado, totalizante y determinante, sino que deja márgenes para las formulaciones e innovaciones localizadas y para la construcción y despliegue de capacidades que, una vez creadas, pueden redefinir marcos de restricciones y consolidar orientaciones estratégicas.

La cuestión central se refiere a la viabilidad de la planificación estratégica formulada con marcos de políticas ambiguos o inexistentes. Si bien en términos realistas podría afirmarse la virtud de definir estrategias organizacionales sin un marco claro y explícito de política, ya que permitiría mayor autonomía en la utilización de su conocimiento de su campo de trabajo, así como alinear sus recursos y actividades conforme a su propia apreciación de su contexto de tareas y de la especificidad de su ambiente institucional, ello implica riesgos desde la perspectiva agregada del Estado.

En términos empíricos, se constata la frecuencia de planificaciones no gobernadas por definiciones de política que les sirva de marco. Esto es particularmente evidente en los organismos descentralizados. Independientemente de las atribuciones que suelen serle conferidas por las leyes de creación, por su naturaleza son organizaciones de implementación al servicio de políticas definidas en los ámbitos que ejercen su rectoría. Definir sus ámbitos de concentración, líneas de acción y, en ciertos casos, los destinatarios de sus productos y servicios, no es una cuestión de gestión, sino de política pública. No obstante, esta afirmación rotunda debe matizarse pues el contexto del planeamiento estratégico es complejo y no es conceptualizable solamente a través de los requerimientos de articulación vertical y coherencia perfecta entre políticas y operación.

Estos párrafos intentan no cuestionar la práctica de la planificación estratégica, sino subrayar la necesidad de ubicarla en un plano mayor que apunte a la coherencia de las políticas con las orientaciones organizacionales, así como a la coordinación de la implementación realizada, como crecientemente ocurre, por redes de organizaciones, sin por ello olvidar sus contribuciones a la gestión organizacional, al esclarecimiento de las políticas y al logro de la deliberación social. Esto es particularmente relevante en aquellos casos de intervenciones gubernamentales no sectoriales que requieren aportes organizacionales diversos y que exigen marcos políticos y acuerdos explícitamente formulados y sostenibles por los apoyos sociales. Por caso, el desarrollo territorial (que comprende planificaciones estratégicas con foco en lo local) constituye un magnífico ejemplo de la necesidad de articular distintos planos de acción, niveles y ámbitos de gobierno, pero que a la vez es un instrumento ineludible para el despliegue de la iniciativa social y la acción colectiva.

Ejemplos de planeamiento estratégico en un escenario de políticas públicas implícitas, de formulación escasamente formalizada o no debidamente enunciadas para orientar su implementación, abundan. La escuela institucionalista de la sociología de la organización afirma la existencia de dos tipos de contexto que inciden sobre la estructuración y las políticas organizacionales: el contexto institucional (compuesto por las expectativas de públicos relevantes sobre el deber ser y actuar de las organizaciones) y el contexto técnico (dado por las exigencias de la producción y de las tecnologías utilizadas). Un caso en que esa formulación analítica podría aplicarse es el siguiente: un largo periodo sin la formulación de una política explícita para el sector agropecuario presenció la elaboración de planes estratégicos por los dos principales organismos descentralizados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, INTA y SENASA. Podría plantearse la hipótesis de que el alto contenido técnico de sus actividades y la especificidad de sus mandatos legitimaron la autonomía en la formulación de sus planes estratégicos. Otro argumento podría ser que cualquiera fuese la política sectorial adoptada, las funciones de investigación, extensión, fiscalización y preservación del capital natural del país tendrían siempre elevada relevancia, con escasa capacidad de los elencos políticos de operacionalizar sus preferencias en materia de orientaciones organizacionales, programas o líneas de acción.

En el mismo sector, la elaboración de un plan estratégico agroalimentario se dio en un escenario de elevada conflictividad, sin el marco de una clara formulación de la orientación de la política a seguir. No obstante ese escenario de complejidad e incertidumbre institucional, el proceso de formulación dio lugar a la realización de diálogos publico-privados que constituyeron la única instancia de negociación entre esos actores, arribándose a acuerdos genéricos pero sin la suficiente concreción en objetivos, prioridades tiempos y responsabilidades. El resultado del proceso fue un plan cuyo contenido es dudoso que oriente las decisiones cotidianas del Ministerio, a pesar de la funcionalidad política coyuntural alcanzada.

Otro ejemplo que puede mencionarse está constituido por los planes estratégicos que los organismos de investigación integrantes del sistema nacional deben elaborar para acceder a financiamientos extra-presupuestarios dirigidos al mejoramiento institucional. Esta condicionalidad se cumple, pero con frecuencia se observa la ausencia de la perspectiva y la voz de la entidad sectorial de la que dependen estos organismos. La misma, así, está ausente en la definición de prioridades de política que deben servir de marco a los organismos de ejecución. Una consecuencia, en algunos casos, es que las demandas particulares que estas organizaciones reciben en materia de servicios distorsionan sus cometidos de investigación y desarrollo, sin enunciados de políticas que permitan evaluar adecuadamente la pertinencia de esos servicios. Ese es el caso, por ejemplo, del Instituto Nacional del Agua, entidad que se debate ante problemas diversos que podría atender: de inundaciones, de zonas semiáridas, de contaminación de napas, etc., sin que la autoridad política defina las prioridades y los focos de atención estratégicos, provocando una dispersión de los esfuerzos de investigación y de los recursos asignados a la prestación de servicios.

Otra situación interesante es aquella en que existen planeamientos estratégicos muy asimilados con la gestión y con su orientación hacia el mediano plazo, sin que los mismos estén estructurados en formato de plan. Esta situación suele estar asociada a capacidades fundadas en liderazgos orientados a la innovación institucional, con dinámicas de relativa autonomía con respecto al marco gubernamental en el que operan. Es decir, remite a condiciones de conducción y liderazgo que despliegan

su iniciativa y dan sentido a la organización y sus capacidades. Algunos ejemplos históricos pueden señalarse, aún a riesgo de hacerlo con fundamentación insuficiente. Obras Sanitarias de la Nación, Vialidad Nacional o el Banco Central están asociados a los nombres de fundadores o directores que dejaron una huella de institucionalización importante en la forma de mitos fundacionales, patrones de conducta, acumulación de capacidades y estrategias de relacionamiento. Por cierto, la calidad y preservación de estas capacidades están fuertemente asociadas a la relevancia política que se les asigna y a las contingencias que deben enfrentar, pero son sus cualidades las que permiten cierta “resiliencia” para subsistir, operar y mantener ciertos niveles de eficacia aún en contextos políticos y sociales no receptivos ni colaborativos.

Síntesis y conclusiones

Se ha afirmado que los primeros intentos para sistematizar los pasos a seguir en la adopción de decisiones estratégicas, corresponde a la órbita de la planificación económica y social que procuró dar lineamientos de los que pudiesen extraerse directivas para el nivel de las organizaciones de ejecución. Las dificultades muchas veces analizadas que encontró esa planificación impidieron, con una desagregación adecuada, que sirviese como instrumento preciso para el diseño y la gestión organizacional. A su vez, y en cuanto a las organizaciones públicas, la naturaleza de los problemas enfrentados llevó a que esta temática adquiriese creciente importancia. Sometidas a una incertidumbre en aumento, actuando en un mundo cada vez más complejo y con tamaños que desafían la posibilidad de centralización de las decisiones operativas, deben generar mecanismos de asignación de capacidad decisoria a partir de objetivos y de estrategias convertidos en parámetros para los niveles subordinados. Por requerimientos de esas condiciones y por la necesidad de producir adaptaciones internas capaces de satisfacerlos, se institucionalizan procedimientos para el planeamiento estratégico y se desarrollan las tecnologías para traducirlo en prácticas de gestión descentralizada y apta para superar contingencias no previsibles.

El alcance de la planificación estratégica en el caso de las organizaciones del sector público debe ser objeto de análisis. En las empresas

privadas, la definición estratégica consiste en la elección de los focos y campos de actividad conforme a la ubicación deseada en el mercado y a las opciones de financiamiento. Para una organización pública, los aspectos análogos tendrían que constituir definiciones previas dadas por la política global y sectorial y por la asignación de responsabilidades institucionales resultante. No obstante, las directivas provenientes de niveles superiores no eliminan la necesidad de realizar tareas y de establecer procedimientos para la explicitación de sus consecuencias sobre la organización. Su comprensión y desagregación en términos operativos es, de este modo, una condición para que las contribuciones de cada unidad del sector público se correspondan con las contribuciones de cada unidad del sector alcanzando, por lo tanto, la debida coherencia y coordinación de políticas y de su implementación.

Para la realización de dichas tareas y el establecimiento de los procesos mencionados existen conocimientos y tecnologías disponibles, cuya generalización en el sector público debe constituir una de las metas a alcanzar. En particular, esas tecnologías demandan la disponibilidad de insumos abundantes de información, una capacidad técnica y social de procesamiento adecuado y la posibilidad de realizar juicios y evaluaciones a nivel organizacional. Es decir, el planeamiento estratégico es viable y efectivo en la medida en que se cuenta con sistemas de información gerencial eficientes y con características estructurales de las organizaciones que atienden al tipo particular de las actividades a su cargo, con capacidades de gestión que el mismo planeamiento estratégico puede contribuir a identificar y consolidar. A su vez, este debe estar enmarcado por definiciones de política enunciadas de manera que de ellas puedan extraerse los parámetros para la acción y para la evaluación y en procedimientos que le den legitimidad social y sostenibilidad en el tiempo.