

GESTIÓ DE PROJECTES A LES INSTITUCIONS PÚBLIQUES

Albert Calderó

Aquest article és una versió escrita de les tesis impartides per l'autor en el mòdul formatiu sobre el mateix tema del Curs de Formació de Directius de la Xunta de Galícia organitzat per l'Escola Galega de Administración Pública, i dirigit pel Prof. Enrique José Varela Álvarez de la Universidade de Vigo.

Albert Calderó és llicenciat en Dret i consultor de sistemes de govern i direcció en el sector públic des del 1983. Va fundar el 1987 Estratègia Local, un equip de consultors d'estratègia, organització, personal i comunicació pel sector públic, del que és actualment Sotsdirector. Abans va ser funcionari local, havent exercit el càrrec de Director d'Organització i Personal de l'Ajuntament de Terrassa.

SUMARI

1. Processos regulars, projectes i planificació de projectes
2. Planificació de projectes en les institucions públiques espanyoles
3. Planificació de projectes i anàlisi i disseny de polítiques públiques
4. Projectes, polítiques i planificació estratègica
5. La planificació a mitjà i llarg termini, un fracàs que ignorem
6. La intel·ligència estratègica, o com planificar projectes en la imprevisibilitat

Bibliografia

1. Processos regulars, projectes i planificació de projectes

Anomenem projectes aquells conjunts d'activitats conduents a un resultat que contenen un grau significatiu d'incertesa, en almenys algunes de les seves activitats, o en la seva estructura i capacitat de conduir al resultat esperat (Hed, 1981). La incertesa pot ser objectiva, independent de les capacitats de l'organització que les emprèn, o subjectiva, relacionada amb la falta d'experiència o coneixements de l'organització sobre el tema o amb la baixa freqüència amb què l'esmentada organització emprèn aquestes operacions.

Per exemple, en qualsevol institució pública, un canvi organitzatiu important és sempre un projecte, perquè conté la doble incertesa: d'una banda és un projecte sempre molt complex, i d'altra banda, ho és especialment en qualsevol institució pública espanyola, on es fan molt pocs canvis organitzatius i molt de tard en tard.

Anomenem processos regulars a aquells conjunts d'activitats conduents a un resultat que contenen un grau molt escàs o nul d'incertesa, tant en les seves activitats components com en la seva estructura i capacitat de conduir al resultat esperat. Les organitzacions solen dur a terme processos regulars en les operacions que realitzen amb alta freqüència i habitualitat.

En qualsevol institució pública mínimament moderna la gestió dels processos regulars es du a terme buscant la màxima eficàcia, eficiència i agilitat, i per a això aquests processos s'han estandarditzat, simplificat i informatitzat el més possible.

En canvi els projectes, pel seu contingut sempre innovador i experimental, no poden estandarditzar-se, ni simplificar-se ni informatitzar-se més que en determinades activitats concretes.

Un tercer tipus d'operació que és freqüent en institucions públiques són els processos de cicle anual, que són agrupacions d'activitats que es realitzen una vegada a l'any. Es tracta d'operacions que estan a meitat de camí entre els projectes i els processos regulars: Ja que es realitzen cada any existeix certa experiència en dur-los a terme, però un any és un període prou llarg com perquè les condicions i la conjuntura canviïn bastant, de manera

que existeixen també aspectes que adquireixen una lògica de tipus projectual, i s'han de gestionar com a projectes si se'ls vol atorgar prioritat.

Un exemple clàssic de procés de cicle anual, en qualsevol institució pública mínimament moderna, és l'elaboració del pressupost de l'any següent.

Aquesta diferenciació conceptual que acabem de fer entre processos regulars, processos de cicle anual i projectes és molt útil dins del marc conceptual del qual forma part, el de la teoria de l'organització. L'organització del treball més convenient per dur a terme aquests diversos tipus d'operacions és molt diferent.

D'una banda, els processos regulars s'han d'organitzar pensant sobretot en l'agilitat i l'eficiència i economia. L'important és que es facin ràpid, bé i barat. Per a això cal estandarditzar-los, simplificar-los i informatitzar-los, en organitzacions en línia amb un alt nivell de disseny i control del procés de treball.

En canvi, per fer bé els projectes cal organitzar-se molt diferent. Com tenim incertesa en l'estructura d'activitats de l'operació, de vegades fins i tot en activitats concretes, i en la relació entre les activitats i el resultat, necessitem una organització del treball molt intel·ligent, que treballi cas per cas, que reflexioni sobre cada pas, i que es centri sobretot a aconseguir el resultat esperat de cada projecte en un termini previsible. Aquí no té sentit estandarditzar, el que cal fer és planificar cada projecte i investigar les incerteses, i sovint anar revisant el projecte mateix per corregir les seves desviacions i adaptar-lo a les eventualitats que van sorgint.

Una operació de liquidar un impost pot consistir a emetre i gestionar a l'any un milió de notificacions molt senzilles de 20 euros cada una, i pot ser que no hagi de gestionar cap altra dificultat un enorme volum d'informació i de paper. Això seria un procés regular.

Però hi pot haver una altra operació de liquidar un impost que sigui emetre a l'any dos notificacions complicadíssimes per cobrar 12 milions d'euros en una i 8 milions d'euros en l'altra. Això representa una suma de 20 milions d'euros igual que l'operació anterior, però si la dificultat està en l'enorme complexitat de gestió de cada cas i d'aconseguir en cada

cas que et paguin els dotze o vuit milions, som davant de dos projectes, i dos projectes segurament diferents.

Des de la lògica jurídica, és possible que tant les liquidacions de 20 euros com les de 12 o 8 milions d'euros tinguin procediments legals iguals o semblants, i per això es tendeix a pensar que podrien organitzar-se juntes en un procés general de liquidacions. Però des de la lògica organitzativa això no té cap sentit, perquè si dediques el mateix procés a cobrar la liquidació de 20 euros que la de 12 milions d'euros, el més probable és que la de 12 milions no la coures.

Per tant en qualsevol organització pública o privada cal organitzar les tasques en funció del seu caràcter processal o projectual, i cal crear unitats operatives que treballin de manera estandarditzada en els processos regulars i gabinets tècnics executius que planifiquin i gestionin intel·ligentment projectes i processos de cicle anual. La tradicional tècnica de divisió del treball amb criteris temàtics o per categories jurídiques no permet, ni ser eficient en els processos regulars, ni ser eficaç en els projectes, i a més genera una percepció errònia del treball i de les seves dificultats, que dificulta enormement que se sàpiguen resoldre els problemes i millorar els resultats. Si no entens el que fas ho faràs malament.

2. Planificació de projectes en les institucions públiques espanyoles

Aquest és un error generalitzat en les nostres institucions: el treball s'organitza des de categories temàtiques o jurídiques i no des de categories organitzatives, i per això el normal és que es funcioni malament.

I on es funciona malament és sobretot en els projectes, perquè des de la lògica del procediment administratiu tendim a veure qualsevol activitat com si fos un procediment, i confonem el concepte de procediment amb el de procés, i tendim a organitzar-ho tot en lògica de procés, de manera que al final són els projectes els que funcionen malament, perquè en una organització concebuda per gestionar processos els

projectes s'embarranquen contínuament. De manera que els projectes que sovint són el més important són les activitats que surten pitjor.

Tenim una visió antiquada i predemocràtica de les institucions públiques: les veiem com a organitzacions estables, immutables, inamovibles, que han d'assegurar sobretot la formalitat i la regularitat dels procediments, que prevalen l'ordre i l'objectivitat per sobre de les preferències i prioritats (Calderó, 2004, 2006). Al contrari de la qual cosa es necessita en una institució democràtica moderna, on cal, treballar per prioritats, i des de la subjectivitat dels responsables polítics, i des de les preferències, inclinacions i fins i tot estats d'ànim de l'electorat.

Per això no sabem distingir entre diferents tipus de tasques des d'una lògica organitzativa, i pretenem que dependències administratives organitzades des d'una lògica temàtica o jurídica de repartiment del treball facin bé, alhora, operacions rutinàries i projectes complexos. Amb aquell s'aconsegueix que que les operacions rutinàries surtin lentes i cares i els projectes complexos surtin malament, i tard, o mai.

Per resoldre aquest problema cal desenvolupar la capacitat de les nostres institucions de treballar per projectes, i de diferenciar una part de la institució que treballa en els processos regulars, buscant l'agilitat, l'eficàcia i l'eficiència, estandarditzant, simplificant i informatitzant, i una altra part de la institució que treballa per projectes i per prioritats, concentrant-se en el més important, i dins del més important en la previsió de resultats i en la gestió de les incerteses.

Així com la gestió dels processos regulars ha de treballar descentralitzant i desconcentrant decisions a la recerca de l'agilitat, i fent que la major part de les decisions les adopti la maquinària administrativa a partir de pautes de decisió i de delegació definides pel govern de la institució, en la gestió de projectes caldrà treballar creant equips de projecte en els quals els tècnics treballin de costat amb els responsables polítics, perquè el caràcter experimental dels projectes obliga que les decisions s'hagin de prendre en contexts d'incertesa, i per això no és possible ni desitjable ni necessària la delegació de decisions.

El sistema de treball idoni per a la gestió de projectes és, per tant, la del gabinet de projectes treballant en funcions de suport tecnoestructural al costat dels responsables polítics (Mintzberg, 1983).

Aquesta concepció organitzativa s'enfronta i contradiu amb una inèrcia corporativa tradicional arrelada en molts dels nostres tècnics, la de pensar que el treball tècnic ha de ser dut a terme el més lluny i de la manera més independent possible dels responsables polítics, en nom de no perdre l'"objectivitat" del treball tècnic. Aquesta és una concepció tecnocràtica del treball institucional, perquè pretén que tota certesa i objectivitat resideix en el tècnic i que el polític és inevitablement subjectiu, i parcial, i erroni, i partidista, i... i rebutjable.

Però el rebuig del polític des de la tecnocràcia no és una actitud legítima ni democràtica. La democràcia és el govern, des del seu propi criteri, que és per definició el criteri legítim i vàlid, de qui ha obtingut la ratificació electoral per governar.

Cal anar abandonant aquesta visió primitiva de les relacions entre els polítics i els responsables tècnics i administratius.

En els sistemes de treball regulars és bona la separació entre el polític i el tècnic: és bo sempre que políticament es donin directrius precises i després la maquinària administrativa actuï amb una àmplia delegació de funcions i decisions, però assegurant amb una posterior auditoria de gestió que es produeix la conformitat del realitzat amb les pautes de decisió emeses prèviament.

Però això no és possible, no té cap sentit, en els treballs de projecte. Quan una institució està duent a terme una cosa nova, està innovant, està posant en marxa un nou servei, està fent un canvi organitzatiu, quan s'estan fent aquest tipus de coses s'està avançant en terreny desconegut, i per tant no hi pot haver cap tipus de delegació de funcions ni de decisions. L'únic sistema de treball efectiu en aquesta situació és la creació d'un equip de projecte que actuï des de la supervisió propera d'un responsable polític que va prenent decisions en funció de l'avenç del projecte, contrastant les

opinions tècniques amb els seus propis criteris polítics, gestionant la incertesa i reduint-la progressivament.

Això s'entén en moltes institucions de manera limitada als projectes arquitectònics i d'enginyeria, on la cultura tècnica dels projectes està estesa i existeix com a hàbit de treball. Però fins i tot en aquest camp s'apliquen moltes lògiques tecnocràtiques a la definició de projectes. Per exemple, és freqüent que els tècnics emprenguin els treballs d'elaboració de projectes amb unes indicacions molt gandules o nul·les del que els responsables polítics pretenen com a objectius i finalitats d'aquest projecte: la conseqüència habitual és que només en plena execució es descobreixin els grans desajusts entre el planificat pels tècnics i el desitjat pels polítics; això es resol amb freqüents reformes i modificacions dels projectes sobre la marxa, per a desesperació dels tècnics que han de refer moltes coses, davant de l'angoixa dels polítics que veuen que el projecte no és el que volien i a més tardarà el doble i costarà el triple del previst; i davant de l'entusiasme del contractista que sap que guanyarà molts diners extres gràcies a les reformes i modificacions del projecte i per tant del pressupost.

En canvi, no hi ha en gairebé cap institució la cultura tècnica projectual en altres àmbits polítics i tècnics.

El paradigma d'aquesta falta de cultura projectual està en les activitats de tipus sociocultural.

En aquest camp es produeix una típica combinació de processos regulars i projectes.

Existeix d'una banda una multitud de processos regulars que haurien de ser estandarditzats i fets sistemàticament, per aconseguir equitat, i previsibilitat, i regularitat, i qualitat, i eficàcia, i eficiència: Fer funcionar el dia a dia d'una biblioteca, d'una instal·lació esportiva, d'una escola o d'un servei d'atenció social personalitzada, són processos que requereixen ordre, mètode i disciplina. En els processos regulars la creativitat del treballador no és una virtut, és una amenaça (Drucker, 1973).

Alhora, en una biblioteca cal dur a terme activitats puntuals, de promoció, de difusió, de modificació del servei: presentacions de llibres, conferències, remodelacions de l'edifici, enquestes als usuaris... aquestes activitats són projectes, i cal organitzar-les en lògica de projectes, i en general han de dur-les a terme persones diferents de les que s'ocupen dels processos regulars.

El mateix ocorre en el camp dels esports o dels serveis socials. Les activitats projectuals requereixen una atenció individualitzada, una reflexió cas per cas, tenen una alta dependència de factors conjunturals, impliquen per tant un perfil professional de qui els gestionen que destaquï la creativitat, iniciativa, adaptabilitat, i també la capacitat crítica i autocrítica i la resistència a la frustració. En canvi les persones adequades per als processos regulars seran les persones més metòdiques, ordenades, estables.

Clar, en general a les persones ens ve de gust fer de tot, de tot una mica i segons ens ve en gana, tenir on elegir a l'hora de posar-nos a treballar. Per això ens agrada que ens assignin un tema i fer nosaltres el que ens sembli en cada moment. Però el treball té per objectiu primari els resultats, només en segon lloc hauria d'aparèixer la conveniència personal del treballador. Sobretot en un treball de servei públic.

Per tant, concloent en aquest punt, és necessària una reconsideració profunda de l'estructuració de les nostres institucions públiques per diferenciar unitats productives i burocràtiques centrats en els processos regulars d'altres unitats, o més aviat gabinets tècnics, centrats en els projectes, més propers de la presa de decisions i més permeables als canvis de prioritats i de criteris, i més capacitats per a l'assessorament tècnicament imparcial però implicat en els objectius del govern.

D'aquesta manera trencarem també una altra xacra tecnològica de les nostres institucions, que és la pràctica absència de pràctiques d'anàlisi i disseny de polítiques públiques i de planificació estratègica, com veurem a continuació.

3. Planificació de projectes i anàlisi i disseny de polítiques públiques

Si apliquem una lògica organitzativa moderna i diferenciem estructuralment la part de la institució que gestionarà processos regulars de la part que planificarà i executar projectes, som en condicions de sistematitzar també i d'inserir de manera eficaç en la nostra institució l'activitat nova, i encara molt infreqüents, de l'anàlisi i disseny de polítiques públiques.

En efecte, els escassos intents d'aplicar aquestes noves tècniques de treball institucional en les nostres entitats públiques han estat fins avui de molt poca utilitat pràctica perquè s'han realitzat gairebé sempre des d'organismes externs o d'assessorament, molt desvinculats de la realitat organitzativa de la institució.

La forma eficaç d'incorporar els mètodes d'anàlisi i disseny de polítiques i en general la metodologia d'elaboració estratègica en les nostres institucions hauria de passar per la creació d'aquests gabinets tècnics en els quals es treballés conjuntament la metodologia estratègica amb la de planificació de projectes.

Ambdues metodologies es complementen perfectament. La metodologia d'elaboració estratègica reflexiona sobre l'impacte de l'actuació institucional en la realitat socioeconòmica i la seva capacitat de modificar-la fent-la evolucionar cap a una nova situació més desitjable que l'anterior; la metodologia de planificació de projectes actua perseguint el resultat desitjat gestionant el conjunt de les activitats que preparen i condueixen a aquest resultat.

Per tant les dues metodologies en treballen, en un pla lògic, una darrere d'una altra, en una seqüència causal: la planificació de projectes assegura que les activitats condueixin al resultat esperat, i l'elaboració estratègica assegura que el resultat de les activitats produeixi l'impacte esperat en la realitat socioeconòmica i la modifiqui en el sentit previst.

L'esmentat d'una altra manera, amb l'estratègia identifiquem finalitats, objectius finalistes i objectius operatius; amb la planificació de projectes identifiquem l'organització de les activitats que es necessita per aconseguir els objectius operatius.

Des del pla lògic ambdues metodologies actuen seqüencialment, però en la realitat de l'actuació institucional no poden actuar seqüencialment, han d'actuar simultàniament.

Per què? Per la incertesa existent. Si no tenim la certesa que un projecte produirà el resultat esperat i que aquest resultat produirà l'impacte previst no podem permetre'ns el luxe ni el cost (ni econòmic ni polític) d'esperar al final de l'actuació per constatar el seu èxit o fracàs.

A la pràctica institucional la definició de la política, i la seva conversió en projecte, i la planificació del projecte, i la seva execució, i la seva avaluació, no poden fer-se seqüencialment perquè se n'arribaria sempre massa tard.

4. Projectes, polítiques i planificació estratègica

És molt bonic com s'explica això de la planificació pública als llibres que escriuen aquests erudits que mai no han planificat gens al peu del canó. Tot és d'una meravellosa coherència seqüencial, primer una cosa i després l'altra. Però la realitat no es deixa empresonar tan fàcilment per la planificació i l'acció de govern. La realitat s'està movent contínuament, no se li pot dir a un país, a una regió o a una ciutat: " Es quedin quiets tots durant uns mesos, si us plau, que estem fent una anàlisi de polítiques públiques! ".

Per tant no és realista pensar que primer definirem els grans objectius; i després d'acabar això farem anàlisi i disseny de polítiques; i amb aquests deures completats iniciarem la planificació dels projectes, i després l'executarem, i després evaluarem...la realitat no ens esperarà.

La realitat pràctica és que cal fer-ho tot en paral·lel o gairebé en paral·lel, la definició estratègica i la planificació projectual i l'acció, i que es produeix de fet un cicle continu d'interaccions entre l'anàlisi estratègica, la planificació executiva, l'acció i l'avaluació, i

que tot s'interrelaciona amb tot, i a tot estirar ràpid possible, perquè no hi ha temps per a més.

Els nivells d'incertesa de la nostra realitat socioeconòmica són molt alts. En el moment en què redacto aquest paràgraf (setembre de 2008) estem en plena crisi econòmica i financera mundial, cada dia la premsa anuncia la fallida d'un gran banc i totes les borses cauen en picat; quan vaig començar a redactar aquest article, el juny d'aquest mateix any, els millors experts no tenien clar si hi hauria crisi o seria només una desaceleració del creixement. La globalització ha creat una dinàmica mundial d'interaccions tan potent i ràpida que avui en dia no és possible predir gairebé res, i només és possible planificar a termini molt curt, i a condició de revisar aquesta planificació a cada moment.

Per tant hem de fugir de la temptació de pensar en la reflexió estratègica i la planificació de projectes com a activitats que es poden realitzar en la calma intemporal. Cal identificar objectius i planificar projectes al mig de la turbulència, de la incertesa i de la imprevisibilitat. Per tant l'important en reflexió estratègica i planificació institucionals és cada vegada menys la perfecció i detall dels dissenys, sinó el seu encert, i la seva capacitat d'evolucionar i canviar quan la realitat, de manera imprevista, i ràpidament, evoluciona i canvia.

Des dels anys vuitanta els experts en planificació plantegen que la gestió de la turbulència, és a dir, la gestió de la dificultat creixent de fer previsions de futur, obliga a una nova concepció de la planificació, molt àgil i versàtil, molt lleugera i pegada a la realitat, basada en un grau de disseny molt bàsic i elemental però en un gran èmfasi en l'observació continuada de la realitat, vigilant l'aparició de canvis, que promoguin, en qualsevol moment, una avaluació i revisió i repriorització de les polítiques i projectes.

A aquesta nova forma d'entendre la planificació se li va donar en cridar planificació estratègica, una metodologia veloç i sintètica, concentrada en les grans prioritats i en la seva gestió dinàmica.

Alhora que es predica la conveniència de brevetat i radicalitat dels plans, en la nova doctrina de la planificació estratègica es posa un gran èmfasi en la funció ideològica dels plans, en la seva gestió mediàtica, en la seva funció discursiva, en la seva capacitat de màrqueting dels objectius i prioritats; el pla és una guia per a l'acció com a esquema intel·lectual, però també com a manifest ideològic de la bondat i eficàcia de les seves opcions, a la recerca de la màxima mobilització de les persones de l'organització promotora del pla i dels seus entorns al voltant dels objectius i projectes que proposa.

Tant és així que alguns han confós la part amb el tot, i han pensat que la planificació estratègica és un mer exercici literari o discursiu o publicitari, i que un pla estratègic ha de ser simplement un bonic text omplert de verborrea políticament correcta, elaborat en processos assemblearis on tots es posen de seguida d'acord en invocacions de futur tan benintencionades com irrealitzables, unes interminables cartes als Reis Mags plenes de bons desigs, que s'editen luxosament amb moltes fotos encantadores, i que hi ha qui pensa que màgicament produirà algun resultat el dia menys pensat. Mintzberg (1985) l'anomena la "planificació estratègica trivial", i jo crec que el sarcasme es queda curt.

Al nostre país això de la planificació estratègica trivial ha tingut un gran èxit, qualsevol ciutat gairebé gran o mitjana ha elaborat i difós amb entusiasme un pla d'aquest tipus, sobretot en moments preelectorals; però clar, sempre ha succeït que, un parell d'anys més tard, la mateixa energia que es va posar en la difusió d'aquests plans estratègics trivials es dedica a esborrar totes les empremtes possibles del seu record, perquè ningú no constati el seu incompliment més absolut.

Fins a tal punt és així que la planificació estratègica ha caigut al nostre país en el descrèdit, perquè tot el món en les nostres institucions la identifica amb l'únic que han conegut, els plans estratègics trivials.

Hi ajuda el fet que al món públic els bons plans estratègics gairebé sempre són secrets o, almenys, discrets. O hi ha un pla que es fa públic però que parteix dels seus objectius, sovint els més importants, són secrets o discrets. És a dir, també al nostre

país hi ha certes institucions que fan planificació estratègica de veritat, i els va molt bé, però no el caminen pregonant per allà.

Fan això perquè el millor indicador d'èxit d'un pla estratègic en una institució pública és l'èxit electoral del govern que el gestiona. I aquest èxit es persegueix i aconsegueix no difonent tecnicismes sobre planificació pública, sinó amb un discurs polític clar, contundent i molt intel·ligible, que presenta els èxits del pla com a encerts personals dels líders mediàtics del govern, i com a resultat de la profunda cohesió entre el govern i la societat civil.

Moral: contràriament al que pensen els venedors de plans estratègics trivials, el millor pla estratègic és el que no es crida així, el que no es fa públic més que en aquells punts en els quals interessa buscar coalicions àmplies, i el que s'elabora, gestiona i avalua en la intimitat de la reflexió estratègica del govern amb el seu equip de col·laboradors més propers. El millor pla estratègic és el que sembla que no existeix, però que existeix.

5. La planificació a mitjà i llarg termini, un fracàs que ignorem

Una altra causa de la debilitat i raquitisme de les pràctiques de planificació de projectes en les nostres institucions és la pervivència de concepcions polítiques i tècniques sobre planificació pública totalment obsoletes i tecnocràtiques (Calderó, 1995).

En efecte. La primera generació de mètodes de planificació pública als països avançats es va consolidar després de la segona guerra mundial, i va tenir un gran apogeu en els anys seixanta del segle passat. Consistia en la sistematització de la planificació de tipus incremental (Mintzberg, 1994) d'origen pressupostari: es preveia l'evolució de futur a llarg termini de les variables socioeconòmiques projectant cap al futur les tendències històriques, i es planificava la totalitat de l'acció pública amb mètodes quantitius basats en estàndars i en el desenvolupament lineal de tots els factors. Aquesta planificació mecànica, global i lineal de futur creava una bonica il·lusió de control sobre el futur que va tenir gran èxit polític i mediàtic.

Una altra de les característiques d'aquest tipus de planificació era el seu desenvolupament en cascada: s'elaborava un pla estatal, i després es feia el seu desenvolupament derivat en plans regionals, amb major detall; i, després plans comarcals, més detallats encara; i, després plans locals; i, després plans parcials; i així fins a l'infinit en un meravellós i harmònic desplegament planificador des del més general fins al més particular. Meravellós en teoria.

Com no es contemplaven incerteses, sinó que des de pures tecnologies quantitatives es creia que es podia preveure tècnicament el futur i establir tècnicament el curs d'acció més adequat, no existia tampoc la decisió política; els polítics s'havien de limitar a pagar les nòmines dels planificadors i a aprovar i aplaudir els seus resultats, que eren políticament neutrals i no havien de ser contaminats per cap decisió política. Tant era així que els mateixos mètodes de planificació valien per als països del bloc socialista com per als països occidentals; amb l'única excepció que els països socialistes planificaven tota l'economia i la producció mentre els països occidentals planificaven només el panorama socioeconòmic general i l'acció de govern.

D'aquesta manera es podien fer plans a 15, 20, 25 o els anys que es volgués, sense major precaució que establir una revisió periòdica dels plans, per exemple cada 3, 4 o 5 anys; això ens plantejava una successió en el temps de plans trienals, quatrienals o quinquennals, un en execució i els altres en diversos graus de desenvolupament i detall: Diversos plans a mitjà termini organitzats en plans a llarg termini, un perfecte horitzó de l'acció pública.

Aquesta confiança total en la tecnologia permetia també que l'elaboració de plans es fes sense afanyar-se; es podia tardar diversos anys a fer un pla, perquè valia la pena fer-ho bé, i amb temps es feia millor.

El sorprenent és que aquesta concepció de la planificació pública va funcionar i va tenir grans èxits durant anys, i es va incorporar en tot tipus d'acció de govern: l'urbanisme i les infraestructures, la sanitat, l'educació, les finances públiques, etc. Això es va deure que al llarg dels anys 50 i 60 del segle passat hi va haver un període de gran estabilitat i de creixement lineal de totes les variables socioeconòmiques; en aquest context les prediccions fetes amb tècniques incrementals funcionaven relativament bé.

Però van arribar els anys 70 i aquesta previsibilitat dels escenaris socioeconòmics es va esfumar. Des de llavors vivim en una enorme dificultat de previsió, fins i tot a termini molt curt, en qualsevol àmbit soci econòmic i sociopolític; des de la crisi del petroli de 1973, passant pel col·lapse de la Unió Soviètica de 1990, la reunificació alemanya el mateix any, l'emergència de la Xina, o la crisi economicofinancera mundial actual, cap dels esdeveniments importants dels últims decennis ha pogut ser prevista amb antelació. Alguns autors parlen de la turbulència com un índex de la imprevisibilitat molt gran i, per a alguns, sempre creixents, de la realitat mundial (Dror, 1988; Drucker, 1980 i 1982; Godet, 1985)

A aquest rotund fracàs de la metodologia de la planificació a mitjà i llarg termini ja en els anys 70 devem l'aparició d'una nova generació de mètodes de planificació, concebuda per gestionar els alts nivells d'incertesa i imprevisibilitat que vivim des de llavors: la planificació estratègica.

Llàstima que al nostre país sembla que no ens hem assabentat encara d'aquest fracàs, i totes les nostres institucions segueixen impertèrrites fent plans a 15, 20 o 30 anys i aplicant mètodes de 1960 que a tot el món menys a Espanya se sap que van fracassar i van ser declarats obsolets en la dècada de 1970.

6. La intel·ligència estratègica, o com planificar projectes en la imprevisibilitat

L'únic sistema de planificació viable actualment és la planificació estratègica, un mètode de planificació de les grans prioritats de la institució, molt àgil i escaït susceptible de revisió en qualsevol moment, atent a la gestió de les incerteses mitjançant mètodes específics, i elaborat i gestionat en estreta interacció dels membres del govern i el seu equip tècnic (Calderó, 1996, 1998). Al contrari de la planificació a mitjà i llarg termini.

Fins a tal punt que hi ha autors que ja no parlen de planificació estratègica ni de projectes estratègics, sinó de "strategic thinking" (Mintzberg 1994, 2005), d'intel·ligència estratègica, és a dir, de gestionar cada actuació projectant-la i executant-la i avaluant-la alhora, perquè la realitat no està per a grans anticipacions ni petites.

Necessitaríem, per tant, anar sortint de les tenebres de la tecnocràcia franquista dels anys 60 i començar a usar els mètodes de gestió de projectes del món civilitzat; ara que s'està acabant la llarguíssima etapa de creixement galopant de la despesa pública perquè passem, sense transició, a la gestió de la crisi i l'austeritat, pot ser un bon moment per començar a gestionar els projectes públics amb eficàcia i eficiència, mitjançant la intel·ligència estratègica.

BIBLIOGRAFÍA

Calderó, Albert, “**Apunts de planificació estratègica pública**”, 1995, Barcelona, www.estrategialocal.com

Calderó, Albert y Esquirol, Carme, “**L’organització del govern local**”, 1996, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Calderó, Albert, “**Modelos de gobierno municipal**”; en “Estudios sobre los gobiernos locales”, Federico Castillo Blanco coordinador, 1998, Granada, CEMCI.

Calderó, Albert y Zafra, Manuel, “**El Gobierno municipal: del voluntarismo a la gobernanza**” en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 25, 2004, Madrid, INAP.

Calderó, Albert, “**La Ola de la eficacia**”, 2006, Barcelona, Estrategia Local.

Dror, Yehezkel, “**Policymaking under Adversity**” Transaction Books, New Jersey, 1988.

Drucker, Peter, “**Management: Tasks, Responsibilities and Practices**”; 1973, Harper & Row, New York.

Drucker, Peter, “**Managing in Turbulent Times**”; 1980, Harper, New York.

Drucker, Peter, “**The Changing World of the Executive**”; 1982, Times Books, New York.

Godet, Michel, **Prospective et Planification Stratégique**, 1985, Paris, Ed. Economica.

Hed, Sven R., “**Manual de Planificación y Control de proyectos**”; 1981, Ginebra, Sven Hed Editions.

Mintzberg, Henry, “**The Nature of Managerial Work**”; 1983, Prentice-Hall, New Jersey.

Mintzberg, Henry, “**The Rise and Fall of Strategic Planning**”; 1994, New York, Free Press.

Mintzberg, Henry, “**Strategy bites back**”, con Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel; 2005, New York, Pearson.