

DOCUMENTO DE TRABAJO N°107

JUNIO DE 2013

## La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local

MELINA NACKE | MICAELA CELLUCCI

## Índice

Resumen ejecutivo .....	2
Agradecimientos.....	3
Introducción .....	4
<b>1. Gobiernos locales argentinos: nuevas funciones y desafíos.....</b>	<b>6</b>
Principales desafíos para la planificación de las políticas públicas locales .....	8
<b>2. Transparencia y rendición de cuentas .....</b>	<b>9</b>
¿Qué es la transparencia de la gestión local?.....	9
Más allá de la transparencia: la rendición de cuentas.....	10
<b>3. Planificación de políticas públicas locales .....</b>	<b>13</b>
Etapas de la planificación.....	13
Los productos de la planificación .....	15
Tipos de planificación.....	16
Las ventajas de planificar en la gestión local.....	16
<b>4. Planificación estratégica de políticas públicas locales.....</b>	<b>17</b>
¿Qué es y qué implica la planificación estratégica?.....	17
Componentes de la planificación estratégica .....	17
Requisitos para la planificación estratégica en la gestión local .....	20
Ventajas de la planificación estratégica en la gestión local .....	21
Planificación estratégica en los gobiernos locales: oportunidades y desafíos .....	22
<b>5. La planificación estratégica como herramienta para lograr la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión municipal.....</b>	<b>24</b>
Planificación estratégica, transparencia y rendición de cuentas ¿una misión imposible? .....	24
<b>Conclusiones .....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>28</b>
<b>Acerca de las autoras.....</b>	<b>30</b>

## Índice de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Elementos para la transparencia en la gestión local .....	<b>9</b>
<b>Gráfico 2.</b> Elementos para la rendición de cuentas en la gestión local.....	<b>11</b>
<b>Gráfico 3.</b> Etapas de la planificación de políticas públicas .....	<b>14</b>
<b>Gráfico 4.</b> Definiciones durante la formulación de la planificación .....	<b>15</b>
<b>Gráfico 5.</b> Componentes de la planificación estratégica .....	<b>20</b>
<b>Gráfico 6.</b> Oportunidades para la planificación estratégica en los gobiernos locales.....	<b>22</b>

## Resumen ejecutivo

Frente a la creciente complejización de la gestión local argentina, este documento analiza algunas de las principales herramientas de las que disponen los gobiernos locales para mejorar su gestión y adaptarse al nuevo escenario social, político y económico que se les presenta.

**Planificar estratégicamente significa identificar prioridades y facilitar la asignación de recursos escasos, además de aumentar la capacidad de previsión sobre los resultados esperados y brindar los instrumentos necesarios para corregir el curso de acción.** Frente a esto, un gobierno es capaz de adquirir una nueva cultura enmarcada en una estrategia superior que defina o guíe sus objetivos y actividades.

A su vez, **la planificación permite que los gobiernos locales dispongan de una gran cantidad de información relevante, organizada y ponderada, que pueda ser presentada a la ciudadanía mediante procesos de transparencia.** Cuando los ciudadanos acceden a información pública conocen lo que su gobierno está haciendo y pueden controlar y presentar las críticas, recomendaciones o comentarios que consideren oportunos, además de asumir responsabilidades por las decisiones tomadas.

Al definir las actividades y vincularlas con los objetivos estratégicos de la gestión local, la planificación facilita la capacidad del municipio para rendir cuentas respecto de sus acciones, proceso que requiere de un primer paso que consiste en dar a conocer los actos de gobierno para luego explicarlos o responder sobre los mismos o sus resultados.

En este sentido, **las políticas de planificación se convierten en insumos fundamentales para mejorar la calidad democrática municipal,** en tanto facilitan los procesos de transparencia y rendición de cuentas a través de la planificación de las acciones de gobierno y la optimización tanto de las capacidades como de la calidad de respuesta a las demandas y necesidades de la comunidad. Así, se incentiva la participación ciudadana y se logran mejoras en la calidad democrática y de gobierno.

En síntesis, articular planificación y transparencia en la gestión municipal permite (1) institucionalizar prácticas de gobierno, para garantizar la inclusión de los ciudadanos mediante su participación en el proceso de toma de decisiones, (2) impulsar la apertura del gobierno, su innovación y rendición de cuentas, y (3) aumentar la capacidad estatal para responder e incidir en las problemáticas detectadas en el territorio.

## **Agradecimientos**

Las autoras agradecen especialmente a Diego Deleersnyder, asistente del Programa de Desarrollo Local de **CIPPEC**, por su colaboración en el trabajo preliminar de recopilación bibliográfica y a Nicolás Fernández Arroyo, director del Programa de Desarrollo Local de **CIPPEC**, por sus comentarios y apoyo.

## Introducción

Este documento presenta a la planificación estratégica como herramienta fundamental para lograr la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión local. Para ello, analiza el proceso que articula, hacia el interior de la institución municipal y hacia el exterior de la misma en su relación con la sociedad, la planificación estratégica, la generación y publicación de información pública, la participación ciudadana, el control de gestión y la rendición de cuentas.

El profundo proceso de reforma del Estado al que asistimos condujo al surgimiento de un nuevo escenario local en Argentina. Los municipios dejaron de ser actores pasivos que solo cumplen con funciones de alumbrado, barrido y limpieza, y se convirtieron en los primeros receptores de las demandas de la sociedad, es decir, en los responsables de ofrecer más y mejores políticas públicas que optimicen la calidad de vida local.

En este sentido, la apertura de la gestión municipal mediante la transparencia y la rendición de cuentas de los actos de gobierno, representa importantes avances en el desarrollo y la democratización de los gobiernos locales.

Sin embargo, el acto de poner a disposición de la sociedad información pública no significa estrictamente rendir cuentas; para ello, hay que tener la capacidad (y ejecutarla) de dar explicaciones sobre las decisiones tomadas y sobre los resultados alcanzados. Para ello, se requiere un proceso más amplio de modernización y fortalecimiento institucional, que le permita al gobierno local contar con un marco organizacional sólido.

Frente a esto, la planificación estratégica se presenta como una herramienta para que los gobiernos locales implementen políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Estos procesos requieren estructuras organizacionales y políticas comprometidas con las decisiones y tareas. Además, presentan ciertas complejidades para ser implementados.

Este documento se propone analizar la realidad local argentina con foco en los procesos de planificación pública, para considerar luego las posibilidades de los gobiernos locales y poner en funcionamiento procesos complejos y simultáneos como son la planificación, la transparencia y la rendición de cuentas.

El documento se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se exponen algunas características determinantes de la realidad local argentina. Los procesos actuales y la situación en la que se encuentran los gobiernos locales implican cada vez mayores obligaciones de transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, la heterogeneidad de la realidad municipal determina capacidades diferentes para la implementación de nuevas herramientas de gestión y participación, y obliga a analizarlas según cada contexto.

En segundo lugar, el documento analiza las características de la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, a partir de un marco de gestión y comunidad local.

En tercer lugar, se plantean las principales características de la planificación de la gestión local, sus tipos, etapas y productos. Además, se identifican las principales ventajas y desafíos de su implementación en los gobiernos locales.

En cuarto lugar, se analiza en profundidad el tipo de planificación conocido como estratégica, en relación con sus componentes, requisitos y ventajas.

En quinto lugar, se abordan las posibilidades de desarrollar políticas de planificación en los gobiernos locales argentinos, acompañadas de políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Para ello, se prestará especial atención a los desafíos y oportunidades de los gobiernos locales de cara a la implementación de este tipo de herramientas de modernización de la gestión.

Para finalizar, se presentan unas breves conclusiones.

# 1. Gobiernos locales argentinos: nuevas funciones y desafíos

Los procesos de descentralización y desconcentración de funciones y recursos a los que asistimos durante las últimas décadas estuvieron enmarcados en el proceso de modernización del Estado y provocaron profundos cambios en las organizaciones político-administrativas municipales argentinas.

Los gobiernos locales aumentaron sus responsabilidades en el entramado institucional argentino y se convirtieron en los primeros receptores gubernamentales de las múltiples demandas que la sociedad civil antes dirigía a otros niveles de gobierno, por lo que el impacto de sus intervenciones adquirió un lugar central en el reaseguro de la calidad de vida de la población (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

Sin embargo, la delegación formal de funciones no estuvo siempre acompañada por la transferencia de recursos materiales, económicos y técnicos necesarios para desempeñarlas, por lo que muchas veces la capacidad real de los municipios resultó limitada.

Los cambios, se evidenciaron tanto en el interior de las estructuras de gobierno como en la ciudadanía. En este sentido, la cercanía del gobierno local con los ciudadanos los convirtió en los primeros receptores de las demandas y pedidos. En paralelo, el proceso de descentralización y desconcentración de funciones, aunque con serios problemas en cuestiones presupuestarias y de organización interna, significó mayor poder político y administrativo para los gobiernos locales.

La reformulación de los estilos de gestión se desarrolló cada vez con mayor fuerza, en pos de los cambios que exigía la modernización de las funciones de los gobiernos locales. Pedidos de más y mejor comunicación gubernamental, de transparencia de los procesos de gobierno y de eficiencia y coordinación surgieron a la par de una ciudadanía cada vez más conectada con sus derechos.

Por parte de los ciudadanos, Arriagada (2002) señala que existen nuevas actitudes, en tanto los ciudadanos cambiaron la manera de ver y acceder a sus gobiernos locales, y les demandan servicios eficientes y responsables. En este contexto, los municipios se enfrentan con ciudadanos más informados sobre sus derechos y sobre los deberes de la organización municipal para con la comunidad, y con un marcado interés en la transparencia de las decisiones.

Como señala Lira (2006), la territorialidad define el campo relacional a través del cual el individuo se convierte en ciudadano y el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada.

En este contexto, los procesos de descentralización requieren funcionarios y líderes políticos con la capacidad para identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción que permitan desarrollar con éxito todas las funciones y responsabilidades a su cargo.

Además, el proceso demanda otras aptitudes como la coordinación interjurisdiccional –con los gobiernos provinciales y con el Nacional– en un contexto en el que, en una gran cantidad de casos, el nivel central diseña políticas que se aplican sin una adaptación a las particularidades de cada una de las comunidades en donde se ejecutan. Muchas políticas y programas abordan cuestiones y desafíos a escala local, pero el contexto particular no suele ser incorporado como factor condicionante en su diseño e implementación. Además, la capacidad tributaria de los gobiernos locales es limitada en términos de recaudación, lo que condiciona fuertemente la decisión de gastar y limita la fijación de prioridades de las erogaciones (Fernández Arroyo y Schejtman, 2012).

No es un dato menor que en la Argentina existan más de 2.200 gobiernos locales con características muy disímiles: el 85% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000

habitantes, lo que repercute tanto en su disponibilidad de recursos como en su estructura organizativa.

Siguiendo a Arroyo (2002), se puede decir que en la Argentina existen cinco tipos de gobiernos locales<sup>1</sup>:

1. **Áreas metropolitanas.** Ciudades de más de 250.000 habitantes con estructuras de gobierno organizadas y recursos para el desarrollo de sus funciones. La estructura social es grande y, en la mayoría de los casos, compartida entre varias localidades, lo que demanda la coordinación para la división de funciones, el establecimiento de jurisdicciones y el uso de los recursos.
2. **Ciudades intermedias.** Localidades que poseen entre 100.000 y 250.000 habitantes. La estructura estatal y de gobierno, así como la de los recursos, son organizadas, y el sentido de local se disuelve tanto entre los ciudadanos como en la lógica interjurisdiccional de división de funciones.
3. **Municipios grandes.** El autor ubica en esta categoría a los municipios de entre 10.000 y 100.000 habitantes. Poseen un Estado local consolidado, con estructura y recursos organizados, y una sociedad civil con gran sentido de lo local, que acerca sus demandas a los gobernantes.
4. **Municipios chicos.** Se trata de gobiernos locales de entre 2.000 y 10.000 habitantes, con sociedades urbanas pequeñas y escasamente organizadas. Por su estructura organizacional y los escasos recursos de los que disponen, la planificación de la gestión es sumamente difícil.
5. **Comunas.** Son gobiernos locales de hasta 2.000 habitantes, con un gran componente rural y una sociedad civil poco organizada. Poseen estructuras organizacionales aún más chicas y con mayor dependencia de recursos que los municipios chicos, por lo que la planificación es un proceso difícil de desarrollar.

En el nuevo contexto de demanda de más y mejores funciones, la administración descentralizada de recursos, la toma de decisiones y la gestión del desarrollo territorial requieren de un sistema que permita aprender sobre los procesos internos y mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión municipal.

La planificación puede ser aprovechada por los gobiernos locales para impulsar procesos de transparencia y rendición de cuentas. Es decir que no solo sirve para la gestión local del gobierno sino también para la participación de los ciudadanos en las acciones gubernamentales que los incluyen.

Según Arriagada (2002), existen cuatro razones para planificar:

1. Las acciones gubernamentales se plantean cada vez con plazos más grandes, lo que ofrece la posibilidad de establecer procesos, metas y resultados esperados.

---

<sup>1</sup> Es importante destacar que en la literatura especializada no existe una única clasificación de los gobiernos locales. Este documento toma la tipificación realizada por Arroyo (2002), ya que la cantidad de habitantes, la estructura municipal y los recursos son los aspectos más destacados para la constitución de gobiernos locales.



2. Las organizaciones son cada vez más complejas.
3. El aumento de las necesidades y demandas, tanto ciudadanas como hacia el interior de la organización.
4. Planificar impacta directamente en las demás funciones de gestión.

### **Principales desafíos para la planificación de las políticas públicas locales**

Uno de los errores más comunes que cometemos cuando pensamos en el nivel local de gobierno es concebirlo como “el gobierno del día a día”, sin grandes objetivos de mediano o largo plazo. El desarrollo de los procesos sociales, políticos y económicos que tuvieron lugar en la Argentina, sobre todo en los últimos años, refutan esta visión de sentido común que muchos consideran aún válida para describir la realidad municipal argentina.

Si bien el gobierno municipal es el más cercano al ciudadano y, por lo tanto, el nivel de gobierno más involucrado con los acontecimientos del día a día y de lo urgente, la creciente complejización de la sociedad, de sus demandas y condiciones de vida obligan a los gobiernos locales a superar el cortoplacismo que, hasta ahora, caracterizaba su gestión.

Cada vez más se requieren gobiernos más activos, participativos, eficientes y eficaces, con verdadera capacidad para producir transformaciones de diversos niveles de profundidad.

Para lograrlo, es necesario tener en cuenta, por un lado, el contexto en el que gestiona cada gobierno local (ubicación geográfica y las normativas que rigen la provincia a la cual pertenece: si reconoce o no la autonomía municipal y cómo se asignan sus recursos, entre otros) y, por el otro, la capacidad de gobierno real y potencial de un municipio específico.

La capacidad de los gobiernos locales no es algo abstracto, sino concreto. Se materializa en estructuras organizativas, herramientas estratégicas y tecnológicas, en la participación, el consenso y el liderazgo político, entre otros factores. Todos ellos influyen en la capacidad del municipio para cumplir con sus objetivos y metas.

A continuación se presentarán algunas consideraciones generales respecto de la transparencia y la rendición de cuentas, para profundizar luego en el proceso de planificación y en la planificación estratégica de la gestión local.

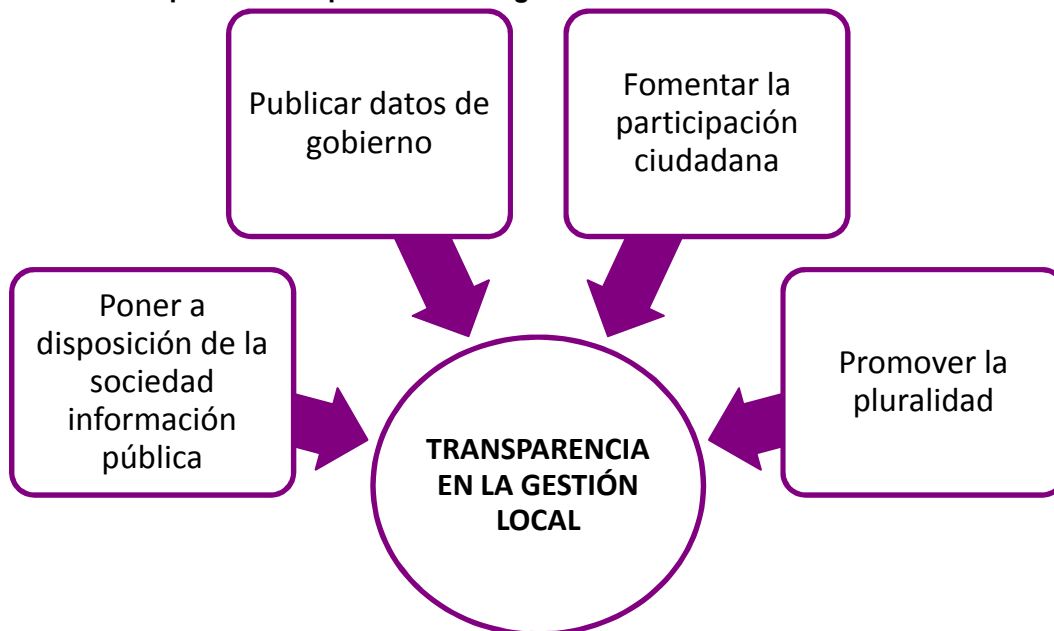
## 2. Transparencia y rendición de cuentas

Como vimos en el apartado anterior, el local es el nivel de gobierno más cercano al territorio y, por lo tanto, a los ciudadanos. Esta característica constituye su mayor ventaja en el impulso de la democratización de la gestión, al permitir que la sociedad se involucre en la definición de las estrategias a seguir y en el diseño de políticas públicas locales.

### ¿Qué es la transparencia de la gestión local?

Si bien los especialistas coinciden en que no existe una definición única sobre transparencia en la gestión, podemos mencionar una serie de factores elementales para lograrla.

**Gráfico 1. Elementos para la transparencia en la gestión local**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pereyra Iraola (2010), Shack (2008) y Boix, Marazzi y Nacke (2011).

En este sentido, la transparencia de la gestión local implica, en primer lugar, poner a disposición de la ciudadanía la información que es pública. Así, se permite a los ciudadanos tomar postura e involucrarse en los procesos de decisión de la gestión gubernamental, además de informarse sobre las acciones que realiza gobierno local.

El valor de hacer que estos datos sean públicos, es decir, que la gestión se vuelva transparente radica en que esta información se vuelve potencialmente utilizable por los ciudadanos: útil para que puedan aportar de manera constructiva al proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Así, se promueve el gobierno abierto<sup>2</sup> y con él, la pluralidad de opiniones. Esto garantiza y refuerza el acceso de los ciudadanos a derechos civiles y sociales, porque genera espacios de participación e intercambio de información.

A partir de la implementación de iniciativas vinculadas con la transparencia, el gobierno local se abre también a las opiniones ciudadanas sobre las acciones que lleva adelante, sobre la manera en que las implementa y sobre los resultados esperados. Esto permite que su capacidad de incidencia se adapte mejor a su contexto social, económico, tecnológico y político, y genera mayores y mejores niveles de gobernabilidad democrática.

Como señalan Dassen y Vieyra (2012), la transparencia es una herramienta clave de política pública para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos, y mejorar así la calidad de los servicios que brinda el Estado.

### **Más allá de la transparencia: la rendición de cuentas**

Poner a disposición de la sociedad información pública es una acción de gobierno con profundas implicancias en la gestión y en la sociedad. En la medida en que se presenten los datos de manera clara para que quien los reciba pueda reutilizarlos, la información pública podrá generar mayores niveles de gobernabilidad democrática.

A partir de la implementación de instancias de transparencia pública, los gobiernos locales deben responsabilizarse por sus actos y ser capaces de explicarlos a sus ciudadanos, es decir, rendir cuentas. La rendición de cuentas es la profundización de los actos de transparencia. Para implementarla, los gobiernos deben:

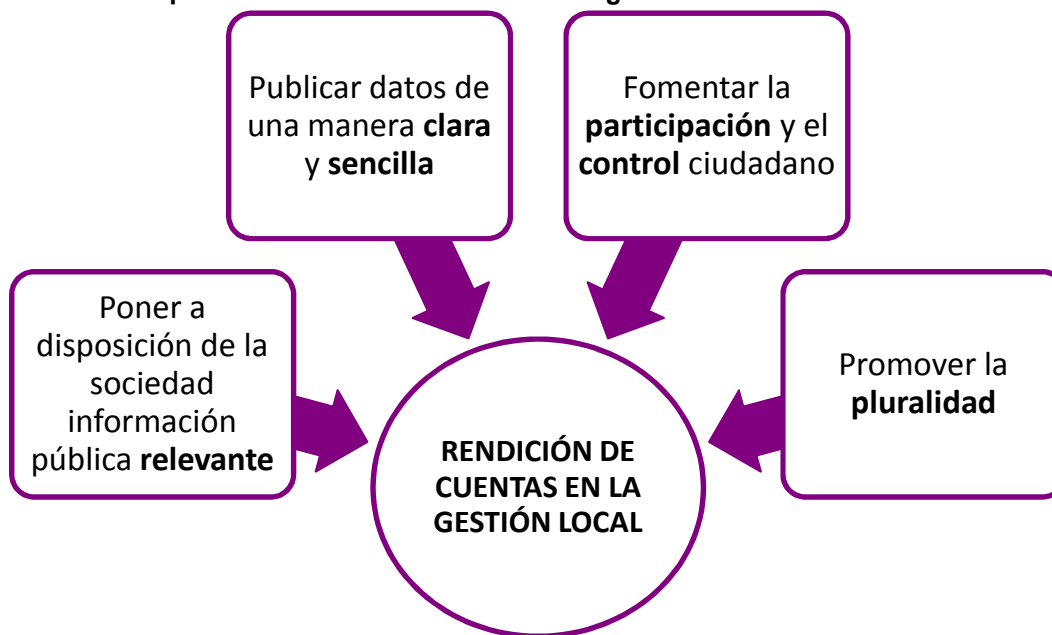
1. **Publicar la información sobre los actos de gobierno**, para que sea accesible y relevante para todos los ciudadanos y que, además. El tipo de información que se publique determinará que la rendición de cuentas sea válida.
2. **Garantizar que la información que se publica sea clara y comprensible** para toda la ciudadanía. De nada vale publicar información técnica, accesible solo a ciertos ciudadanos, que suelen pertenecer a ciertos rangos sociales. Si los datos no pueden ser utilizados por cualquier ciudadano para conocer lo que ocurre con los recursos del Estado y, por lo tanto, algunos no pueden evaluar y controlar este uso, por más que la información esté disponible, no será útil ni garantiza la participación o el control de los gobernados sobre los gobernantes.
3. **El proceso de rendición de cuentas impulsa la participación ciudadana y permite a los ciudadanos ejercer el poder de control sobre sus gobernantes.** Así, el gobierno local genera espacios para que los ciudadanos puedan sancionar las fallas o incumplimientos de sus gobernantes.

---

<sup>2</sup> El gobierno abierto hace referencia a: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de dicha información; ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o coproducir valor público (Dassen y Vieyra, 2012).

A diferencia de lo que se exponía en el **gráfico 1**, el **gráfico 2** presenta la profundización de los elementos de la transparencia necesarios para lograr una verdadera rendición de cuentas.

**Gráfico 2. Elementos para la rendición de cuentas en la gestión local**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pereyra Iraola (2010), Shack (2008) y Boix, Marazzi y Nacke (2011).

La rendición de cuentas de la gestión local implica, en primer lugar, poner a disposición de la ciudadanía información que es pública y que es relevante. De esta manera, el acceso a la información permite que los ciudadanos tomen una postura y se involucren en el proceso de decisiones de la gestión gubernamental, además de informarse sobre las acciones que desarrolla su gobierno local y de ejercer el poder de control social.

Sin embargo, dicho proceso no podría desarrollarse si la información no está publicada de manera clara y sencilla, es decir, si no es comprensible para todos los ciudadanos sin necesidad de que sean expertos en las diferentes áreas de gobierno. En este sentido, se destaca la importancia de publicar información sin grandes niveles de complejidad, para que pueda ser aprehendida por la mayor cantidad de ciudadanos posibles.

El desarrollo del gobierno abierto se relaciona con el proceso de rendición de cuentas, en tanto permite repensar el rol del Estado desde un enfoque pro ciudadano. El gobierno abierto no significa simplemente la digitalización de la burocracia, sino también la apertura de los espacios de participación y la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad.

Según Shack (2008), la rendición de cuentas requiere dos dimensiones para su desarrollo: por un lado, la dimensión normativa y por el otro, la dimensión institucional. Si bien están vinculadas, la primera se refiere a la creación de normativas para garantizar el acceso a la información, por ejemplo, una ley de acceso a la información pública. La segunda consiste en la conformación de canales institucionales para crear espacios aptos para el intercambio entre gobernantes y gobernados, a partir de la publicación de datos públicos que compensen las asimetrías en la información.

Que un gobierno local rinda cuentas fortalece la proximidad que, por su naturaleza, tiene con su ciudadanía, ya que genera canales de intercambio que empoderan a los ciudadanos y los hace realmente parte de la gestión en el territorio. De esta forma, el gobierno local adquiere legitimidad al aumentar los niveles de confianza ciudadana.

Así, el gobierno local puede encontrar en la rendición de cuentas una herramienta fundamental para mejorar su capacidad de gestión, frente a las nuevas y complejas funciones que debió asumir a lo largo de las últimas décadas.

Cabe destacar que tanto la transparencia como la rendición de cuentas podrán desarrollarse de manera exitosa siempre y cuando estén pensadas e incluidas en un marco de acción general de gobierno, es decir, en un proceso de planificación gubernamental.

A continuación se analizarán las características de la planificación de las políticas públicas locales para relacionar luego su articulación con los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

### 3. Planificación de políticas públicas locales

Gran parte de la literatura especializada sostiene que la planificación interviene en un proceso más amplio de decisión política mediante la articulación de los actores vinculados a la determinación de objetivos que guiarán las acciones y las metas a alcanzar.

A diferencia de la creencia común de que gobernar es un arte que no requiere métodos ni ciencia, el proceso de toma de decisión política y ejecución de políticas públicas demanda instancias de articulación y planificación que transformen las intenciones en acciones.

Contar con instancias de planificación al interior de los gobiernos locales permite vislumbrar impactos y consecuencias de las acciones con mayor anticipación, para tomar las mejores decisiones y avanzar en la concreción de las metas y objetivos propuestos. Como señala Arriagada (2002), un gobierno planificado tiene mayores chances de alcanzar los resultados deseados, lo que impactará en mejores políticas públicas.

Según Arriagada (2002), una organización que planifica puede:

- Anticiparse a las contingencias que pudieran perjudicar sus metas.
- Generar las bases para que la organización municipal se organice y amplíe.
- Optimizar la asignación de los recursos.

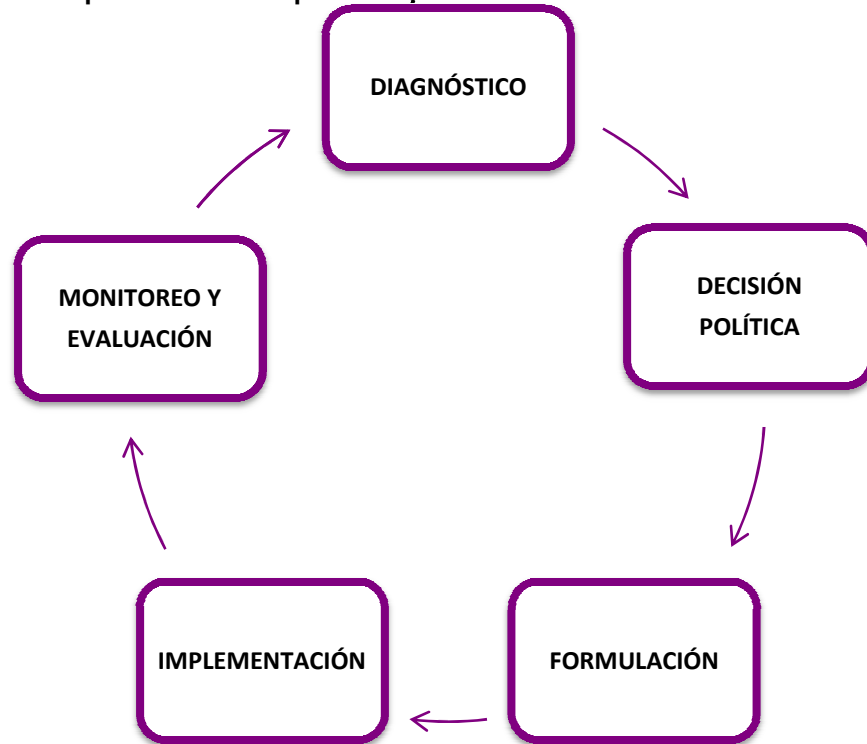
La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso tendencial de los eventos. Por eso, cuando se la aplica a la conducción de una sociedad particular, está influida por las ideas que orientan a dicha sociedad y se ve limitada por las condiciones en que esa sociedad se desarrolla (Lira, 2006).

#### Etapas de la planificación

No existe consenso respecto de las etapas necesarias para llevar adelante un proceso de planificación. Se puede encontrar una clasificación dual, según la cual la planificación puede descomponerse en una primera etapa de formulación de un Plan y en una segunda etapa de ejecución. Pero definiciones más amplias entienden que la planificación es un proceso que debe identificar un problema, explicarlo, identificar sus causas, establecer las tareas de cada uno de los actores involucrados, analizar las consecuencias de dicha intervención y estudiar su viabilidad (Babino, 2004).

En este documento se entenderá a la planificación como un proceso cíclico, en el que cada una de las etapas sienta las bases para la siguiente (ver **gráfico 3**).

Gráfico 3. Etapas de la planificación de políticas públicas



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Fernández Arroyo y Schejtman (2012).

Durante la primera etapa de **diagnóstico**, se relevan los datos y analizan las diversas situaciones y variables que convierten a una situación en problemática. Es importante destacar que este primer acercamiento a la realidad sobre la que se desea intervenir debe reconocer y especificar los recursos presupuestarios, institucionales y humanos de los que dispone el gobierno local para abordar la problemática que se desea solucionar.

La segunda etapa consiste en la **toma de decisión** por parte de los responsables políticos de la problemática. Según el análisis y las conclusiones a las que se arribó luego del diagnóstico, los responsables políticos decidirán de qué manera abordarán el problema y el objetivo de resolución establecido.

La segunda etapa permite el desarrollo de la tercera, que consiste en la **formulación** de la atención que recibirá el problema, es decir, la política pública que se diseñará para atender la situación que se desea modificar. En este punto, se delinearán el futuro deseado y las actividades que se realizarán para alcanzarlo (los objetivos y las metas) y se establecerán las estrategias y las políticas para alcanzarlos.

**Gráfico 4. Definiciones durante la formulación de la planificación**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Fernández Arroyo y Schejtman (2012).

Una vez definidas, es momento de **implementar** las acciones (o ejecutarlas), es decir, llevar a la práctica lo que se propuso en la teoría.

Por último, el **monitoreo** y la **evaluación** consisten en analizar la incidencia de las acciones implementadas para verificar si las líneas de acción ejecutadas cumplieron (o no) con las metas previamente delineadas. Esta instancia brinda las herramientas para ajustar las políticas implementadas a los resultados esperados.

### **Los productos de la planificación**

La planificación ofrece a los gobiernos locales la posibilidad de producir diversos productos útiles para la gestión y las políticas públicas.

Los **planes de gobierno** son los productos que establecen la visión a largo plazo, definen las prioridades y determinan el uso de los recursos. Estos planes establecen los objetivos, para cuya consecución se establecerán actividades que involucrarán a todas o algunas áreas de la gestión. Además, los planes de gobierno establecen políticas de acción a partir de los procesos de toma de decisión de los funcionarios.

Tanto los objetivos como las políticas guían el pensamiento y la acción, pero con una diferencia: los objetivos son los puntos finales de la planificación, mientras que las políticas son los canales de decisión a lo largo del camino hacia estos fines.

Estos planes de gobierno establecen también procedimientos para alcanzar los objetivos y reglas internas que organizan las acciones administrativas, y regular posibles procesos discrecionales. Por último, los planes establecen presupuestos para su ejecución y estrategias de acción que consideran los comportamientos de los distintos factores que pueden influir positiva o negativamente en el cumplimiento de los objetivos.

En segundo lugar, están los **planes estratégicos**, que se plantean a corto, mediano y largo plazo. Estos planes poseen mayores niveles de complejidad que los de gobierno e incorporan la visión y la misión del gobierno local.

En tercer lugar, existen procesos de planificación internos, como los **planes de fortalecimiento institucional**, mediante los cuales se modifica o mejora la estructura interna del gobierno municipal a través de la reorganización de los circuitos administrativos, la incorporación de tecnologías de gestión y la optimización del personal.

Por último, se pueden identificar los **programas estratégicos**, que establecen ejes de gestión para todas (o la mayoría) de las áreas del gobierno local.



## Tipos de planificación

Existen diferentes tipos de planificación según su ámbito de intervención, su marco temporal (corto, mediano o largo plazo) o su nivel de especificidad.

Teniendo en cuenta estos factores, Lira (2006) plantea tres niveles de planificación:

- **Planificación estratégica**, focalizada en el largo plazo y el cumplimiento de objetivos y metas duraderas.
- **Planificación táctica**, de mediano plazo y para temas específicos, para el logro de acciones eficientes.
- **Planificación operacional**, centrada en el corto plazo y en temas específicos, para el logro de objetivos determinados.

A continuación se abordará la planificación estratégica en mayor profundidad, una herramienta fundamental para los gobiernos locales. Al plantearse en el largo plazo, la planificación estratégica permite establecer la visión y la misión de las administraciones gubernamentales locales, y se presenta como un instrumento útil para profundizar la participación democrática en el nuevo contexto local orientado al ciudadano y a una gestión pública con un uso eficiente de los recursos.

## Las ventajas de planificar en la gestión local

La planificación puede funcionar como puente, es decir como enlace entre lo que el municipio quiere ser, lo que debería ser y las herramientas que tiene para lograrlo.

En primer lugar, la planificación no es una solución mágica que trae consigo todas las respuestas, muy por el contrario, es un proceso de construcción que involucra diversos actores y factores de la realidad local.

En segundo lugar, el verdadero valor de la planificación está en que permite vencer la mirada centrada en lo económico, al vincular a los distintos actores de la sociedad y crear nuevos procedimientos que conforman una institución más flexible y menos formalista.

Así, como lo señala el PNUD (2009), la planificación permite que los gobiernos locales logren consenso y compromiso entre las partes involucradas en las políticas públicas locales, y mejorar la comunicación sobre la problemática abordada entre las partes involucradas. Además, la planificación permite motivar acciones y movilizar recursos, establecer las alianzas necesarias para lograr los resultados, asignar responsabilidades y determinar indicadores de desempeño para el seguimiento y la evaluación.

Siguiendo a Lira (2006), las políticas públicas no son independientes del régimen político, lo que muchas veces puede explicar su éxito o fracaso. Por eso, resulta adecuado analizar las funciones de anticipación y coordinación de la acción pública y privada para la consecución de políticas públicas y la evaluación de sus resultados.

## 4. Planificación estratégica de políticas públicas locales

### ¿Qué es y qué implica la planificación estratégica?

No existe una única manera de planificar ni un solo nivel de planificación. Este apartado se propone profundizar sobre las características de la planificación de carácter estratégico.

La planificación estratégica es uno de los instrumentos más importantes con el que cuentan los gobiernos locales para mejorar su capacidad de gestión, porque incide en su capacidad de adaptación al cambio y al contexto, y amplía su capacidad de respuesta frente a las nuevas y más complejas demandas ciudadanas.

La particularidad de la planificación estratégica está en que se desarrolla a largo plazo, con el planteo de las metas y objetivos que regularán el desarrollo general de un programa o una política.

No existe una única forma de pensar y, por lo tanto, de ejecutar la planificación estratégica: con la simple ejecución de una serie de pasos y conceptos básicos se puede diseñar una planificación acorde a la realidad de cada gobierno local.

En este sentido, la etapa crucial de la planificación estratégica es, como su nombre lo indica, la definición de la estrategia, la secuencia coherente de las acciones a realizar (Lira, 2006).

### Componentes de la planificación estratégica

Vale destacar que los componentes de la planificación estratégica conforman un diseño flexible que permite mejorar la capacidad de adaptación de la administración pública local a los constantes cambios sociales, económicos, institucionales y políticos.

Lira (2006) establece que la planificación estratégica comienza dando respuesta a estas tres preguntas:

1. ¿Dónde estamos?
2. ¿Hacia dónde queremos ir? (objetivo)
3. ¿De qué manera podemos alcanzar nuestro objetivo?

Estas preguntas se corresponden con la **misión**, la **visión**, los **objetivos estratégicos** y el **plan de acción** de la organización.

### Misión

Es la razón de ser del municipio, es decir, indica de la manera más aprehensible y clara posible cuál es el propósito último y fundamental de la organización pública (Armijo, 2009).

La misión se construye buscando las respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes somos?
- ¿Qué hacemos?
- ¿Para quiénes?

Construida a partir de las respuestas a estos interrogantes, la misión distingue a la organización de otras, le da su razón de ser y justifica su existencia.

Este primer componente requiere un análisis de la situación que se desea atender, así como de su entorno. A la vez, hacia el interior de la organización es necesario analizar los recursos y competencias disponibles. Es decir que en primer lugar se presenta la línea de base de la que se parte.

Este diagnóstico es el marco que brinda información para promover una serie de acuerdos básicos sobre los objetivos de la gestión, su visión y las posibles estrategias a implementar para cumplir esos objetivos.

## **Visión**

La visión de la organización municipal define, a partir de un presente determinado, un futuro deseado.

Para alcanzar el objetivo se elaboran una serie de actividades basadas en los valores de la organización.

La definición de la visión es un juego de relación dialéctica entre el presente y el futuro deseado. En este sentido, los valores organizacionales son insumos esenciales de esta relación ya que manifiestan un nivel de consenso previo entre los actores.

Al igual que con el componente anterior, la visión debería responder a:

- ¿Cómo queremos ser reconocidos?

La visión demanda la formulación de los objetivos y metas que se quieren alcanzar en el largo plazo.

## **Objetivos estratégicos**

Los objetivos estratégicos son los logros que la gestión se propone alcanzar en un plazo determinado: deben ser coherentes entre sí y realistas, y al mismo tiempo, coherentes con la misión y la visión de las gestiones municipales y congruentes con los valores institucionales sostenidos.

Los objetivos estratégicos son los pilares para la construcción de las líneas de acción a seguir, que se traducirán en políticas, programas o proyectos.

En este caso, los interrogantes a resolver son:

- ¿A dónde queremos ir?
- ¿Qué pretendemos lograr?

Este componente implica un análisis del mercado del que se dispone para alcanzar los objetivos deseados, así como el diseño de las mejores estrategias para abordarlos.

Como señala Lira (2006), una estrategia adecuadamente formulada ayuda a ordenar y asignar los recursos de una organización, para lograr una situación viable y original y anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones previstas de los oponentes inteligentes.

Para construir los objetivos es necesario tener en cuenta quiénes son los destinatarios de las políticas/estrategias a desarrollar, con qué recursos contamos para poder llevarlas a cabo y cuáles son los resultados esperados.

Según Fernández Arroyo y Schejtman (2012), las 3 características que deben cumplir los objetivos estratégicos son:

- **Orientarse** a la definición de los resultados esperados.
- **Definir** las variables críticas para medir el desempeño.
- **Facilitar** el establecimiento de cursos de acción prioritarios.

Se puede agregar que los objetivos estratégicos también deben ser desafiantes, es decir, proponer logros que impliquen acciones hasta ahora no desarrolladas que, a pesar de la incertidumbre que generan, propongan dar pasos sustantivos hacia la innovación y la mejora de la gestión local. Para ello, es fundamental incorporar las expectativas de la comunidad en el proceso de definición de los mismos.

Por último, los objetivos estratégicos son instrumentos fundamentales para definir el presupuesto anual de la gestión, ya que plantean las metas, recursos y desafíos, y permiten identificar prioridades para la obtención del propósito organizacional indicado.

### **Estrategia y Plan de Acción**

Las estrategias consisten en líneas de acción a desarrollar para materializar los objetivos estratégicos. Son insumos esenciales para el proceso de toma de decisión que define las actividades, programas y proyectos a implementar.

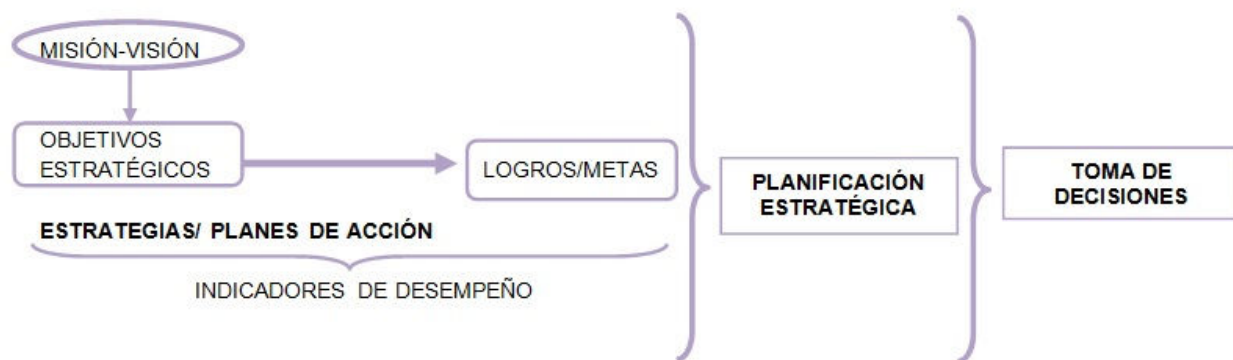
El plan de acción es la unidad más pequeña de la estrategia, es decir, la forma de operacionalizar la estrategia y llevarla a la práctica.

Si bien las capacidades de gestión se manifiestan y ponen a prueba lo largo de todo el proceso de planificación estratégica, se hacen más visibles cuando son materializadas en acciones concretas a través de las estrategias.

Este componente de la planificación estratégica se construye a partir de las respuestas a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo se alcanzarán los objetivos planteados?
- ¿De qué forma llegaremos?

**Gráfico 5. Componentes de la planificación estratégica**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Armijo (2011).

### **Requisitos para la planificación estratégica en la gestión local**

En primer lugar, para que exista un escenario que haga factible y potencie la formulación y el desarrollo de la planificación estratégica, es necesario que exista decisión política, es decir que los funcionarios municipales estén dispuestos a llevar adelante este proceso.

Una vez tomada la decisión, es fundamental elaborar un diagnóstico interno de la gestión municipal y uno externo de la localidad, para detectar los principales desafíos, capacidades, recursos, oportunidades y amenazas. En este sentido, diversos autores plantean la realización de un análisis FODA que permita tener una visión general sobre el estado actual tanto de la organización municipal como de la realidad comunitaria, y facilite la evaluación de los factores políticos, sociales, económicos y técnicos. Este diagnóstico, permite detectar también los puntos críticos de la gestión, insumo fundamental para pensar las estrategias a desarrollar.

Otro requisito importante es que a medida que la planificación estratégica tome forma y sustancia y se convierta en una forma rutinaria de trabajo para todos los miembros de la gestión municipal. Solo si esto se logra, podrán todas las áreas de la gestión apuntalar sus funciones, actividades y objetivos para que estos se correspondan con los objetivos y metas generales del municipio.

Vinculado con el requisito anterior, es necesario incluir las variables de capacitación y entrenamiento de los miembros de la gestión. Esto es, que los funcionarios municipales conozcan en profundidad por qué es útil contar con una planificación estratégica, cuál es su valor esencial, cuáles son sus componentes y beneficios, y cómo pueden aportar para la ejecución de la planificación y la obtención de los objetivos establecidos a través de su gestión diaria (proyectada a corto, mediano y largo plazo).

La legitimación de este proceso es también un requisito fundamental. Esta legitimación debe tener dos orígenes: uno interno y otro externo. No solo los funcionarios de la gestión municipal, en todos sus niveles, deben tomar a la planificación estratégica como propia, sino que la ciudadanía también tiene que conocer y aprehender este proceso de gestión. Esto quiere decir, incorporar la perspectiva ciudadana a la hora de diseñar cada uno de los componentes de la planificación para lograr que esté orientada al ciudadano y responda a sus demandas.

Al mismo tiempo, la planificación estratégica debe estar coordinada con el presupuesto anual y servir de apoyo al diseño del mismo.

Otro de los factores necesarios para desarrollar la planificación estratégica es garantizar la articulación de los objetivos de la gestión local con las metas propuestas a nivel provincial y nacional.

Por último, toda planificación estratégica tiene que ser útil para controlar la gestión a través de una serie de indicadores que permitan evaluar el desempeño y ajustar lo planificado, si es que no se obtuvieron los objetivos deseados. Es decir, no solo debe asegurar el control de la gestión sino, además, los mecanismos que permitan incorporar mejoras en la gestión local.

### **Ventajas de la planificación estratégica en la gestión local**

En general, la planificación estratégica, brinda al gobierno local una serie de instrumentos útiles para mejorar su capacidad de gestión y facilitar el ejercicio real de su poder público.

Las ventajas de la planificación estratégica se dan en dos planos, el institucional-organizacional y el democrático-participativo. Ambos están estrechamente articulados pero se vinculan con distintos criterios.

El **plano institucional-organizacional**, hace referencia a los impactos de la planificación estratégica, principalmente, hacia el interior del gobierno local en tanto institución marcada con características burocráticas y normativas. Las ventajas relacionadas con este plano son las siguientes:

- a. Permite conocer el estado actual de la organización municipal a través de un diagnóstico sobre la situación presente del municipio.
- b. Conduce a la mejora de la estructura municipal para que responda a los objetivos estratégicos delineados.
- c. Promueve una distribución más eficiente de los recursos escasos según los objetivos y las áreas consideradas como prioritarias en un momento determinado.
- d. Al establecer plazos para la obtención de uno o varios resultados, mejora la capacidad de respuesta, fortalece los lazos comunicacionales entre las distintas áreas que tienen que trabajar en conjunto y promueve el intercambio entre ellas.
- e. Al indicar un propósito organizacional común, establece una orientación básica y compartida de acción que promueve la articulación institucional.
- f. Brinda los instrumentos necesarios para dar seguimiento a las acciones establecidas y fortalece la capacidad de control y ajuste de las políticas implementadas.

Por otro lado, el **plano democrático-participativo** evidencia las modificaciones que la planificación estratégica genera en relación con la participación ciudadana y la incorporación de su perspectiva en el diseño de las políticas públicas locales.

Vale la pena destacar que no todas las formas de planificar de manera estratégica son participativas. Sin embargo, la participación es un factor a ser incorporado cada vez que son definidos los objetivos estratégicos de la gestión y el futuro al cual se desea llegar.

Las ventajas mencionadas en este apartado no son exhaustivas. A su vez, cada una de ellas deriva en resultados positivos que se extienden sobre el tejido institucional y social.

Por último, es importante destacar que toda planificación tiene también resultados no esperados o negativos. Esto se puede dar por varios factores: un mal diagnóstico que desencadenó en un conjunto de acciones cuyo resultado es una respuesta incorrecta, la modificación de los factores tanto internos como externos a la gestión o dificultades para obtener recursos, entre otros. Sin embargo, la planificación estratégica puede ser reformulada y adaptada a la nueva coyuntura y a las nuevas necesidades sociales, por eso es una herramienta propicia para el actual rol que desarrollan los gobiernos municipales en nuestro país.

### **Planificación estratégica en los gobiernos locales: oportunidades y desafíos**

El aumento del protagonismo y la capacidad de acción de los gobiernos locales solo pueden ser sustentables y fortalecerse a lo largo del tiempo si las gestiones locales logran superar la política de lo urgente y proyectar y programar su gestión a futuro. En este punto interviene la planificación estratégica en la construcción y fortalecimiento de los liderazgos locales.

El gobierno municipal puede promover la incorporación de la planificación estratégica en su gestión. Para ello, cuenta con una serie de oportunidades, un conjunto de factores externos que hacen que el gobierno esté más cerca del ciudadano, un nivel de gobierno propicio no solo para implementar la planificación estratégica sino, también, para innovar en la formulación y ejecución de la misma.

**Gráfico 6. Oportunidades para la planificación estratégica en los gobiernos locales**



Fuente: CIPPEC (2013).

El factor de la proximidad facilita el intercambio y el diálogo porque tanto la administración local como el ciudadano pueden comunicar algo de manera directa. Así, la proximidad promueve canales que le permiten al gobierno local estar presente en la comunidad y a la comunidad incorporarse a la gestión de gobierno.

Uno de los elementos del desarrollo local según Arroyo (2002) es el perfil de desarrollo. Existe una retroalimentación entre el proceso que define el perfil del desarrollo local y el que se

produce a través de la planificación estratégica: no solo se vinculan entre sí, sino que existe una dependencia entre ambos. Definir el perfil implica determinar uno de los componentes que hacen al futuro deseado, mientras que la planificación estratégica es el proceso que conduce hacia el futuro mediante el diseño de los objetivos y metas a alcanzar, entre los se encuentra el desarrollo local.

A pesar de estos factores, que facilitan la implementación de la planificación estratégica en el ámbito local, también existen desafíos:

- Dificultades para generar recursos económicos propios.
- Problemas de articulación con los demás niveles de gobierno.
- Fallas en la articulación y comunicación hacia el interior de la gestión municipal.
- Personal con bajos niveles de capacitación.
- Falta o escasez de información sistematizada sobre la realidad local y las anteriores gestiones de gobierno.
- Primacía del cortoplacismo.

Estos desafíos promueven la implementación de la planificación estratégica en los gobiernos locales y brindan instrumentos para pensar y abordar de manera integral estas dificultades y darles respuestas.

Las oportunidades y los desafíos constituyen un nuevo escenario de acción para los gobiernos locales: si pueden desarrollar nuevas capacidades de gestión, podrán asumir un rol protagónico en la gestión de la cosa pública. Sin embargo, se trata de un proceso que requiere de profundos cambios.



## **5. La planificación estratégica como herramienta para lograr la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión municipal**

La democratización, fortalecimiento y modernización del gobierno local requieren, en primer lugar, un marco institucional sólido para pensar cada uno de esos procesos de manera integral y articulada.

El municipio no debe ser un edificio conformado por secretarías y direcciones estáticas e inamovibles, sino por dependencias que puedan vincular su trabajo y circular información entre ellas e involucrarse en la definición de los objetivos generales para definir sus objetivos particulares en congruencia con los de las demás áreas de gestión.

Construir un marco institucional sólido requiere la legitimidad que solo la ciudadanía local puede dar. El proceso de democratización de la gestión solo es posible si el ciudadano puede confiar en las instituciones que lo gobiernan, ya sea porque impulsan políticas, programas o proyectos que mejoran su calidad de vida o porque garantizan espacios y herramientas para reclamar, pedir o denunciar.

El proceso de construcción de un marco institucional sólido puede valerse de diversas herramientas que lo faciliten y mejoren su calidad.

Este documento analizó la planificación estratégica, una herramienta que promueve la gestión integral al articular los procesos de democratización, fortalecimiento y modernización de la gestión pública local.

### **Planificación estratégica, transparencia y rendición de cuentas ¿una misión imposible?**

Como se mencionó en el apartado anterior, la planificación estratégica es una herramienta de gestión que proporciona a los gobiernos locales una serie de instrumentos para mejorar la calidad de su gestión, al establecer un futuro deseado a partir del análisis y revisión del presente.

Al definir metas, objetivos, estrategias y planes de acción, la planificación estratégica brinda los instrumentos necesarios para construir o reformular la estructura organizacional, en primer lugar, y la orientación de la gestión general, en segundo lugar.

Por un lado, la planificación estratégica puede generar procesos que colaboren con el fortalecimiento institucional. Por el otro, también es posible que de aquello se desprenda un proceso de modernización en la gestión.

El fortalecimiento institucional es un proceso por medio del cual las diversas áreas de la gestión local impulsan instancias de diálogo e intercambio para lograr un acuerdo común sobre el objetivo final de su trabajo, las prioridades de la gestión y algunas formas básicas de resolución de conflictos tanto internos como externos.

De esta definición se desprende la vinculación del proceso con la planificación estratégica, a través de la que el gobierno municipal establece su misión, visión y objetivos.

Así, la planificación estratégica genera los insumos básicos para impulsar y consolidar instancias de discusión y acuerdos entre los integrantes del municipio en tanto institución, creando las condiciones para pensar y definir un fin compartido que alimente el trabajo en conjunto.

La modernización en la gestión pública es un proceso técnico-político cuyo fin principal es fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones públicas. Modernizar implica repensar el rol municipal en el marco de sus capacidades institucionales, para generar cambios positivos en el proceso de toma de decisiones, teniendo como pilar esencial la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. En la medida en que es posible reflexionar sobre esas capacidades, también es posible reformular los procesos institucionales internos que hacen al proceso de formulación e implementación de políticas públicas municipales.

Esta vinculación estrecha entre los procesos mencionados aumenta la capacidad de adaptación y cambio del municipio a las nuevas condiciones del contexto, y promueve una mejor capacidad de gestión y de respuesta ante las demandas ciudadanas. Estos factores conducen a transformar el rol de municipio en tanto institución representante del poder público.

De esta manera, la planificación estratégica impacta tanto hacia el interior de los gobiernos locales como hacia el exterior. En el ámbito interno, la planificación estratégica promueve la creación de una nueva cultura organizacional; en el ámbito externo, profundiza los lazos entre gobernantes y gobernados, es decir, entre gobierno local y ciudadanía.

Sin embargo, la modernización y el fortalecimiento del marco institucional local solo podrán ser sustentados en el tiempo si son legitimados por los ciudadanos. La única manera de lograr un exitoso proceso de legitimación es que los ciudadanos conozcan a su municipio.

En este sentido, la planificación estratégica brinda los instrumentos necesarios para fortalecer al gobierno en tanto institución pública, además de ser fuente crucial de información sobre el proceso de toma de decisiones.

El ciudadano puede darle sentido a la información a la que accede mediante la planificación estratégica, porque se presenta en el marco de una serie de objetivos, proyectos y actividades de gobierno. Es decir, la información tiene valor si empodera al ciudadano y le permite involucrarse en el proceso de toma de decisiones de manera informada.

La planificación estratégica incentiva los procesos de rendición de cuentas del gobierno local, al permitir a los ciudadanos conocer el camino que se espera recorrer en la gestión y la manera en que se piensa recorrerlo. Al disponer de la información sobre las decisiones, el ciudadano puede opinar, reclamar o denunciar e impulsar la revisión y modificación de las estrategias implementadas que no lograron los objetivos propuestos.

Por último, entre los resultados de este proceso están la transformación de la relación gobernante-gobernado, el desarrollo de nuevos canales de intercambio de información entre la institución pública y la sociedad, y la orientación de la gestión hacia el ciudadano, los cuales conducen a mayores niveles de democratización de la gestión local.

## Conclusiones

En el gobierno local, la articulación entre planificación estratégica, transparencia y rendición de cuentas originan un proceso de construcción de confianza: confianza en la capacidad de gestión del gobierno municipal que crece en la medida en que la articulación antes mencionada fortalece institucionalmente al municipio, moderniza su organización interna y sus canales de comunicación externa y promueve su democratización, incorporando la participación ciudadana a la definición de los objetivos, estrategias y actividades.

La planificación estratégica es una herramienta esencial en este proceso de construcción de confianza, ya que genera las condiciones propicias para la transparencia de los actos de gobierno y da origen a los datos y a la información pública que el gobierno local presenta a los ciudadanos al establecer la misión, visión, objetivos estratégicos y líneas de acción. Así, genera las condiciones necesarias para la rendición de cuentas, es decir, para que los funcionarios den explicaciones y se responsabilicen ante la ciudadanía por las decisiones tomadas, lo que permite el control de los gobernados sobre los gobernantes.

A su vez, el proceso de participación implica que los ciudadanos se involucren con las situaciones, problemas y necesidades de sus comunidades, convirtiéndose en corresponsables por los rumbos seguidos y las decisiones tomadas.

De esta manera, el proceso de planificación, rendición de cuentas y participación se torna un proceso cíclico que se retroalimenta.

El principal aporte de la planificación estratégica no es brindar respuestas mágicas e inmediatas, sino impulsar un proceso de reflexión y análisis sobre la realidad local, sus desafíos y oportunidades, para delinear el futuro donde el principal objetivo sea la mejora de la calidad de vida de la sociedad.

La utilización de las herramientas aquí presentadas permite al gobierno local adquirir mayor protagonismo en la gestión del territorio, lo que acompaña el proceso impuesto desde los niveles de gobierno nacional y provincial, a la vez que reformula su rol de nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos.

Si bien el diseño de la planificación estratégica requiere conocimiento técnico, abordar su formulación implica también empaparse de la realidad organizacional, social, política y económica que caracteriza al municipio en un período determinado. En este sentido, cabe destacar que son el resultado de un proceso social y político más amplio.

Ni la planificación estratégica ni la rendición de cuentas pueden ser abordadas, y mucho menos comprendidas, si no se las inserta en el marco de un municipio y período histórico determinado.

Mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos no es una tarea sencilla ni ajena a los conflictos de intereses, contradicciones y desafíos. Pensar en la planificación estratégica como herramienta para lograr gobiernos locales abiertos, con capacidad para rendir cuentas, requiere reflexionar sobre las condiciones sociales, políticas, organizacionales y económicas que posee (o que determinan) a cada municipio que encara un profundo proceso de modernización y democratización en la gestión.

Los municipios argentinos tienen la posibilidad de fortalecer su rol dentro de la sociedad, de convertirse en verdaderos actores del cambio social. El primer paso para lograrlo es reflexionar sobre su forma de hacer políticas públicas, sobre las herramientas de las que disponen, sobre los

objetivos que marcan su desarrollo. La planificación estratégica como instrumento facilitador de la rendición de cuentas es una de las variables que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de repensar el rol municipal.

## Bibliografía

Armijo, M. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (versión preliminar). Área de Política Presupuestaria y Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Armijo, M. (2011). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie de Manuales N° 69*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Arriagada, R. (julio de 2002). *Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Serie Manuales N° 20*. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Arroyo, D. (2002). *Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Babino, L. (2004). *La planificación como función de la gestión de gobierno*. Córdoba: CiGob.

Boix, M., Marazzi, V. y Nacke, M. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales. La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón. Serie Buenas Prácticas Municipales 2*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2010). *Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: Programa REMEDIAR + Redes, Ministerio de Salud de la Nación.

CIPPEC y Fundación Grupo Innova (2005). *Hacia la planificación estratégica*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cunill Grau, N. (2005). *La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Santiago de Chile: Revista Chilena de Administración Pública.

Dassen, N. y Vieyra, J. C. (editores) (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Domingo, M. (2001). *Planificación estratégica para la gestión local*. República Dominicana: Participación Ciudadana.

Elena, S. y Pichón Rivière, A. (marzo de 2013). *Acceso a la información y transparencia de la justicia: un recorrido que recién comienza. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°118*. Buenos Aires: CIPPEC.

Elena, S. y Pichón Rivière, A. (octubre de 2012). *Imparcial, pero no invisible: justicia, transparencia y gobierno abierto. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°113*. Buenos Aires: CIPPEC.

Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Jolías, L. (2011). *Avances del gobierno móvil en los municipios argentinos. Documento de Trabajo N°77*. Buenos Aires: CIPPEC.

Lira, L (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9.3.

Pereyra Iraola, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Peruzzotti, E. y Smulovich, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York.

Sánchez Albavera, F. (2003). Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

Shack, N. (2008). Plan, presupuesto, transparencia y planificación. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.

## **Acerca de las autoras**

**Melina Nacke:** consultora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Candidata a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Profesorado en Educación Media y Superior en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), en curso. En la gestión, desde 2008 es asesora de la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. También se desempeña como docente de la materia Sociedad y Estado del Ciclo Básico Común (Universidad de Buenos Aires).

**Micaela Cellucci:** asistente del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Posgraduada en Gestión Socio-Urbana y Participación Ciudadana en Políticas Públicas, Escenarios de Transformación Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Profesorado en Educación Media y Superior en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), en curso.

**Este documento fue elaborado en el marco del XI Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales", organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Entre Ríos.**

El **Programa de Desarrollo Local de CIPPEC** fue creado en mayo de 2005 bajo el nombre original de Área de Gestión Pública Local. Tiene como objetivo fortalecer la gestión pública local, a través de la investigación, asesoramiento y capacitación para contribuir a modernizar la administración, aumentar la transparencia y resolver situaciones problemáticas, en pos del desarrollo integral de las comunidades locales.

**Para citar este documento:** Nacke, M. y Cellucci, M. (junio de 2013). La planificación estratégica: herramienta para la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno local. *Documento de Trabajo N°107*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

**La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.**







## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social**, **Desarrollo Económico**, e **Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org [www.cippec.org](http://www.cippec.org)