

# **Introducción a la Planificación Estratégica**

**Mg Hugo Randazzo**

## Contenido

Introducción.....	2
Conceptos básicos .....	3
¿Qué es la planificación? .....	4
¿Por qué planificar? .....	5
¿Qué es la Planificación Estratégica? .....	5
¿Qué es la Planificación Operativa? .....	6
El Triángulo de Matus .....	7
Política Pública y Acción Estatal.....	8
La cadena de valor pública .....	9
El problema: demandas y necesidades .....	11
Propiedades de un Problema .....	12
¿Cómo definir un problema? .....	12
El Objetivo.....	14
Funciones y Objetivos.....	16
Proyecto y Objetivo .....	17
Población potencial y población objetivo.....	18
Los Productos .....	18
Los Indicadores de desempeño .....	20
Los componentes de la Política Pública.....	29
El Ciclo de la Política Pública.....	30
La Planificación Estratégica y la Formulación Presupuestaria.....	32
Bibliografía.....	33

## Introducción

En el ámbito de la alta dirección es común hacer referencia al “Plan Estratégico”, a la “Planificación Estratégica”, a la “Política Pública”, pero pocos saben íntegramente de que se está hablando exactamente y menos aún como estas juegan en la gestión de una organización.

La **Planificación Estratégica** es una actividad llevada adelante por las **más altas autoridades de una organización** cuya finalidad es dar **previsibilidad, disminuir la improvisación, alinear los recursos en lo importante, lo sustancial, y efectuar el seguimiento para que en ese proceso prime la eficacia, eficiencia y excelencia, entendida esta como la satisfacción de los destinatarios naturales y de la sociedad** en general.

Sin embargo muchas organizaciones no cuentan con una Planificación Estratégica adecuada, un desconocimiento generalizado del Plan Estratégico (si existe) navegando así la gestión en la coyuntura e improvisación permanente, a tal grado esto, que el modelo del día a día se encuentra naturalizado y aceptado como “lo normal” cuando no debiera serlo.

Se hace necesario pues que los Directivos de una organización, máximos responsables del éxito o fracaso de la gestión, conozcan y comprendan que es la Planificación Estratégica y como se debe hacer uso de ella para potenciar los resultados de la Organización.

En este documento veremos primeramente conceptos básicos relacionados con la razón de ser de la planificación y su importancia.

Describiremos que es la Planificación Estratégica y su producto principal: el Plan Estratégico.

Analizaremos como se relacionan el proyecto de gobierno de un organismo con las capacidades que posee y la gobernabilidad.

Conoceremos que es una “Política Pública” y la “Cadena de valor pública”.

Aprenderemos cual es la razón de ser de una Política Pública, como definirla correctamente, llevarla adelante, hacer su seguimiento, mensurar su resultado e impacto en la sociedad empleando indicadores.

Describiremos luego el “Ciclo de la Política Pública”, un círculo que abarca el diseño, implementación, evaluación y que persigue la mejora continua de la Política Pública.

Finalmente mencionaremos brevemente la relación entre la Planificación Estratégica y la Formulación Presupuestaria.

## Conceptos básicos

*“De nada sirve tener viento a favor si no sabes a donde quieres ir”  
(Séneca)*

Esta sencilla frase nos dice que de nada sirve contar en el presente con los recursos materiales, humanos, financieros y un contexto político favorable para nuestra gestión, sino no sabemos a dónde queremos llevar nuestra organización en un futuro.

De nada sirve pues los mejores recursos sino no tenemos claramente definido un horizonte a lograr y como llegar a él.

Muchas Organizaciones no poseen objetivos claros. En el ámbito estatal es común tratar a las funciones como los objetivos de la Organización. La mayoría de los agentes que trabajan en ella suelen desconocer para que está la misma, para que existe, que es lo que persigue y el camino elegido para lograrlo. Todo ello debiera estar plasmado en lo que se conoce como la Misión, la Visión, las Funciones y los Objetivos Estratégicos de la Organización.

Es fundamental que todos los trabajadores que conforman una Organización, cualquiera sea su jerarquía, conozcan pues cuál es la Misión, la Visión, la Funciones y Objetivos de la Organización en la que se encuentran trabajando.

La Misión de una Organización es la razón de ser de la misma, para que fue creada.

La Visión es la forma en que quiere ser vista por sus destinatarios en el futuro, es un compromiso a futuro con la sociedad.

Las Funciones son las competencias que tendrá en su accionar la Organización. Estas competencias se reflejan detalladamente en las funciones de las áreas sustantivas de la misma.

Los Objetivos son situaciones o estados futuros a lograr por la Institución. Los Objetivos Estratégicos guiarán la marcha futura de la Organización y son definidos por las mas altas autoridades de ella.

Veremos nuevamente estos conceptos en detalle más adelante.

Tanto la Misión como las Funciones son, en el ámbito estatal, dados por una normativa (Ley, Decreto, Resolución). Los objetivos en cambio no, los establecen las autoridades de un organismo. La Visión, que es establecida por las altas autoridades, raramente es definida en áreas del estado.

Con respecto a su dinamismo, la Misión, Visión y las Funciones suelen ser más estáticas que los Objetivos, es decir una vez definidas, no es común que se modifiquen dentro de una gestión de gobierno e incluso por períodos que las trasciende, salvo que se sumen competencias o se trasladen estas a otro organismo.

Los Objetivos (nos referimos a los estratégicos) son menos estáticos que la Misión y las Funciones. Se fijan normalmente al inicio de la gestión y luego se van revisando año a año, pudiendo sufrir alguna modificación según el cambio de contexto (económico, político, social).

En el sector privado es común enunciar además de la Misión y Visión los **Valores**.

Los **Valores** son los principios de conducta que regirán el accionar de la Organización.

## ¿Qué es la **planificación**?

Algunas definiciones de planificación son:

*“Es el proceso de establecer metas y elegir medios para alcanzar dichas metas” (Stoner, 1996).*

*“Establecimiento de un **enfoque racional para lograr objetivos** preseleccionados, salvando la brecha actual que nos separa al sitio donde queremos llegar. Es un proceso que requiere un esfuerzo intelectual, requiere **determinar conscientemente los cursos de acción a seguir y basar las decisiones en propósitos, conocimientos y estimaciones bien definidos**”.*  
(Harold Koontz y Heinz Weihrich, 1995).

*“Es el proceso de **establecer objetivos y escoger el medio** más apropiado para el logro de los mismos **antes de emprender la acción**”*  
(Goodstein, 1998).

*“Proceso consciente de **selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo**. Implica **conocer el objetivo, evaluar la situación** considerar **diferentes acciones** que puedan realizarse y **escoger la mejor**”*  
(Jiménez, 1982).

Estas definiciones poseen puntos en común:

- el establecimiento de objetivos o metas futuras a lograr
- la elección de los medios óptimos para alcanzarlos.

Implica además un proceso en el cual, a partir de una **situación inicial** y mediante una adecuada toma de decisiones, se establecen acciones para el **logro de un objetivo**.

Podemos resumir todo diciendo que:

**Planificar** es un **proceso que a partir de una situación inicial, y fijado un futuro a alcanzar (meta, objetivo), se establece racionalmente un PLAN con las acciones más convenientes en función de los recursos disponibles.**

La planificación, a partir del análisis de la situación, nos permitirá decidir seleccionando entre determinadas alternativas, la más adecuada para transformar la realidad, utilizando eficaz y eficientemente los recursos.

## ¿Por qué planificar?

Podríamos abordar ésta preguntándonos por el antónimo de “planificar”, que es: “improvisar”.

La improvisación es la toma de decisiones sin ningún tipo de fundamento razonable, y que muchas veces, apoyada en la intuición y experiencia, constituye el día a día del accionar de muchas organizaciones.

Amalio Rey, relacionó los conceptos de planificación - intuición e improvisación así:

*“Nadie puede dudar que la intuición, e incluso la improvisación, son buenas compañeras del éxito empresarial, pero se necesitan también dosis constantes de previsión y gestión profesional”.*

*“A más complejidad en los procesos e intensidad de la competencia, más necesaria es una adecuada planificación”.*

**“Sin planificación, lo urgente se confunde con lo importante”.**

La **planificación** nos ayuda a **disminuir el margen de error**, disminuir **la incertidumbre**, ser más eficaces, hacer un **uso más eficiente de los recursos**, disminuir los riesgos y fundamentalmente **a tener un horizonte claro para la organización**.

## ¿Qué es la Planificación Estratégica?

La Planificación Estratégica es **planificación a largo plazo**, que **ve a la organización en forma íntegra**, y que a través de un **análisis situacional** (**recursos, actores, entorno, problemas detectados**), aprovechando sus fortalezas y oportunidades existentes, establece los objetivos generales a alcanzar, su cuantía y temporalidad, alinea los recursos para tal fin y define los **productos principales a brindar a la sociedad**.

La Planificación Estratégica es llevada adelante por las más altas autoridades de la organización.

El **producto del proceso de Planificación Estratégica** es el **Plan Estratégico**. Este plan resume en un único documento: a) la **Misión**, razón de ser de la organización, para que existe, como se encuentra posicionada en el medio; b) la **Visión**: como quiere ser vista por la sociedad; c) los **Objetivos estratégicos**: a **donde** se quiere ir, **como** se va a llegar allí, que **se va a instrumentar** para ello, **como se controlará** la marcha en ese camino y, finalmente, si se ha llegado satisfactoriamente.

En forma más detallada, un Plan Estratégico debe contemplar los siguientes aspectos:

### 1. Análisis situacional

Responde a la pregunta **¿Dónde estamos?**

Contempla la **historia del organismo**, las **fortalezas y debilidades**, sus **capacidades, recursos**, los **actores** con los que interactúa, el **marco institucional** y la **legislación** aplicable, las **amenazas y oportunidades** presentes, los **problemas y necesidades** detectados **en nuestra población destinataria**.

### 2. La Misión

Es la **razón de ser del organismo**. Normalmente en el ámbito público viene dado por una **normativa**.

Responde básicamente a las preguntas **¿Qué hacemos?** **¿Cuál es nuestro propósito básico?** **¿Para quienes lo hacemos?**

La misión debe ser corta en su extensión, clara, concisa, entendible, motivadora.

### 3. La **Visión**

Responde a la pregunta ¿De qué forma en un futuro deseamos ser vistos por nuestros destinatarios? Tiene uso frecuente en organizaciones del ámbito privado y se complementa con los Valores.

### 4. Los **Objetivos Estratégicos**

Son los resultados, que a partir de una situación inicial, queremos lograr a mediano y largo plazo.

Los objetivos responden a la pregunta de ¿Qué queremos hacer? ¿Cuándo lo queremos hacer? ¿En qué cuantía queremos?

Los objetivos pueden ser vistos como la contraparte de los principales problemas y necesidades detectadas.

Los objetivos estratégicos deben ser coherentes con la misión y orientaciones de las políticas de gobierno a nivel global y/o sectorial.

Deben pocos, priorizados y estar formulados en términos de los resultados que se persiguen.

Deben ser posibles de asignar a determinadas áreas de la organización, o centros de responsabilidad, traducidos en objetivos específicos.

Deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles. (CEPAL – Armijo M., Bonnefoy J.).

### 5. La **Estrategia** emplear

Responde a la pregunta ¿Cómo llegaremos?

La estrategia es el modo en que se implementarán las acciones necesarias para alcanzar los objetivos.

### 6. Los **Productos**

Son los “entregables” a la sociedad. Puede ser una regulación, una transferencia de dinero, un bien o un servicio.

Responden a la pregunta ¿Con qué instrumentos daremos respuesta?

Son el principal bien o servicio que la institución proporciona directamente a un usuario externo.

La demanda de los destinatarios de estos productos es continua, sistemática, permanente.

Los recursos que se consumen en la generación de un producto estratégico son importantes (CEPAL – Armijo M., Bonnefoy J.).

### 7. Los **Indicadores de Desempeño**

Responden a las preguntas ¿Cómo mediremos lo logrado? ¿Estamos haciendo las cosas bien? ¿Hemos cumplido con nuestros objetivos?

El Plan Estratégico puede tener un período de validez de 4, 6, 10 o más años.

## ¿Qué es la **Planificación Operativa**?

La Planificación Operativa es la planificación de corto plazo, que enmarcada en los objetivos estratégicos a lograr, establece en detalle la mejor forma de alcanzarlos.

La Planificación Operativa para ello suele definir **Objetivos Específicos** (varios por cada Objetivo Estratégico) y efectúa la “programación” anual necesaria, plasmada en el Plan Operativo Anual (POA) que es la base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto.

Es llevada adelante por el personal ejecutivo y medio de la Organización.

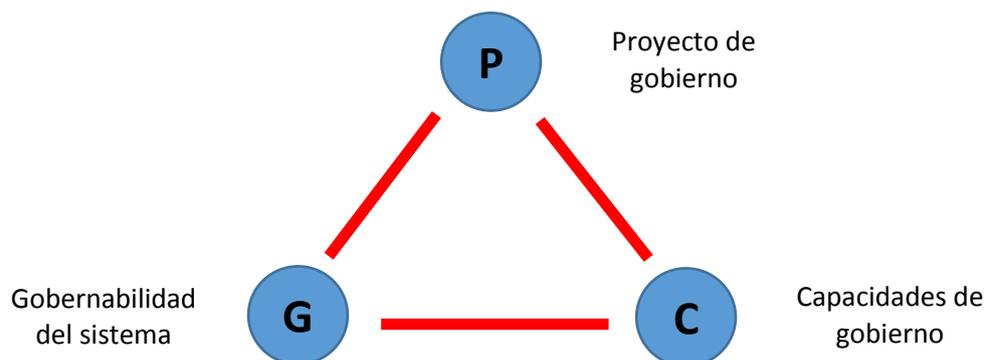
Un **Plan Operativo Anual** es un documento que debe contener:

- Las **actividades a realizar**, explicando cómo se lo va a conseguir.
- Las **personas responsables de cada actividad**.
- Los **recursos** que se necesitan y los que se disponen para realizar **cada actividad**.
- La **Programación**: un **cronograma** de las **actividades** a realizar, los **recursos** a emplear en cada momento.
- Los **productos intermedios, finales y sus indicadores**.

### El Triángulo de Matus

Carlos Matus, desarrolló lo que se conoce como la **Planificación Estratégica Situacional (PES)**. Allí definió lo que se conoce como el **triángulo de gobierno**, el cual establece un sistema de correlaciones entre **tres componentes**:

- El **proyecto de gobierno**: identifica los **problemas**, define los **objetivos**, selecciona el conjunto de **operaciones para su resolución** y arbitra los **recursos** necesarios para su ejecución.
- La **governabilidad del sistema**: se refiere a **como el actor de gobierno controla las variables relevantes y pertinentes al proyecto de gobierno con otros actores**. Cuanta **mayor influencia o control** tenga el actor **sobre esas variables mayor** será la **governabilidad del sistema**. Por el contrario, cuanto **menor decisión** tenga el actor **sobre las distintas variables**, menor será su grado de libertad.
- La **capacidad de gobierno**: reside en la **facultad de liderazgo basado en la experiencia**, en los **conocimientos en ciencias y técnicas de gobierno**, y los **recursos con los que cuenta**. Dicho de otra manera, es la **capacidad de conducción o dirección acumulada en la persona que lidera**, en su **equipo de gobierno** y en la **organización que gobierna**.



El gráfico pone en evidencia la **relación de fuerzas entre estos tres factores**. Así, por ejemplo, si el **proyecto de gobierno es muy ambicioso**, el punto P se aleja, el triángulo equilátero inicial dejará de ser tal (equilibrio inicial de fuerzas) pasando a tener una base angosta y por ende será más inestable. Para “acompañar” el crecimiento de P se deberán mover los puntos G y C también, de modo de restituir el equilibrio y volver a un nuevo triángulo equilátero, esta vez más grande.

Cualquier factor que se mueva en sentido creciente o decreciente deberá ser acompañado por los otros para que la gestión de gobierno cumpla sus objetivos.

Un caso interesante y relacionado con el rol de los actores es cuando G se aleja de C. Aquí se pierde gobernabilidad y otros actores al gobierno comienzan a jugar un rol sustancial, lo que puede provocar el fracaso de la gestión.

No hay que olvidar que un dicho de la diplomacia:

*“En el ajedrez, las negras también juegan”*

### **Política Pública y Acción Estatal**

Se puede definir a una **Política Pública** como el conjunto de acciones que lleva adelante un gobierno a los fines dar respuesta a un problema o necesidad de la sociedad.

Esta definición tiene implícita la “intervención del Estado” arbitrando recursos (humanos, materiales, económicos) los que transformados adecuadamente le permite brindar una prestación que se traduce en una regulación, transferencia dineraria, servicio o un bien físico dirigido a la sociedad.

Nosotros asociaremos una Política Pública a una gestión de gobierno, es decir, un gobierno aborda un problema, y según su propia impronta, diseña e implementa una Política Pública para dar respuesta. El mismo problema, bajo otra gestión de gobierno podrá ser abordado de forma distinta, según la impronta de ese nuevo gobierno. Ambas son Políticas Públicas.

Una **Acción Estatal** es un conjunto de actividades que lleva adelante una gestión de gobierno a los fines de dar solución a un problema o necesidad de la sociedad. Se puede considerar a la Acción Estatal como una unidad de menor envergadura que la Política Pública.

En general, una Política Pública es implementada desde varias dimensiones y actúa sobre distintas variables que dan origen al problema. Cada una de estas constituye una Acción Estatal específica.

Es decir, una Política Pública puede estar conformada por una o más Acciones Estatales.

En la práctica, y según el ámbito, se podrán usar ambos conceptos como equivalentes.

Lo importante es que estas intervenciones por parte de las instituciones estatales, como veremos más adelante, conllevan procesos de **agregación de valor público**. Es decir, empleando insumos tales como recursos humanos, materiales, económicos, conocimientos, etc. estos se transforman en un proceso que da como salida un producto con valor agregado.

**Las políticas públicas buscan transformar la realidad,  
con el fin de brindar un mayor bienestar a sus  
destinatarios**

En toda organización se llevan a cabo dos tipos de actividades:

- aquellas que son propias y específicas de su razón de ser, las cuales viene dadas normalmente por una normativa (un Registro por ejemplo) y que deberán realizarse independientemente del gobierno de turno. Estas se denominan “actividades inherentes”.

- aquellas que son propias de la gestión de gobierno y responden a la intención de intervenir para dar respuesta a un problema de la sociedad y que se llevan adelante con una impronta propia de la gestión. Estas son las Políticas Públicas.

Es importante distinguir entre ambas. Las primeras no dan respuesta directa a un problema de la gente, sino que en el mejor de los casos, pueden ser insumos que ayudan a dar la respuesta. Las políticas públicas en cambio tienen su razón de existir en dar solución a un problema detectado.

Gestionar (crear, mantener) un “Registro de Datos Genéticos de Violadores” no soluciona por sí mismo el problema de la ciudadanía, que podría ser por ejemplo, el “alto índice” de este tipo de hechos, pero constituye una herramienta que permite la identificación de personas relacionadas con este delito, y por ende, ayudar a prevenir y disminuir así su reincidencia, disminuyendo así el índice.

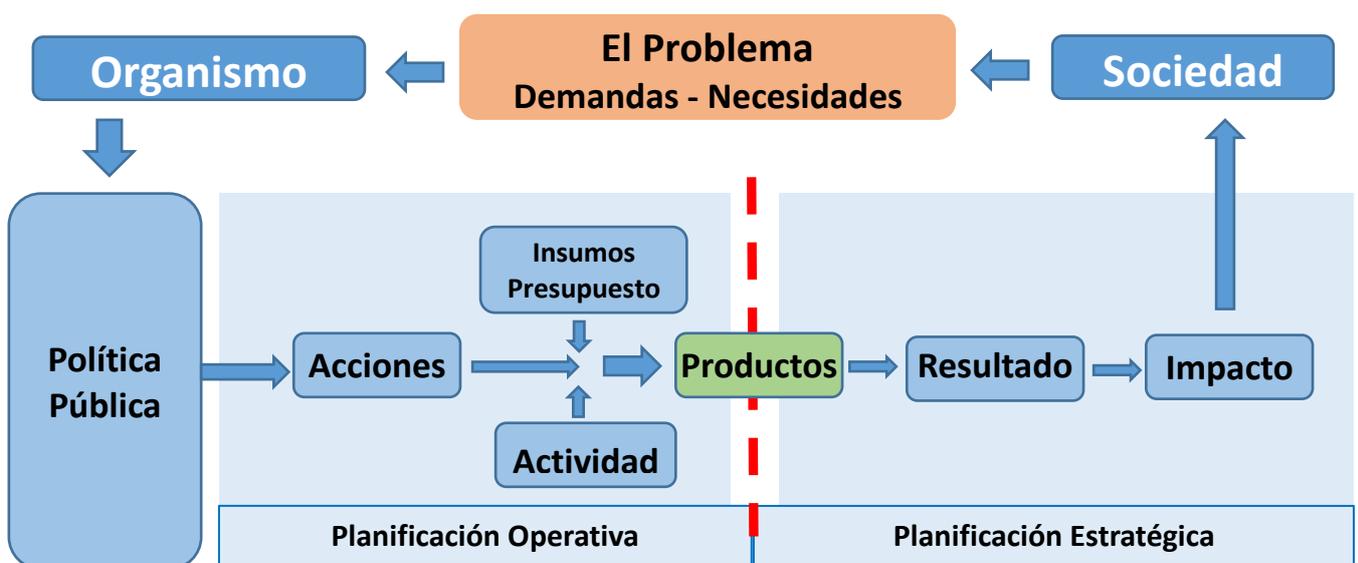
Por último, una actividad inherente no genera normalmente un **hecho político** relevante, en cambio, una Política Pública sí.

Por ejemplo, decir que el “Registro de Datos Genéticos de Violadores” posee 2.000 perfiles no nos dice nada en términos políticos. Implementar una Política Pública para reducir la impunidad y prevenir este tipo de hechos en donde el cruce con el banco de datos genéticos haya podido resolver 50 casos que estaban impunes y dar alerta a 10 comunidades donde habitan 50.000 mujeres sí.

### La cadena de valor pública

Una Política Pública debe ser entendida como una cadena de valor donde a partir de un problema de la sociedad se busca su solución o mitigación esperando obtener un resultado e impacto positivo consecuencia de su implementación.

La cadena de valor sería:



La **cadena** es un proceso en el cual, conceptualmente, **se transforman insumos en productos que son entregados a la sociedad a los fines de mejorar su bienestar.**

## El problema: demandas y necesidades

Podemos decir que un Problema es:

“Una dificultad o situación que afecta negativamente a la Organización, la cual se desea prevenir a los efectos de eliminar o morigerar sus efectos”

“Una situación dada que se considera deficiente y evitable”

“Una brecha que separa la situación deseada y la situación actual”

Todo problema se origina en una necesidad, deficiencia o demanda.

La sociedad requiere de sus gobernantes mejoras continuas para una mejor calidad de vida. Llamaremos a estas necesidades y demandas simplemente “problema”. Estos problemas pueden ser múltiples y diversos. Normalmente no es factible abordar simultánea e íntegramente todos los problemas simplemente por la falta de capacidades estatales, la dinámica cambiante de las necesidades, contexto político, económico y social, contexto internacional, tecnología existente, etc.

Así, suponiendo ahora que todos los problemas son conocidos por quienes deben darle respuesta, al momento de querer abordarlos algunos se harán inviables o simplemente no prioritarios. Decimos “inviable de abordar” porque su característica y/o magnitud requiere de capacidades que simplemente el gobernante no dispone en ese momento. Decimos “no prioritarios” porque en función del contexto, los recursos requeridos para abordarlos y su impacto en la sociedad respecto a otros analizados, son de segundo orden.

Qué problema abordar y cual no plantea a los gobernantes una encrucijada que debe ser resuelta en el marco de la rendición de cuentas y transparencia hacia la sociedad. Es decir, la subjetividad de la decisión debe ser minimizada buscando utilizar mecanismos que den fundamentos racionales a la decisión y generen registros de las mismas hacia actores externos.

Existen diversas técnicas que ayudan a ello y que pueden ser aplicadas según el momento.

Por ejemplo:

- Focus group
- Entrevistas
- Censos, encuestas.
- Bases de datos
- Experiencia personal
- Conocimiento en la organización

En todos los casos se deberá validar lo relevado “en el campo” y ante los posibles destinatarios del futuro beneficio.

Una vez conformada la lista de problemas se hace necesario saber cuales de ellos podrán ser abordados, es decir, donde intervendrá la gestión gubernamental y donde no, y dentro de los abordables la prioridad de cada uno de ellos.

Volvemos a insistir que no todos los problemas podrán ser atendidos en una gestión ya que los recursos no son infinitos. A su vez, definidos en cuales se intervendrá, la intensidad y magnitud de su abordaje dependerá de los recursos que se destinarán a cada uno, y es aquí donde la prioridad de la gestión de gobierno entra a jugar.

A los fines de ayudar en la **selección y priorización** podemos mencionar las siguientes **herramientas**:

- **FODA**
- **Diagrama de Pareto**
- **Mapa de Actores**
- **Cuadro Factibilidad – Impacto**
- **Matriz de prioridades**

Las **necesidades y demandas finalmente seleccionadas** pasarán a conformar la “**Agenda Pública**” del organismo y serán **sobre las cuales se diseñarán las Políticas Públicas** para su abordaje y poder así **transformar la realidad**, objeto principal de la gestión gubernamental.

### **Propiedades de un Problema**

Las propiedades que caracterizan un Problema son:

- Debe **reflejar una necesidad a partir de un conflicto, fracaso o tensión**.
- La necesidad **debe partir de la realidad** (no de algo hipotético), deben **existir evidencias, síntomas claros y objetivos de su existencia**.
- Estar su **temática enmarcada en la Misión y Función del Organismo**.
- Debe ser “**deseable**” su solución por parte de los afectados, es decir, debemos **centrarnos en las necesidades del destinatario** y no en lo que nosotros creemos que el destinatario necesita.
- Debe ser manejable, **factible de resolver por la Organización**. Si el problema es muy amplio se vuelve inmanejable y los resultados serán imprecisos, inconsistentes o negativos.
- Debe ser **relevante**. Su solución debe redundar en una **mejora significativa en los resultados buscados**.

### **¿Cómo definir un problema?**

*“Si tuviera 1 hora para dedicar a un problema, emplearía 55 minutos en su definición correcta y 5 minutos en su solución”*

Albert Einstein

Esta frase nos indica la importancia del tener bien descrito un Problema en el proceso de su abordaje y solución.

Por otro lado, vamos a considerar que para que un **Problema** exista como tal, debe existir una **dificultad que no puede resolverse automáticamente** y por ende **requiere de la intervención del Estado**.

Los Problemas no tienen vida propia al margen de los **actores que los definen**. Son además totalmente **subjetivos**. Para algunos puede existir el Problema y para otros no.

**Los Problemas existen como tales dentro de un contexto dado**, en otro contexto dicha situación puede que no constituya un Problema.

Para poder formular un Problema hay que tener en claro primero que un Problema **no es una falta de solución**. La falta de “algo” no constituye técnicamente un Problema. Formular un Problema aludiendo en forma directa a la ausencia de una solución predeterminada es incorrecto.

Por ejemplo, la “falta de 2 autos para transporte” no es un Problema puesto que con conseguir 2 autos la cuestión estaría resuelta. La misma cuestión, correctamente formulada sería la “deficiencia en la prestación del servicio de transporte”, en donde una (puede haber más) de las posibles soluciones es contar con 2 autos.

Se debe notar que en el primer caso la solución es única y direccionada. Induce claramente a quien debe solucionar el Problema en el “cómo hacerlo”. En el segundo caso la solución no es parte del enunciado, pueden pues plantearse **varias soluciones**. Esto es clave para definir un Problema:

“Un Problema es considerado tal si **permite más de una solución**”

Así, es incorrecto entonces formular un Problema como:

“Ausencia de, Falta de, No existencia .....

Una definición correcta sería:

“Bajo rendimiento de .....

La importancia de poder contar con varias soluciones factibles radica en que **se pueden montar diversos escenarios y en función de las capacidades, contexto político, social, económico, institucional de la Organización escoger el más adecuado**.

Por el contrario, si la solución es única no hay nada que analizar y nos limitaremos simplemente a aplicar esa única solución.

Relacionado con ello, es importante entonces que en la formulación del Problema no se incluya el “como” solucionarlo.

Una **definición correcta de Problema debe:**

- **No incluir la posible solución.**
- **Tener más de una solución posible.**
- **No ser la ausencia o falta de “algo”.**
- **Ser redactado en sentido negativo.**

Teniendo en cuenta lo explicado se debe **evitar usar**, al definir un problema, los términos:

- |                    |                        |
|--------------------|------------------------|
| - <b>No existe</b> | - <b>Falta</b>         |
| - <b>No hay</b>    | - <b>Imposibilidad</b> |
| - <b>No tiene</b>  | - <b>Ausencia</b>      |

Se puede **usar** en cambio:

- |                         |                     |
|-------------------------|---------------------|
| - <b>Limitado/a</b>     | - <b>Deficiente</b> |
| - <b>Bajo/a</b>         | - <b>Inadecuado</b> |
| - <b>Escases/Escasa</b> | - <b>Débil</b>      |

- Alto costo
- Lentitud
- Inseguridad
- Insuficiencia
- Carencia
- Aumento
- Disminución

Al **definir el Problema** se debe tener en cuenta:

- Debe ser **descripto en forma breve, clara y concisa** (2,3,4 líneas).
- Debe **indicar los efectos negativos que produce**.
- Debe **especificar donde ocurre**.
- Debe especificar **cuando ocurre**.
- Debe especificar **a quienes afecta**.
- Debe estar **cuantificado**.
- Debe estar **redactado en sentido negativo**.
- Deben **indicarse las fuentes de datos empleados**.

## **El Objetivo**

Hemos definido ya la Política Pública como “el conjunto de acciones que lleva adelante un gobierno a los fines dar respuesta a un Problema o necesidad de la sociedad”.

**Abordar el Problema implica establecer, en el momento de diseño de la Política Pública, un Objetivo asociado a los fines de darle solución total o parcial.**

El Objetivo nos dice lo **que queremos lograr, en que tiempo y su cuantía (o meta), partiendo de una situación inicial dada.**

**Suponiendo una Política Pública sencilla, con un Problema a abordar bien definido, el Objetivo de dicha política se obtiene simplemente negando el Problema y redactándolo en infinitivo.**

Recordemos que **el problema se enunciaba con sentido negativo, al negarlo se obtiene un enunciado con sentido positivo que es justamente el Objetivo.**

Por ejemplo, supongamos los siguientes Problemas:

“Aumento de la reincidencia de personas liberadas en los penales federales”  
“Bajo rendimiento de los suelos del NOA en el cultivo de maíz”

Un Objetivo sería:

“Disminuir la reincidencia de personas liberadas de los penales federales”  
“Aumentar el rinde por hectárea de los suelos del NOA para el cultivo de maíz”

Un enunciado mejor a los anteriores sería:

“Disminuir la reincidencia de personas liberadas de los penales federales en un 50% dentro de los 2 años de liberación”

“Aumentar en un 20% promedio el rinde por hectárea de los suelos del NOA para el cultivo de maíz, pasando de 50 quintales a 60 quintales en 4 años”

El valor 20% sólo toma dimensión real cual se conoce el valor base. Normalmente, no conocer el valor base absoluto impide dimensionarlo adecuadamente.

Recordemos que la finalidad de una Política Pública es mejorar la calidad de vida de la gente, por ello, si no hay un Objetivo claro no hay forma de medir el logro de lo actuado.

En la comunicación a la sociedad de una Política Pública, se suele explicitar solamente lo que se desea lograr sin especificar la cuantía ni su cobertura geográfica, grupos sociales. Por ejemplo:

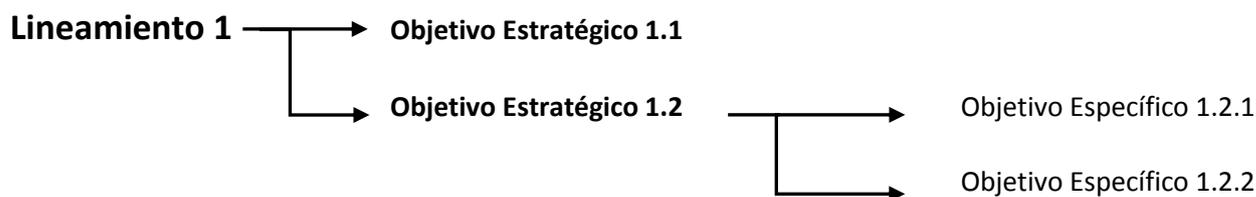
“Trabajar junto a los agricultores para aumentar sustancialmente el rendimiento de los suelos en el cultivo de maíz”

“Fortalecer el Acceso a la Justicia”

No está mal en el contexto y finalidad del comunicado (el contexto político, por ejemplo), pero desde el punto de vista técnico faltaría explicitar “en cuanto” se quiere solucionar el Problema y en “que tiempo”.

En estos casos, la falencia suele ser cubierta mediante los **Objetivos Específicos**. Estos representan un grado de desagregación de los **Objetivos Estratégicos**. Así, los estratégicos se emplean en los altos niveles del Organismo y de la APN en general, quedando los específicos para la gestión interna. Estos últimos si deben contemplar plazos y metas concretas a lograr.

Lo anteriormente expuesto no constituye una regla puesto que de hecho no la hay. Dependiendo del estilo de gestión, la escala de la Organización y las “modas” se suelen usar nombres como “Iniciativas Prioritarias”, “Ejes”, “Lineamientos Estratégicos”, “Lineamientos”, “Objetivos”, “Objetivos Estratégicos”, etc, combinando jerárquicamente los mismos. Por ejemplo:



En términos generales hablaremos a nivel político o de las más altas autoridades de:

- Iniciativa.
- Iniciativa prioritaria.
- Política pública
- Eje
- Lineamiento
- Lineamiento Estratégico
- Objetivo Estratégico

Mientras que a nivel ejecutivo, operativo o mandos medios de:

- **Objetivos**
- **Objetivos específicos**
- **Acciones**

Volviendo a los **Objetivos**, al establecerlos, los mismos **deben ser factibles y desafiantes**. Poner un Objetivo que de antemano se sabe que se cumplirá no tiene sentido (cosa bastante común), como tampoco poner uno que sea casi imposible de lograr, normalmente esto por no evaluar los riesgos involucrados. **Que tan “chico” o “grande” quedó el objetivo quedará revelado al efectuar el seguimiento y evaluación de resultado**. **La experiencia, conocimiento del Organismo y la evaluación del contexto son necesarios para una formulación equilibrada**. **Ante la duda es preferible ser “conservadores”**.

Con respecto a la **meta** se debe tener cuidado, desde lo técnico, **no emplear términos o valores que impliquen “la totalidad”**. Por ejemplo, no es aconsejable decir:

“Disminuir la reincidencia de personas liberadas de los penales federales en un **100%** dentro de los 2 años de liberación”

Las razones son obvias, si se lograra el 95% sería algo espectacular pero a pesar de ello se estaría incumpliendo con el objetivo propuesto.

Algo similar ocurre **cuando se emplean las palabras “erradicar”, “eliminar”, “exterminar”, “terminar”**.

Saliendo de lo puramente técnico y con una mirada más de gestión de gobierno, es común hacer uso de esos términos que responden a cuestiones más de **marketing político**. Por ejemplo: **“Pobreza 0”, “Evasión 0”**. Estos términos suelen ser más **propios de emplear en lineamientos o políticas de comunicación que en el establecimiento de objetivos concretos**.

## **Funciones y Objetivos**

Es común confundir las funciones o competencias de un organismo con los objetivos a lograr, definidos estos, como parte de una política pública que lleva adelante una gestión determinada.

Para **distinguir uno de otros** se debe considerar que:

- Las **funciones** son normalmente **dadas por una normativa**.
- Son realizadas por el organismo **independientemente de** quien gobierne y **la gestión en curso**.
- **No poseen un “tiempo de vida”** y se ejecutan siempre hasta que otra normativa las cambie.
- Las funciones **dan a entender un “proceso” o una “actividad”**.
- **Suelen usar en su enunciado (no siempre) tiempos verbales en infinitivo** tales como: **“Entender”, “Registrar”, “Llevar ....”, “Regular”, “Controlar”, “Asistir”, “Promover”,**

“Difundir”, “Visibilizar”, “Intervenir”, “Informar”, “Representar”, “Proponer”, “Redactar”, “Hacer cumplir”, “Coordinar”, “Dirigir”, “Ejercer”, etc.

Los **objetivos** (generales o específicos) se caracterizan en cambio por:

- No son dados en general por una normativa superior (Ley, Decreto). Si puede ocurrir que por ser **parte de un Plan Estratégico** o darle cierta formalización, figuren en una Resolución del Organismo.
- Son **establecidos por la gestión de gobierno del momento**. Rara vez cruzan un mandato presidencial de signos opuestos.
- Denotan en su enunciado el **querer “lograr”, “alcanzar”, “generar”** un nuevo estado de situación.
- **Poseen, en forma explícita o implícita, una duración de tiempo acotado** en su ejecución.
- Suelen usar en su enunciado (no siempre) verbos en infinitivo, tales como: **“Fortalecer”, “Aumentar”, “Mejorar”, “Mantener”, “Alcanzar”, “Establecer”, “Disminuir”, “Elaborar”, “Construir”, “Identificar”, “Concientizar”, “Lograr”, “Brindar”, “Facilitar”, etc.**

Los verbos dados en ambos casos son de carácter ilustrativo. No hay una regla que determine cual usar exactamente en uno u otro caso.

En las funciones los verbos usados se caracterizan por generar acciones o actividades que podrían ser realizadas “in eternum”, es decir, pueden estar continuamente en mi Organismo “proponiendo”, “informando”, “registrando”, “controlando” una misma cosa siempre, año tras año.

En el segundo caso, el verbo empleado y su información de contexto dan a entender o transmite una cierta acotación en el tiempo, no se ejecuta “in eternum”. No tiene sentido en un Organismo estar continuamente “fortaleciendo”, “aumentando”, “elaborando” una misma cosa siempre año tras año (si distintas cosas, cuidado). De ocurrir esto último estaríamos más ante la presencia de una función que un objetivo a lograr del Organismo. Es por ello que en los **objetivos, y en particular los objetivos específicos**, se deben **indicar además de un plazo, una meta**. Alcanzado uno de los dos se debieran dar por finalizada la intervención, realizar una evaluación y proponer una nueva. Veremos más en detalle esto al hablar del “Ciclo de la Políticas Públicas”.

Finalmente se aclara que el uso de estos verbos antes expuesto, ya sea para una Función o un Objetivo, se enmarca en “Buenas Prácticas” de redacción y no reglas mandatorias a cumplir.

## **Proyecto y Objetivo**

Es importante distinguir claramente uno del otro.

El **Proyecto** es un **conjunto de tareas que se realizan en forma coordinada a los fines de un logro**.

El Proyecto tiene como característica fundamental que:

- Se realiza por **única vez**.  
Es decir, no se repite su finalidad. No se construye el mismo puente 2 veces.
- Tiene una **fecha de inicio y una de fin**.

El Proyecto no es algo de ejecución indefinida o continúa.

- Su razón de ser es **producir un bien físico, tangible**. Puede ser un edificio, un puente, una sala de emergencia, una cárcel, un laboratorio, etc. **Terminado este concluye el Proyecto**.

El **Objetivo** no necesariamente implica la producción de un bien físico, ni es dicho bien físico su razón principal. El Objetivo **se establece a los fines de resolver un Problema en donde los bienes físicos (regulaciones y transferencias dinerarias además) son la parte tangible generada para tal efecto. Generar dicho bien no garantiza per se el cumplimiento del Objetivo**.

Por ejemplo, “reducir la tasa de mortalidad infantil un 50% en 4 años” es un Objetivo, en donde la construcción de hospitales móviles podría ser uno de los Producto factibles que ayudará a su logro (aunque no lo garantiza).

### **Población potencial y población objetivo**

Se define como **población potencial** al **número personas destinatarias posibles de ser receptores de una Política Pública**. Es el **conjunto de personas que son afectadas por el Problema**.

Al momento del diseño de nuestra política nos encontraremos con que **los recursos no son infinitos, sumado a su disponibilidad oportuna, capacidades con que contamos, característica de nuestra política, etc.**, lo que en términos concretos **nos obligará a limitar esa población destinataria potencial** a otra efectiva u objeto, que se denomina **población objetivo o destinataria** de la Política Pública. Se deduce entonces que la población objetivo es menor o igual a la población potencial.

Una **Política Pública bien definida** debe **especificar ambas poblaciones**, no sólo para darle una **magnitud real de la importancia de su implementación**, sino además porque desde lo político, es algo de sumo **interés comunicacional**.

**Cuantificar estas poblaciones no suele ser fácil** y debe casi siempre recurrirse a **fuentes externas** al organismo, tales como el **INDEC, Cámaras Empresariales, Asociaciones** y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).

### **Los Productos**

Hemos visto hasta ahora que una Política Pública aborda un Problema (demanda, necesidad) y se propone darle respuesta fijando para ello un Objetivo.

Pero,

¿cómo se hace para llegar a la solución?

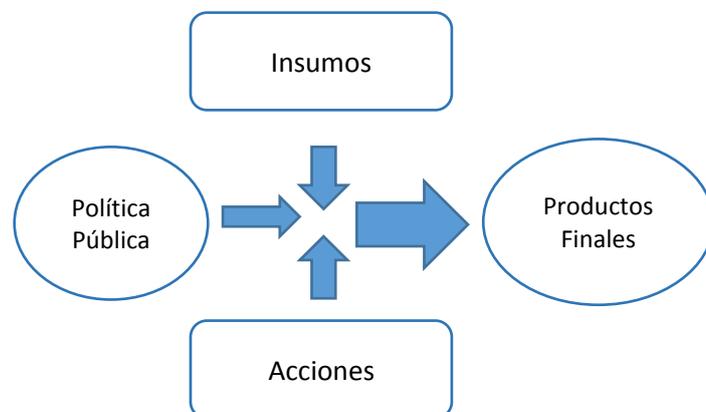
Básicamente **ejecutando acciones**, las cuales implementan una serie de **actividades o tareas** cada una en donde se transforman insumos (materiales, humanos) en **productos intermedios y finales orientados estos a brindar la solución buscada**.

Estos **insumos** tienen un **costo el cual será atendido por el presupuesto**. Ello implica tener una **formulación presupuestaria realista y en consonancia a lo** que Matus llamó **“Proyecto de Gobierno”**.

Destacamos aquí que el concepto de “Producto Final” debe ser entendido ampliamente, no sólo como algo físico entregable, sino también como una transferencia dineraria, un servicio implementado o una regulación establecida.

Los Productos Intermedios son aquellos producidos en etapas intermedias del proceso y no son algo que “se entrega” directamente a la sociedad. Mucha veces no salen del ámbito del organismo. Coadyuvan al logro del objetivo sin dudas. Por ejemplo, si mi política pública es “Mejorar el rinde de los suelos para ....”, el “Productor capacitado” sería un producto final y los “Videos de capacitación elaborados” un producto intermedio. Estos “videos elaborados” son necesarios para poder realizar la acción de capacitación, la cual dará finalmente el producto final “Productor capacitado”.

Dependiendo de la complejidad de la Política Pública, esta puede ser llevada adelante mediante una o más acciones.



Los productos intermedios son aquellos que se producen para ser parte o insumo de un Producto Final).

Los Productos Finales son aquellos que son entregados o puestos a disposición de la sociedad. Una clara diferenciación entre uno y otro es que los intermedios no salen del ámbito del organismo, mientras que los finales sí.

Los Productos Finales son, respecto a los intermedios, los relevantes a la hora de implementar una Política Pública. Es lo que la sociedad recibe como consecuencia de su implementación.

Los Productos Finales son un “medio para” el logro de nuestra Política Pública.

Es crucial comprender que la entrega del Producto no garantiza “per se” el cumplimiento del Objetivo. Este supuesto es un error común. Se cree que SOLO con los Productos entregados correctamente se alcanza el Objetivo propuesto. Pues no. Un diseño equivocado o poco elaborado, una entrega fuera de tiempo y forma, factores externos no previstos, entre otros motivos pueden hacer que no se logre cumplir el Objetivo propuesto.

Los Productos Finales no pueden ser cualesquiera. Deben ser diseñados en función del Objetivo, ser producidos y entregados oportunamente. Para ello se realiza, en la Planificación Operativa, la “programación”. El gráfico de Gantt suele ser la forma más común de visualizar la Programación.

Supongamos el siguiente objetivo para nuestro ejemplo:

“Aumentar en un 20% el número de colmenas del país, pasando de 3 millones a 3,6 millones en 4 años.”

Los productos podrían ser:

“Apicultores capacitados”

“Panales entregadas”

“Créditos otorgados”

Los Productos se redactan en participio pasado.

La cuantía del Producto debe ser establecida en función del Objetivo a lograr. Sería difícil creer que capacitando al 1% de los apicultores se logre la cuantía buscada de 20%.

Ahora:

¿Productos bien diseñados, producidos en cantidad suficiente y entregados correctamente, nos permite cumplir el Objetivo y en consecuencia dar solución al Problema?

NO

Riesgos conocidos mal evaluados, factores externos no previsibles a mi Política Pública, como por ejemplo la ocurrencia de una pandemia, un conflicto armado, un cambio normativo, tecnológico, político, entre muchos otros pueden hacernos fracasar.

Presupuestariamente, la cuantificación de los Productos que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios, se denomina **Meta Física**. Esta expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen y proveen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de los Objetivos de las Políticas Públicas que se han establecido para la institución (El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina – ONP).

## Los Indicadores de desempeño

¿Cómo se entonces si “voy bien” en la ejecución de mi Política Pública?

¿Cómo se si una vez finalizada la implementación de mí Política Pública (sea total o parcialmente), he logrado cumplir mí Objetivo?

¿Cómo se si una vez transcurrido un tiempo de su finalización el Problema origen ha regresado?

¿Cómo se si hubo efectos deseados o no deseados relacionados con la implementación de mi Política Pública?

Básicamente a través del monitoreo, seguimiento y evaluación final.

El **monitoreo** es como una foto, un estado de situación a un momento determinado. Es descriptivo y no analítico.

El **seguimiento** es el análisis de dicho estado y su relación con lo ejecutado y lo programado. Es analítico.

La **evaluación final** en cambio, se refiere al saber si se ha logrado o no el Objetivo, cual fue el impacto de la política que se generó, su sustentabilidad y las lecciones aprendidas para el futuro, entre otros.

La evaluación, según quién la haga, puede ser Interna o Externa. Puede ser una evaluación de diseño de la política, del producto (calidad, cobertura), de resultado o de impacto

Para estas tres instancias, y a los fines de **detectar nuestros desvíos y/o logros** se emplean los **Indicadores**.

Un **Indicador** nos dice, en su concepción más **fuerte**, **en que medida estamos alcanzando un valor esperado o programado previamente, y la cuantía de la brecha entre el valor programado y el logrado.**

En **forma** más **débil**, un indicador puede **decirnos tan solo la cantidad de algo**, por ejemplo: "cantidad de personas capacitadas". Decimos débil porque que dicha cantidad sea 10 o 200 no nos aporta demasiado más que la cuantía, en cambio, decir 90 personas capacitadas habiendo programado 100 nos "indica" algo más, podemos hacer ya un juicio de valor.

Otro ejemplo sería la mortalidad infantil expresada como un número absoluto (10.000 en un año) o como una tasa (10 de cada 100.000).

Así, hay autores que diferencian la **"medición de una variable"**, de un "indicador". Medir una variable sería lo que hemos llamado un **indicador débil, un simple número absoluto.**

Esta salvedad es importante porque **en el ámbito de gobierno es normal usar indicadores débiles en lugar de fuertes.** El motivo de esto es que muchas veces lo que está midiendo es una **actividad inherente al Organismo, es decir, una actividad que debe ser efectuada porque lo establece una normativa.** Tal es el caso de un Registro (de automotores, de criadores, de tierras rurales), donde no se puede incidir sobre la demanda normalmente pero **conocer la cuantía es relevante puesto que marca el grado de "esfuerzo" que la Institución está desarrollando en dicha actividad (lo cual interesa políticamente y quiere ser mostrado por las autoridades) o constituye el guarismo un indicador indirecto de otra actividad relacionada.** Por ejemplo, el consumo de energía eléctrica del país el cual nos da un buen indicador del nivel de la actividad industrial. Se dice técnicamente aquí que ambas variables (consumo de energía eléctrica y nivel de actividad industrial) poseen una correlación fuerte.

**Otras veces el propio número absoluto tiene entidad propia para establecer un conocimiento de lo que ocurre.** Por ejemplo, los femicidios ocurridos en un período.

**No hay una regla al respecto de que tipo de indicador es el mejor, dependerá de la variable que mide, la subjetividad de quien lo defina, los destinatarios del indicador, el momento político institucional, etc.**

Matemáticamente **un indicador se define con una fórmula matemática que normalmente es un promedio, una suma, una tasa o un porcentual.**

**Un indicador puede ser tan simple como medir una cantidad de algo físico o mucho más complejo.** Por ejemplo, cómo hacemos para medir la **"tasa de acompañamiento a un productor"**. Habrá en este caso que **definir perfectamente que se entiende por "acompañamiento", cuáles son sus variables relevantes a medir (llamadas telefónicas, entrega de productos, capacitaciones, etc), como cuantificar estas y como se relacionan ellas en una fórmula final (se suman, se promedian, se ponderan, etc).**

En la práctica no es común el empleo de un indicador complejo, no sólo por su dificultad de definir, sino además porque debe ser comprendido por quien lo lee posteriormente. Las autoridades y ciudadanía en general suelen estar más alejadas del área de ejecución que ha definido el indicador y el organismo tendrá que explicar acabadamente su significado e interpretación.

Los indicadores pueden ser clasificados de distintas maneras. Si tomamos como referencia la cadena de valor pública tendremos indicadores de insumos, actividades, productos, resultado e impacto.

Recordemos que para cumplir un Objetivo se ejecutaban acciones. Que estas acciones eran a los efectos de generar Productos. Que estos Productos estaban diseñados y cuantificados en pos del cumplimiento del Objetivo. Poder medir entonces dicha producción y ver si cumple la programación establecida es clave, ya que si no hay Productos en tiempo y forma, es casi imposible que se cumpla el Objetivo propuesto. La herramienta para medir esto son los **“Indicadores de Producto”**.

Estos indicadores miden la cantidad de Producto entregado, el cual luego se debe comparar con la cantidad programada en la planificación a los fines de detectar desvíos y efectuar si correspondiera los ajustes necesarios.

Por ejemplo,

“cantidad de vacunas distribuidas”  
“cantidad de agricultores capacitados”  
“número de créditos otorgados”

A la evaluación de grado de cumplimiento del Objetivo se la conoce como **“resultado”**, y a la herramienta que lo mide **“Indicador de Resultado”**.

El resultado se mide inmediatamente al finalizar la implementación de la Política Pública. En el resultado intervienen sólo factores controlables por el Organismo.

El **Indicador de Resultado** tiene por finalidad medir el grado de cumplimiento del Objetivo propuesto.

Dependiendo del Objetivo la medición puede ser directa o a través de variables correlacionadas.

Por ejemplo, si nuestro objetivo es “disminuir el número animales afectados por una enfermedad X”, poder ver el resultado de las distintas medidas implementadas puede requerir la espera de meses, medir la variable “vacunadas inoculadas” puede ser una manera de acercarnos a la medición del Resultado, suponiendo aquí una correlación fuerte entre la variable “número de animales que han enfermado” y “vacunas inoculadas”, todo ello para un período dado.

En un curso de capacitación el resultado se podría medir con el porcentaje de cursantes que lo han aprobado (no es suficiente haber participado o haberse inscripto en este caso).

En un registro de uso de semillas podría ser el porcentaje de agricultores que han registrado su uso respecto al teórico agricultores existentes (no alcanza con el número de consultas o formularios entregados por ejemplo).

En un **Indicador de Resultado** el foco a tener en cuenta es que el indicador debe **reflejar de alguna manera el grado de cumplimiento del Objetivo en el corto plazo una vez finalizada la intervención.**

Hay autores que los indicadores de resultado los dividen en “Indicadores de resultado Intermedio” e “Indicadores de resultado final”.

La división se funda en que **apenas terminada la intervención es normalmente muy difícil saber su resultado concreto.** Si sabe los productos finales que han sido entregados y suponiendo que estos han sido bien diseñados y entregados en tiempo y forma a los fines del objetivo, es razonable esperar que el resultado sea luego logrado. Esta hipótesis exige la **existencia de una fuerte correlación entre los productos finales y el resultado esperado,** de lo contrario no sería válida la presunción. Así, de darse la correlación y dependiendo del producto final, **es factible emplear un indicador de dicho producto final como un indicador de resultado.** En este caso se lo llama “Indicador de resultado intermedio” para diferenciarlo conceptualmente del verdadero “Indicador de resultado”.

¿Se preguntarán porqué se hace esto?

Desde lo técnico porque **si no habría que esperar un lapso considerable de tiempo para poder medir el resultado y eso requerirá la previsión presupuestaria futura respectiva que suele ser compleja de aprobar en un entorno de escasas y muchas veces un débil apego de las altas autoridades de turno a la planificación, control y medición.**

**Desde lo político,** simplemente porque “la gestión” suele tener un plazo de vigencia no mayor a 4 años (y menos en general) y **hay una necesidad política de mostrar los resultados a la sociedad.**

No vamos aquí a filosofar si ambos fundamentos son correctos para ser considerados o no en el diseño de la intervención. La realidad indica que existen y efectivamente condicionan nuestro accionar. Mencionaremos sólo, que **de forma “rigurosa”,** deberíamos decir que no es válido este proceder ya que como hemos visto antes, **el producto no asegura “per se” el resultado de nuestra intervención. Ergo no tiene sentido hablar de “indicador de resultado” en estas condiciones aunque se lo acote a “intermedio”.**

Veamos un ejemplo simplificado. Supongamos que nuestro objetivo sea “reducir la contaminación por agroquímicos en los alimentos un 90% en 2 años”. Para ello diseñamos 2 productos finales (entre otros) denominados “digestores entregados”, “productores capacitados en técnicas orgánicas de cultivo”. Nuestra intervención dura 1 año. Al finalizar la misma es imposible saber si hemos logrado el resultado buscado puesto que hay que esperar un nuevo ciclo de cultivo (supongamos que se da en el próximo año).

Entonces ¿cómo medimos el resultado? Simple, esperamos la próxima cosecha (un año) y comparamos el nivel de contaminación respecto al año anterior. Sin embargo, en base a lo que hemos visto, se puede proponer aquí un indicador de resultado intermedio que sea “Tasa de productores con digestores y capacitación realizada” que se mide como:

$$\text{(Cantidad de productores con digestores y capacitados / Total de productores)} * 100$$

Suponiendo en todo esto que haber entregado los digestores y haber capacitado a los productores es sinónimo de una alta reducción del nivel de presencia de agroquímicos.

Distinto resultaría si nuestros productos finales fueran “Productor inscripto en curso” y “Manual de Buenas Prácticas de cultivos entregado”. En estos dos casos sería muy arriesgado decir que por sólo haber recibido un manual (sin saber si lo ha leído o no) y/o haberse inscripto en el curso (sin saber si los conocimientos han sido incorporados, asegurado esto por haber aprobado finalmente el curso), el resultado esperado se cumpla.

Otro caso donde es aún más claro lo expuesto es, por ejemplo, el caso de una intervención en materia de salud que tiene por objetivo “disminuir un 80% los casos de COVID en 1 año”. Aquí las “personas vacunadas” son nuestro producto final. Puesto que se sabe a priori por investigación científica, desarrollo y prueba de la vacuna su tasa de eficiencia (supongamos del 95%), es factible tomar como indicador de resultado intermedio a las “cantidad de personas vacunadas”. Entonces, vacunar al 90% de la población con una tasa de eficiencia de la vacuna del 95% nos conducirá seguramente a lograr la reducción del 80% de casos. Así no habría indefectiblemente que esperar 6 meses o más para establecer a priori si hemos alcanzado el objetivo buscado.

Se observa entonces que hay una condición de criterio lógico y “expertise” en el tipo de intervención que hace factible el uso de un tipo de indicador u otro a los fines de controlar el cumplimiento del objetivo.

Esta “validación o factibilidad” técnica del uso de un indicador intermedio o uno final se debe realizar entonces al momento del diseño de nuestra intervención.

En resumen, no está mal introducir el uso de “indicador de resultado intermedio” por las consideraciones ya detalladas, pero el que permite asegurar el éxito de nuestra intervención es sin dudas el “Indicador de resultado final”.

Cuando no se hace la distinción entre “final” o “intermedio” se debe simplemente hablar de “Indicador de resultado” y se refiere aquí unívoca e implícitamente al “Indicador de resultado final”.

Respecto al **impacto** y su medición, no lo profundizaremos aquí, sólo diremos que el impacto se mide a mediano y largo plazo, intervienen factores controlables (internos del Organismo normalmente) y no controlables (externos) y se aplica normalmente al llevar adelante varias políticas públicas concurrentes y algunas veces con la intervención de más de una institución.

El **Impacto** pretende poner en evidencia efectos buscados ya contemplados cuando se diseñó la política así como los no buscados, sean ellos beneficiosos o no para la sociedad en general (más allá de nuestra población potencial). Responde a las preguntas:

¿Qué efectos a largo plazo se espera alcanzar directa o indirectamente?

¿Se han dado los cambios esperados en las condiciones de la población destinataria?

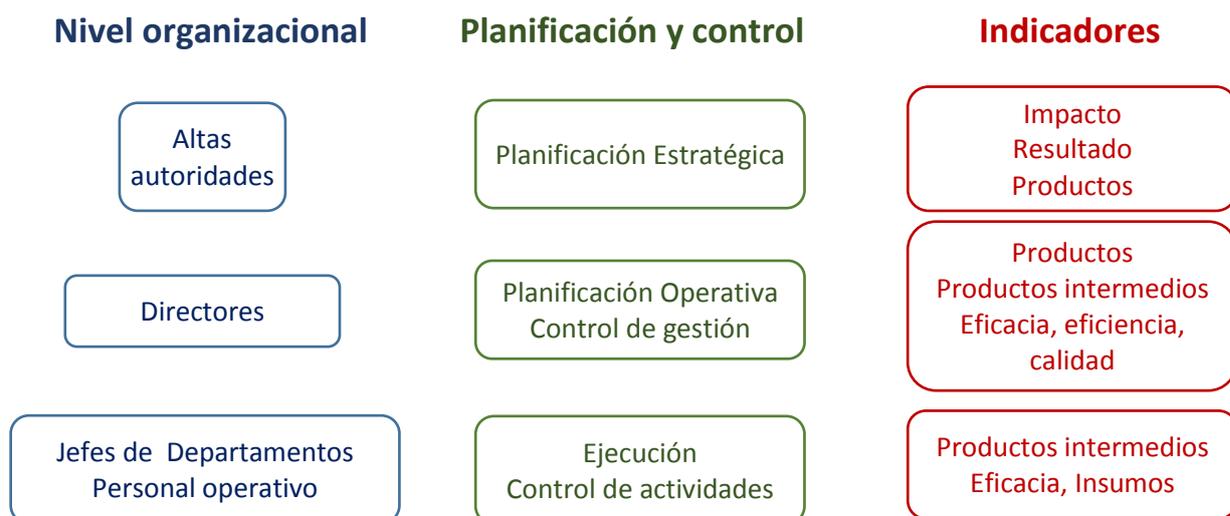
Ejemplo:

Indicador de Producto: Cantidad de vacunas inoculadas.

Indicador de Resultado: Porcentaje de animales que no han enfermado.

Indicador de Impacto: Aumento del peso del animal promedio, aumento de ingresos de los ganaderos, disminución de la mortandad.

Respecto al nivel organizacional donde se aplican podemos decir:



Según la cadena de valor pública:

- De gestión (eficacia, eficiencia).
- De producto (cantidad, calidad, cobertura).
- De resultado (cumplimiento del objetivo, corto plazo, variables controlables por el Organismo).
- De impacto (medio y largo plazo, variables controlables y no controlables)

La **eficiencia** se refiere al **uso de los insumos** (materiales, humanos, financieros) **en cuanto a su cantidad**. A menor cantidad empleada mejor.

La **eficacia** se refiere a **si hemos alcanzado lo prefijado más allá de su costo** (cantidad de insumos empleados) **en tiempo y forma**.

En el **ámbito de gobierno se usan principalmente indicadores de eficiencia, eficacia, cobertura** (etaria, género, geográfica, etc) **y de producto**. En mucho menor medida de resultados y en casos muy aislados de impacto.

Esto se debe a que para los últimos es necesario definir el resultado esperado; la forma en que la intervención lo afectará; la incidencia de factores externos que pueden modificar mi resultado o impacto esperado entre otros. Se suma a ello el caso que la intervención requiera un período de tiempo que va más allá de la gestión de gobierno que la desea implementar, los costos asociados puesto que se requiere de metodologías, conocimientos y servicios que las instituciones no poseen en su gran mayoría y deben por ende ser tercerizados (encuestas, grupos focales, etc).

Por como miden:

- **Cualitativo.**
- **Cuantitativo.**

De acuerdo a la **etapa del proceso de planificación donde aplican:**

- **Estratégicos.**
- **De control.**

- **Operativos o de gestión.**

Al **definir un indicador** se debe detallar:

- **Nombre.**  
Debe ser **breve** (1 línea) y **no dejar ambigüedad de lo que mide.**
- **Descripción.**  
Debe ser **breve** y **describir que mide y el objetivo que persigue.**
- **Fórmula de cálculo.**  
**Expresión coloquial o fórmula matemática de su cálculo.**
- **Unidad de medida.**
- **Línea base, valor y fecha.**  
**Valor base que servirá de referencia o que podrá acumularse a él.**
- **Frecuencia de la medición.**  
**Mensual, bimestral, trimestral, etc.**
- **Si es o no acumulativo período a período.**
- **Valores esperados o programados.**  
Valor que se espera alcanzar en el período.
- **Fuente de datos.**  
Nombre del Organismo de donde provienen los datos. La fuente debe ser capaz de dar los datos en forma confiable y sostenible en el tiempo.
- **Área responsable de la medición.**  
Quién debe informar del mismo.

Como resumen, y remarcando lo importante, es que **no se pueden hacer intervenciones si no tenemos previamente fijada la forma de saber cómo se irá desarrollando la misma respecto a lo planificado** (debe haber una planificación obviamente), **poder corregir las variables para mejorar lo ya realizado y finalmente, si hemos logrado o no nuestro objetivo, que es solucionar el problema atacado, para poder rediseñar nuestra intervención a futuro.**

**Los indicadores son la herramienta adecuada para todo ello.**

Finalmente veremos los **Hitos.**

Definimos como Hito a un **momento dentro de la ejecución de nuestra Política Pública que tiene relevancia respecto a una o más variables (comunicacionales, económicas, políticas, de infraestructura, financieras, legales, de comunicación, sociales, ambientales, sanitarias, etc).**

En política al Hito se lo asocia normalmente en un momento de la ejecución donde se produce un **hecho relevante y que amerita ser comunicado.**

Se habla así de Hitos comunicables. Por **ejemplo, una inauguración, el cumplimiento de un nivel de productos determinados** (vacunas compradas, vacunas recibidas, vacunas distribuidas, personas vacunadas), la **terminación de una etapa, la firma de un Convenio, etc.**

En la planificación, hay veces que por las características de la intervención **es difícil poder cuantificarla o cualificarla de** manera tal que nos permita, por ejemplo, conocer el grado de avance logrado.

Sea el caso de una adecuación del Código Alimentario Nacional. Se hace complejo aquí determinar los tiempos y grado de esfuerzo que les llevará tal tarea. Se debe constituir el

comité, evaluar los artículos a modificar, determinar cuales serán, efectuar su redacción, analizar los efectos legales sobre otras normas, etc, etc. Establecer tiempos u otro tipo de medición sobre ello es difícil de hacer y más de comprender para quien hará el seguimiento de la intervención. Es aquí cuando los Hitos nos pueden ayudar a establecer esos “puntos” a alcanzar claves como una medida del avance logrado. Ejemplo de hitos en nuestro caso podrían ser: Comité constituido; Selección de artículos realizada; Artículos nuevos redactados; Análisis legal concluido; Ante proyecto entregado.

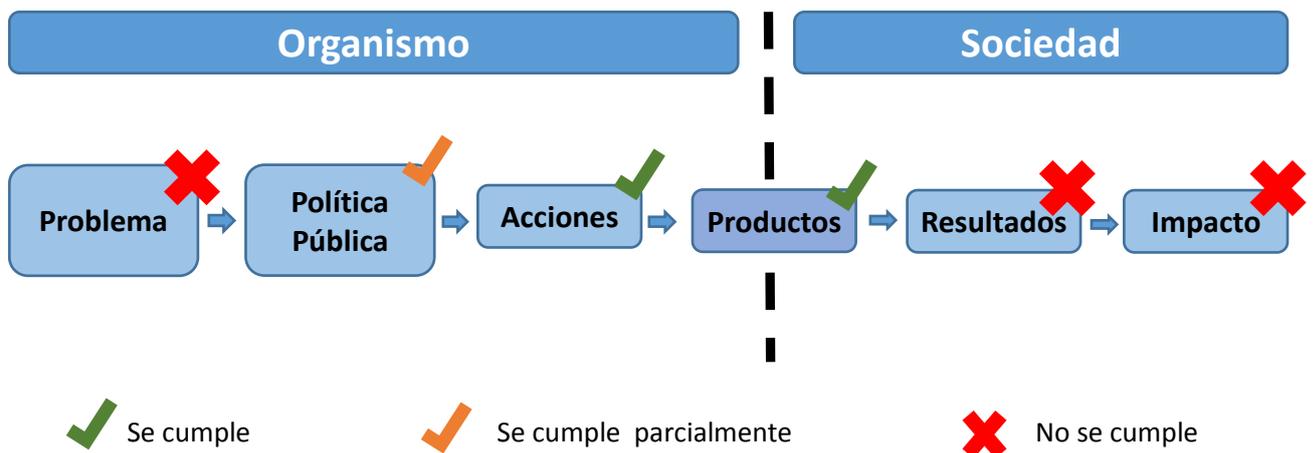
Por último, **la combinación de indicadores e hitos es perfectamente factible e interesante desde los comunicacional y político**, más aún cuando la intervención transcurrirá en un período de tiempo largo y/o tendrá efectos importantes en grupos poblacionales (jóvenes, jubilados, agricultores, apicultores), logrando una gestión controlada y comunicada debidamente a sus destinatarios.

## Los componentes de la Política Pública

Podemos ahora enunciar los **componentes básicos** que una Política Pública deberá contener:

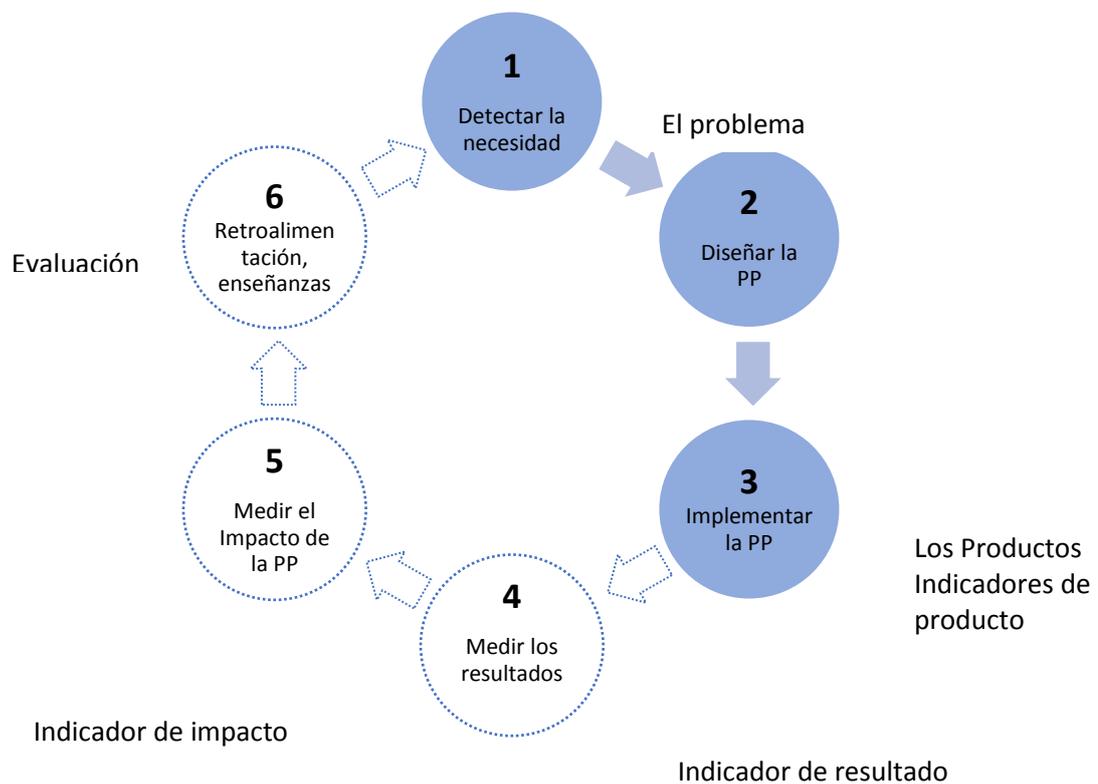
1. **Breve descripción** de la Política Pública.
2. El **Problema** que pretende resolver.  
En forma clara, breve concisa se debe especificar **cuál es el problema, cuando ocurre, a quienes afecta, donde sucede y su magnitud.**
3. El **Objetivo**  
Debe decirnos **que queremos lograr, en que tiempo y su cuantía.**
4. El **ámbito geográfico** donde será implementada.  
Debemos saber **dónde se aplicará territorialmente la política.**
5. **La Población potencial y objetivo** a impactar.  
Se debe tener bien en claro **a quién va dirigida la Política Pública.**
6. Los **Productos**  
Son los **entregables a la población objetivo. Son los medios para el logro del Objetivo**
7. Los **Indicadores**  
Debemos saber **cómo se está ejecutando nuestra política respecto a lo esperado.** A nivel gerencial es importante el seguimiento. Nos referimos aquí fundamentalmente a los **indicadores de producto y de resultado.**

La realidad nos dice que muchas veces, al indagar sobre una Política Pública, algunos de estos componentes no existen o se encuentran incompletos en su definición.



## El Ciclo de la Política Pública

La Política Pública, en cuanto a su vida, **no suele** algo **lineal con un comienzo y fin fijado**, sino que debe ser concebida como un **ciclo que si inicia en la decisión de intervenir para solucionar un Problema de la sociedad, efectuar el diseño, implementarla, evaluarla y en función de los resultados, su impacto y las lecciones aprendidas establecer un nuevo nivel de conocimiento y estado del Problema a partir del cual se diseña una nueva Política Pública superadora.**



Por varios factores y cuya génesis no será tratada aquí, **sólo las 3 primeras fases son transitadas normalmente por los actores encargados de llevar adelante una política pública.**

La ausencia en la medición de los resultados de la política pública, su impacto y su consecuente falta de un feedback positivo, que permita a través de las enseñanzas mejorar la propia política u generar una nueva superadora, se traduce finalmente en un desconocimiento por parte de las altas autoridades de los logros reales alcanzados y su sustentabilidad.

**No suele existir información para poder responder a las preguntas trascendentales que los niveles decisorios debieran conocer:**

### **¿Se cumplió el objetivo de la política pública implementada?**

**Hablamos de la eficacia de nuestra política pública. De si el resultado alcanzado se condice con el objetivo programado.**

**¿Sirvió la política pública para mejorar la calidad de vida de sus destinatarios?**

Hablamos aquí de la **excelencia de nuestra política pública**, de si su diseño fue el adecuado o no en función del problema que pretendía solucionar.

**¿Los recursos invertidos fueron los programados?**

Hablamos aquí de la **eficiencia de nuestra política pública**, de si los recursos programados en el diseño fueron finalmente los usados o no.

**¿Los productos entregados fueron los adecuados?**

Hablamos aquí de la **eficiencia y eficacia** de nuestra política pública, de si los productos entregados fueron correctamente diseñados, producidos y entregados en tiempo y forma.

**¿Cómo nuestra política pública contribuyó en el tiempo al bienestar general de la población?**

Hablamos aquí del **impacto y sustentabilidad de la política pública** (o un conjunto asociado), transcurrido un tiempo desde su finalización.

**¿Hay una forma mejor de poder lograr nuestro objetivo?**

Hablamos aquí de las enseñanzas que ha dejado la **implementación** de nuestra política pública.

Las respuestas a estas preguntas requieren, desde lo institucional, contar con ciertas capacidades que no siempre un organismo tiene, o si las tiene, se encuentran atomizadas o no son perdurables en el tiempo.

Estas capacidades se relacionan en la práctica con los **saberes de la Estrategia, la Planificación, y la Evaluación**, de ahí la importancia y necesidad de que exista un área específica a tal efecto, con los recursos humanos, técnicos y el empoderamiento institucional adecuado.

## La Planificación Estratégica y la Formulación Presupuestaria

La Planificación Estratégica tiene su impacto en la Formulación Presupuestaria. Destacamos que no es al revés la relación. **El Presupuesto es una herramienta para la Planificación Estratégica. La Red Programática Presupuestaria debe ser también una herramienta de la Planificación Estratégica.**

Recordemos que la finalidad de la Planificación Estratégica es, entre otros, alinear los recursos de la Organización para el logro de los Objetivos Estratégicos. La Formulación Presupuestaria y la Ejecución Presupuestaria deben estar en consonancia y subordinadas a la planificación.

Mencionaremos brevemente los principales lugares donde impacta la Planificación Estratégica en la Formulación Presupuestaria.

### 1. **Formulario F1 – Política Presupuestaria de la Jurisdicción**

Este formulario está reservado a la política presupuestaria de la jurisdicción o entidad, es decir, a los objetivos que ésta se propone alcanzar y a las estrategias y acciones que prevé. Involucra la Misión, la Visión, los Objetivos, la Estrategia a emplear.

### 2. **Formulario F3 – Estructura Programática de la Jurisdicción o Entidad**

Define la estructura programática de la jurisdicción o entidad, así como las unidades ejecutoras de los programas, subprogramas, proyectos, actividades u obras que la conforman, para el año que se presupuesta.

### 3. **Formulario F7 – Descripción del Programa o categorías equivalentes**

Obtener información que permita a los niveles políticos y directivos de la jurisdicción o entidad, así como al legislador y público en general, disponer de elementos de juicio sobre las políticas, bienes o servicios que se pretenden ejecutar con los recursos reales y financieros previstos a nivel de programas, subprogramas y gastos realizados fuera de las categorías programáticas para el año que se presupuesta.

### 4. **Formulario F8 y F8bis – Cuadro de Metas, Producción Bruta Terminal e Indicadores**

Obtener información de las metas, producción bruta terminal e indicadores de desempeño a nivel de programas y subprogramas ejecutados al cierre del ejercicio anterior, los valores que se estima alcanzar para el año vigente, para el año que se presupuesta y para el bienio subsiguiente, considerando los recursos reales y financieros asignados y que se estima asignar.

## Bibliografía

- Armijo, M., Bonnefoy, J., Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. CEPAL, 2011.
- Bonari, D., Gasparin, J. La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. CIPPEC, 2014.
- Matus, C. Teoría del juego social (2000).
- Matus, C. y Stéfano, V. (1998) Estrategia y plan.
- Matus, C. (1987) Los tres cinturones del gobierno.
- Oficina Nacional de Presupuesto. El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina.
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Modernización., Gestión por Resultados – Estrategia 2016 – 2019.
- Ossorio, A. Planeamiento Estratégico.
- Randazzo, H. (2016) Concepto de problema.
- Randazzo H. (2016) Matriz FODA
- Randazzo H. (2016) Diagrama espina de pescado.
- Randazzo H. (2017) Diagrama de Pareto.