

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".

Resistencia, Julio de 2011

LA PLANIFICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL

Dr. Luis Alejo Balestri

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

Introducción

Con el objetivo de recuperar el rol del Estado en la planificación del territorio como política pública, en el inicio del gobierno del ex Presidente Kirchner se formuló la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Para su implementación se creó la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, cuya visión es la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa, lo que constituye una síntesis de sus objetivos. Vale aclarar que el término "plan" fue usado en una acepción novedosa, en el sentido que no supone un orden de actividades a realizar, sino que se puso énfasis en el proceso de pensar estratégicamente el territorio para acordar un conjunto de proyectos que permitan modificar la realidad en un sentido. El ejercicio no comprometía a los organismos ejecutores y solo servía como orientación en la toma de decisiones. No obstante lo expuesto, cuando a fines del 2008 se presentó el Plan Obras para Todos, la mayoría de los proyectos enunciados y en ejecución habían sido previstos en el PET.

Primer ciclo de trabajo del plan estratégico territorial (2005-2008)

Los objetivos enumerados en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004) funcionaron como disparador de la convocatoria institucional realizada por el Gobierno Nacional, desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública a las Provincias, con la finalidad de iniciar un trabajo conjunto que desembocó en el **Avance I del PET**. Como consecuencia del llamado, se conformaron equipos técnicos en cada jurisdicción con los que se acordaron procedimientos metodológicos comunes para la obtención de resultados lo más homogéneos posibles.

El primer ciclo de planificación se inició, efectivamente, en el **año 2005**. En él los equipos provinciales elaboraron un diagnóstico, traducido como “Modelo Territorial Actual” que fue construido después de la formulación de cuatro caracterizaciones: la del medio natural, la social, la económica y la del medio construido.

En la caracterización del Medio Natural el análisis abarcó la relación de los ecosistemas que lo integran, evaluándolos en términos de su capacidad para sustentar la población y sus actividades y de sus tendencias funcionales.

En la Caracterización Social se analizan los niveles de satisfacción de las necesidades de la población así como la adecuación del medio biofísico como soporte de las actividades humanas.

La Caracterización Económica del territorio atiende al grado de organización de la sociedad para producir los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.

La caracterización del Medio Construido se ocupó del análisis del sistema de asentamientos humanos y de la infraestructura y el equipamiento que cuenta el territorio, evaluando el grado de adecuación del conjunto a la demanda de la población y de las actividades económicas.

El Modelo Territorial Deseado surge como respuesta superadora del Modelo Territorial Actual. Su elaboración es el resultado de un proceso iterativo de evaluación de escenarios, basado en el conocimiento producido durante la etapa del diagnóstico y orientado por objetivos políticos determinados. En ese proceso se definieron tres objetivos principales: 1) Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento; 2) Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes; y 3) Contribuir a la valoración de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. A su vez, el Modelo Deseado del Territorio se asentó sobre cuatro ideas rectoras: A) Esquema Integrado Nacional e Internacional; B) Esquema de Fortalecimiento y Reconversión Productiva; C) Esquema de Conectividad Interna y D) Esquema policéntrico de Ciudades,

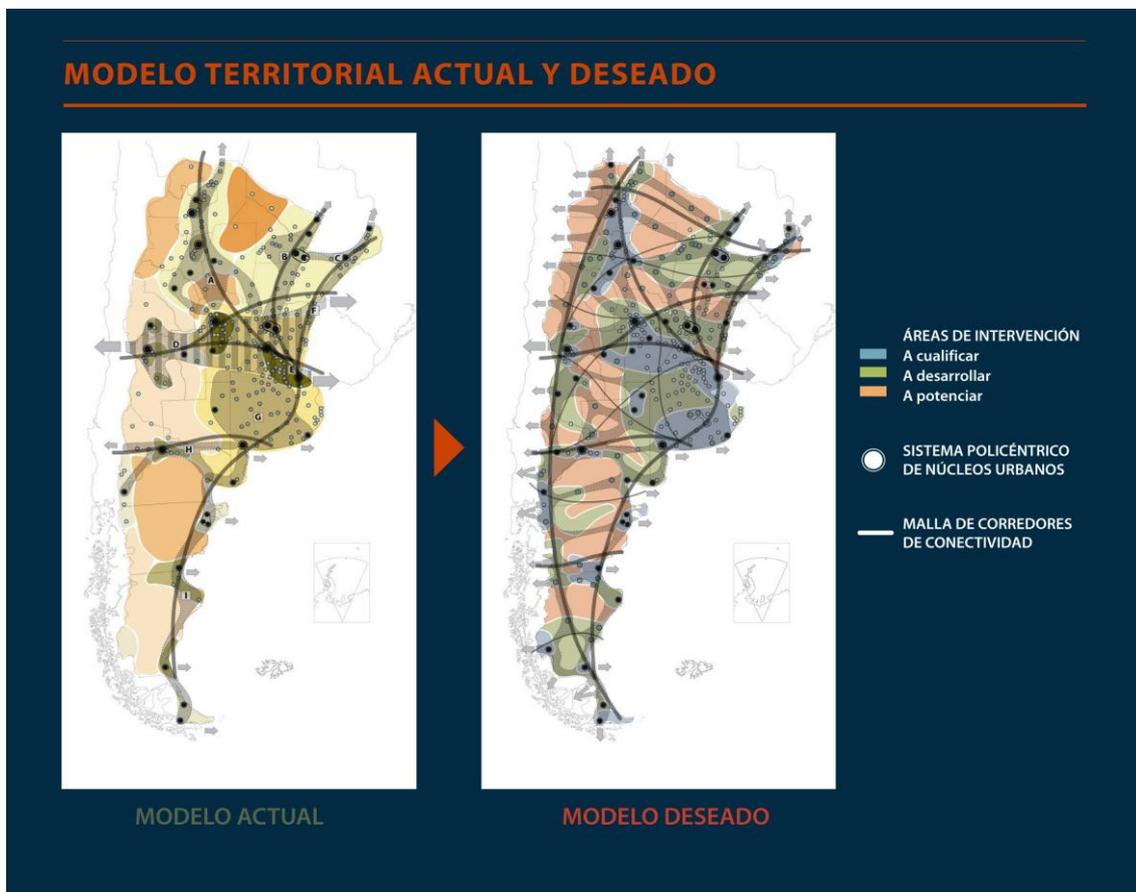
Nuevamente, el Modelo Territorial Deseado fue sintetizado en un mapa para cada una de las provincias. Consecuencia de las estrategias definidas, cada uno de los equipos jurisdiccionales elaboró una cartera de proyectos estratégicos de inversión, prioritariamente de infraestructura, que se suponen necesarios para la transformación del Modelo Actual en el Deseado.

En este proceso, los equipos locales dividieron cada provincia en regiones o áreas geográficas de intervención, integrando las visiones locales y sectoriales en perspectivas territoriales de planificación. De ese modo, las provincias compartieron un criterio cartográfico que permitió dimensionar los problemas y las líneas de acción. Contando con los productos provinciales como insumo principal, agregando datos primarios elaborados por el equipo técnico de la SSPTIP e información estratégica

aportada por organismos de ejecución de obra pública, se formuló una síntesis, que termino en la presentación de los Modelos Territoriales Actuales y Deseados correspondientes a la Nación, cuya síntesis puede apreciarse en la figura 1.

De éste último trabajo surgió una cartera de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura y equipamiento considerados estratégicos para todo el país. En **2008**, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó el Avance I del Plan Estratégico Territorial que reúne todo el material constituido en este primer ciclo de pensamiento estratégico (disponible en www.planif-territorial.gov.ar).

Figura 1: Modelos territoriales actual y deseado (PET – Avance 2008)



Segundo ciclo de trabajo del plan estratégico territorial (2008-2011)

Con el objetivo de consolidar el proceso de planificación, se abordó el Segundo Ciclo de trabajo del PET donde nos procuramos obtener tres lineamientos: **institucionalizar**

la planificación, fortalecer la metodología de trabajo y diseñar un sistema de seguimiento y evaluación.

Con respecto al primer propósito, se está trabajando en la articulación con la Dirección Nacional de Inversión Pública para insertar, institucionalmente, el proceso de planificación, aportando información para los criterios de selección de futuras inversiones en infraestructura.

En relación al segundo de los lineamientos, la nueva etapa supuso la ratificación de los estrechos vínculos establecidos con los Gobiernos Provinciales. La propuesta fue revisar los Modelos Actuales y Deseados utilizando para ellos la metodología de los mapas conceptuales. Se diseñó un procedimiento de aplicación a las regiones interiores de cada provincia, que relaciona problemáticas y soluciones. Fue de fácil transferencia y adaptación a las particularidades locales, tendiente al trabajo intersectorial y que permitía actualizaciones periódicas.

En los primeros tiempos de este segundo ciclo, el trabajo volvió a ser de los equipos provinciales coordinados y asistidos por el equipo técnico de la Subsecretaría. Ese proceso constó de cuatro etapas: la **revisión y actualización de los Modelos Actuales y Deseados**, la **ponderación del impacto territorial de los proyectos** de infraestructura identificados como necesarios por cada provincia, el estudio de los **impactos cruzados** entre estos proyectos y la elaboración de una **cartera integrada de proyectos estratégicos** a nivel provincial.

La actualización de los Modelos Actual y Deseado se realizó a través de la elaboración de **árboles de problemas y árboles de objetivos**, que permitieron explicitar y jerarquizar relaciones causales y comprobar la consistencia lógica entre problemas y soluciones.

Los árboles que cada provincia construyó para cada una de sus regiones permitieron graficar de manera clara los datos de los diagnósticos y los modelos deseados, vinculando los problemas con los objetivos, las causas con las estrategias y éstas con los proyectos de infraestructura. Las lecturas de los árboles habilitaron el ajuste de cada Modelo Deseado provincial.

El segundo paso consistió en la ponderación de los proyectos de infraestructura identificados en los mapas conceptuales regionales, según su impacto territorial. Este proceso se realizó mediante un **análisis multicriterio** a partir de la construcción de una matriz en la que se desagregó el concepto de impacto territorial en cuatro dimensiones de análisis: económico, ambiental, social y espacial. A su vez, cada una de ellas tuvo una apertura en dos niveles de subcriterios.

Cada equipo técnico provincial tuvo la posibilidad de asignar un peso relativo diferente a cada dimensión del impacto territorial y posteriormente a cada uno de los criterios y subcriterios, tomando como referencia las prioridades de desarrollo de cada región identificada en su Modelo Deseado Provincial, potenciando o atenuando los impactos de los proyectos. Posteriormente, cada proyecto fue puntuado en base a escalas previamente definidas y al chequeo contra cada uno de los criterios finales apuntados.

Los puntajes asignados fueron ingresados a un software libre que los procesó y el resultado obtenido fue un listado ordenado de proyectos, en función de esa ponderación, surgido de una operación algebraica.

Posteriormente se realizó el estudio de sinergias o impactos cruzados. El mismo apuntó a evaluar de qué manera los impactos de cada uno de los proyectos inciden en el cumplimiento de los objetivos de los otros, tomando en cuenta una misma región.

De esa forma pudo observarse el nivel de asociación y de complementariedad que existe.

Finalmente, en cada provincia se elaboró una cartera preliminar de proyectos identificados que fue **una construcción que resultó desde la consideración y el análisis de los productos obtenidos en cada etapa**. No fue una agregación lineal o aritmética, sino el resultado de la lectura conjunta de la información derivada.

En síntesis, el trabajo metodológico con las Provincias en el Segundo Ciclo del PET arrojó, como productos, la actualización de los *Modelos Deseados* construidos durante el Primer Ciclo, respaldada por árboles de objetivos regionales con sus respectivas estrategias y una *cartera de proyectos identificada, ponderada e integrada* en función de la información obtenida en cada etapa. Todo terminó en un *Mapa de Proyectos Ponderados* que complementa el mapa del Modelo Deseado.

A estos resultados cabe agregarle la considerable **movilización institucional** que el proceso provocó. Si bien hay que reconocer provincias pioneras en la recuperación de la planificación como herramienta de gestión, la reapertura del debate en torno a la relevancia de la planificación y la importancia en el ordenamiento del territorio, provocó un cambio de tendencia en la cultura estatal. Hoy se planifica en casi todos los organismos del Estado en sus diversos niveles y en muchas jurisdicciones fueron creadas organismos específicos para cumplir con tal cometido.

En segundo lugar, la **transferencia metodológica** que requirió este trabajo generó, en algunos casos, la apropiación de las herramientas propuestas para su ejecución permanente a nivel provincial y la promoción de su aplicación en escenarios municipales.

Resta llevar en adelante una importante etapa de ajuste, profundización y ampliación de las propuestas, en un proceso de toma de decisiones a nivel nacional, regional, provincial y local, mediante el cual se pondere y priorice la magnitud de las demandas pendientes a lo largo y ancho del territorio. Por otra parte, y sin eludir la responsabilidad prioritaria del Estado en la materia, este proceso deberá contar con la participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organizaciones empresariales y de la población en general, para llegar a constituirse en la expresión de un proyecto colectivo. Estamos prontos a iniciar un programa de Fortalecimiento de la Planificación Territorial con financiamiento de la CAF en el cual centramos nuestras expectativas de institucionalizar la planificación estratégica en el ordenamiento del territorio. El debate en torno al anteproyecto de ley de ordenamiento territorial es el otro instrumento central para lograr este objetivo.

Una vez finalizado el trabajo con las provincias se comenzó a trabajar en la escala Nacional. Esta fase tuvo una fuerte vinculación y continuación con respecto a la anterior y dos objetivos fundamentales: en primer lugar, **ajustar el Modelo Deseado Nacional** en función de las modificaciones que cada provincia hizo al suyo; y, en segundo lugar, volver a **identificar un listado de proyectos de infraestructura estratégicos** de impacto nacional funcionales a la consecución del Modelo Deseado de país. La novedad respecto a la cartera preliminar de proyectos presentados en el Avance 2008 será que los nuevos proyectos de inversión llevan en sí una ponderación de su contribución a alcanzar los objetivos previstos en el Plan Estratégico Territorial y que ya fueran enunciados.

Con el objetivo de definir qué proyectos serían los ponderables, esta etapa se inició con la elaboración, por parte del equipo técnico de la Subsecretaría de Planificación

Territorial, de una base de datos Nacional que unificó todos los proyectos provenientes de las *carteras provinciales de proyectos ponderados*. La lista resultante arrojó un total de 2950 proyectos que tuvieron, como límite temporal de inclusión, diciembre de 2010. A partir de ese momento se realizó un trabajo de consultas con las diferentes áreas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), el Sistema Integral de Gestión de la Obra Pública (SIGOP) y el Presupuesto Plurianual para saber cuáles de los proyectos figurantes se encontraban en licitación o etapas posteriores. El siguiente paso fue filtrar el listado final de proyectos contemplando su escala de impacto. En este caso, el criterio adoptado fue considerar los proyectos cuya área de influencia superaba la estrictamente local y su beneficio implicaba a más de una provincia.

Para completar el filtrado en función de la escala y terminar de definir aquellos proyectos de carácter estratégico se organizó un Taller de Trabajo Nacional con los equipos de todas las provincias. Allí, las provincias expusieron los proyectos de carácter regional que figuraban en las *carteras ponderadas* y, de manera plenaria, se analizaron las complementariedades, continuidades, incoherencias o repeticiones. El Taller arrojó como resultado primordial la definición de proyectos regionales e interregionales. .

Una vez configurado el listado final de proyectos estratégicos el equipo de la Subsecretaría de Planificación Territorial diseñó un trabajo de ponderación de cada uno de ellos. La metodología fue similar a la desarrollada en las Provincias, solo que en este caso la ponderación se realizó en función de aporte a la consecución de los objetivos configurados en el Avance I del PET en el marco del Modelo Deseado Nacional.

También como consecuencia del trabajo en las provincias se realizó la reformulación del mapa de áreas a potenciar, cualificar y desarrollar que forma parte del Modelo Deseado Nacional.

El trabajo arrojó como resultados un listado de proyectos ponderados en función de su impacto territorial y un listado de proyectos estratégicos nacionales que reúne todos aquéllos que resultaron de la etapa de trabajo provincial.

Conclusiones

Como balance de los dos ciclos de trabajo cabe resaltar el valioso rasgo participativo, intersectorial e interdisciplinario del mismo.

Además, vale la pena resaltar el desarrollo de una metodología simple, de fácil transferencia, que permite la identificación de los proyectos de inversión como un proceso de pensar el territorio y posterior a ello ponderar los mismos según su impacto. De este modo, nuestro mecanismo de trabajo se transforma en una importante herramienta que permite identificar y ponderar proyectos de inversión que facilita, orientan y complementan la evaluación que los mismos reciben al presentarse ante la Dirección Nacional de Inversión Pública.

No nos cabe duda que restan incorporar aristas de trabajo que perfeccionen la aplicación de la metodología, como por ejemplo: el análisis de sinergia entre proyectos estratégicos; análisis de sinergia entre proyectos nuevos e infraestructura existente; ejercitar una ponderación de las problemáticas provinciales y regionales; efectivizar un sistema de seguimiento y evaluación permanente de la metodología diseñada; desarrollar indicadores de evaluación, crecimiento, demanda e impacto y avanzar en la

incorporación de análisis prospectivos que permitan analizar y definir los proyectos en función de los posibles escenarios nacionales futuros.

En parte consecuencia de la experiencia realizada y en parte una necesidad en el proceso de institucionalización de la metodología, en el año 2008 se creó el **Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial**. En él están representadas todas las provincias y constituye un interesante foro para el intercambio de experiencias y para la continuidad del proceso de planificación.

El consejo federal está trabajando en su fortalecimiento institucional y en su marco se elaboró un anteproyecto de ley para el ordenamiento territorial.

El proyecto de ley del ordenamiento territorial fue presentado públicamente en una jornada realizada en setiembre del año pasado con la presencia de la Presidenta de la República y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la propuesta es realizar su tratamiento en foros que permitirán su mejora y validación previo al envío al Congreso de la Nación.

Se trata de un anteproyecto de Ley Marco donde en su punto segundo establece la obligatoriedad de realizar sus planes de ordenamiento territorial “a fin de establecer directrices que constituyan el marco de referencia para la realización de acciones de adecuación del territorio”. Posteriormente en su artículo 10 se regulan los contenidos mínimos de dichos planes y en el artículo 11 se define que “El PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL es el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo” una verdadera

síntesis del proceso que hemos comentado, estableciéndose la obligatoriedad de su actualización cada cuatro años.

De modo paralelo al trabajo del Plan Estratégico Territorial hemos estado trabajando en insumos esenciales como lo es el diagnóstico sobre el proceso de construcción urbana, el análisis y la prevención de riesgos y el análisis del ordenamiento rural, todo en consonancia con las planificaciones estratégicas que se realizan en otras áreas del Gobierno Nacional.