

GESTIÓN DE PROYECTOS EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Albert Calderó

Este artículo es una versión escrita de las tesis impartidas por el autor en el módulo formativo sobre el mismo tema del Curso de Formación de Directivos de la Xunta de Galicia organizado por la Escola Galega de Administración Pública, y dirigido por el Prof. Enrique José Varela Álvarez de la Universidade de Vigo.

Albert Calderó es licenciado en Derecho y consultor de sistemas de gobierno y dirección en el sector público desde 1983. Fundó en 1987 Estrategia Local, un equipo de consultores de estrategia, organización, personal y comunicación para el sector público, del que es actualmente Subdirector. Antes fue funcionario local, habiendo ejercido el cargo de Director de Organización y Personal del Ayuntamiento de Terrassa.

SUMARIO

1. Procesos regulares, proyectos y planificación de proyectos
2. Planificación de proyectos en las instituciones públicas españolas
3. Planificación de proyectos y análisis y diseño de políticas públicas
4. Proyectos, políticas y planificación estratégica
5. La planificación a medio y largo plazo, un fracaso que ignoramos
6. La inteligencia estratégica, o cómo planificar proyectos en la imprevisibilidad

Bibliografía

1. Procesos regulares, proyectos y planificación de proyectos

Llamamos proyectos a aquellos conjuntos de actividades conducentes a un resultado que contienen un grado significativo de incertidumbre, en al menos algunas de sus actividades, o en su estructura y capacidad de conducir al resultado esperado (Hed, 1981). La incertidumbre puede ser objetiva, independiente de las capacidades de la organización que las acomete, o subjetiva, relacionada con la falta de experiencia o conocimientos de la organización sobre el tema o con la baja frecuencia con que dicha organización acomete estas operaciones.

Por ejemplo, en cualquier institución pública, un cambio organizativo importante es siempre un proyecto, porque contiene la doble incertidumbre: por un lado es un proyecto siempre muy complejo, y por otro lado, lo es especialmente en cualquier institución pública española, donde se hacen muy pocos cambios organizativos y muy de tarde en tarde.

Llamamos procesos regulares a aquellos conjuntos de actividades conducentes a un resultado que contienen un grado muy escaso o nulo de incertidumbre, tanto en sus actividades componentes como en su estructura y capacidad de conducir al resultado esperado. Las organizaciones suelen llevar a cabo procesos regulares en las operaciones que realizan con alta frecuencia y habitualidad.

En cualquier institución pública mínimamente moderna la gestión de los procesos regulares se lleva a cabo buscando la máxima eficacia, eficiencia y agilidad, y para ello estos procesos se han estandarizado, simplificado e informatizado lo más posible.

En cambio los proyectos, por su contenido siempre innovador y experimental, no pueden estandarizarse, ni simplificarse ni informatizarse más que en determinadas actividades concretas.

Un tercer tipo de operación que es frecuente en instituciones públicas son los procesos de ciclo anual, que son agrupaciones de actividades que se realizan una vez al año. Se trata de operaciones que están a mitad de camino entre los proyectos y los procesos

regulares: Dado que se realizan cada año existe cierta experiencia en llevarlos a cabo, pero un año es un período suficientemente largo como para que las condiciones y la coyuntura cambien bastante, de modo que existen también aspectos que adquieren una lógica de tipo proyectual, y deben ser gestionados como proyectos si se les quiere otorgar prioridad.

Un ejemplo clásico de proceso de ciclo anual, en cualquier institución pública mínimamente moderna, es la elaboración del presupuesto del año siguiente.

Esta diferenciación conceptual que acabamos de hacer entre procesos regulares, procesos de ciclo anual y proyectos es muy útil dentro del marco conceptual del que forma parte, el de la teoría de la organización. La organización del trabajo más conveniente para llevar a cabo estos diversos tipos de operaciones es muy distinta.

Por un lado, los procesos regulares deben organizarse pensando sobre todo en la agilidad y la eficiencia y economía. Lo importante es que se hagan rápido, bien y barato. Para ello hay que estandarizarlos, simplificarlos e informatizarlos, en organizaciones en línea con un alto nivel de diseño y control del proceso de trabajo.

En cambio, para hacer bien los proyectos hay que organizarse muy distinto. Como tenemos incertidumbre en la estructura de actividades de la operación, a veces incluso en actividades concretas, y en la relación entre las actividades y el resultado, necesitamos una organización del trabajo muy inteligente, que trabaje caso por caso, que reflexione sobre cada paso, y que se concentre sobre todo en conseguir el resultado esperado de cada proyecto en un plazo previsible. Aquí no tiene sentido estandarizar, lo que hay que hacer es planificar cada proyecto e investigar las incertidumbres, y a menudo ir revisando el proyecto mismo para corregir sus desviaciones y adaptarlo a las eventualidades que van surgiendo.

Una operación de liquidar un impuesto puede consistir en emitir y gestionar al año un millón de notificaciones muy sencillas de 20 euros cada una, y puede que no tenga otra dificultad que gestionar un enorme volumen de información y de papel. Esto sería un proceso regular.

Pero puede haber otra operación de liquidar un impuesto que sea emitir al año dos notificaciones complicadísimas para cobrar 12 millones de euros en una y 8 millones de euros en la otra. Esto representa una suma de 20 millones de euros igual que la operación anterior, pero si la dificultad está en la enorme complejidad de gestión de cada caso y de conseguir en cada caso que te paguen los doce u ocho millones, estamos ante dos proyectos, y dos proyectos seguramente distintos.

Desde la lógica jurídica, es posible que tanto las liquidaciones de 20 euros como las de 12 u 8 millones de euros tengan procedimientos legales iguales o parecidos, y por ello se tiende a pensar que podrían organizarse juntas en un proceso general de liquidaciones. Pero desde la lógica organizativa esto no tiene ningún sentido, porque si dedicas el mismo proceso a cobrar la liquidación de 20 euros que la de 12 millones de euros, lo más probable es que la de 12 millones no la cobres.

Por tanto en cualquier organización pública o privada hay que organizar las tareas en función de su carácter procesal o proyectual, y hay que crear unidades operativas que trabajen de modo estandarizado en los procesos regulares y gabinetes técnicos ejecutivos que planifiquen y gestionen inteligentemente proyectos y procesos de ciclo anual. La tradicional técnica de división del trabajo con criterios temáticos o por categorías jurídicas no permite, ni ser eficiente en los procesos regulares, ni ser eficaz en los proyectos, y además genera una percepción errónea del trabajo y de sus dificultades, que dificulta enormemente que se sepan resolver los problemas y mejorar los resultados. Si no entiendes lo que haces lo harás mal.

2. Planificación de proyectos en las instituciones públicas españolas

Este es un fallo generalizado en nuestras instituciones: el trabajo se organiza desde categorías temáticas o jurídicas y no desde categorías organizativas, y por ello lo normal es que se funcione mal.

Y donde se funciona mal es sobre todo en los proyectos, porque desde la lógica del procedimiento administrativo tendemos a ver cualquier actividad como si fuera un procedimiento, y confundimos el concepto de procedimiento con el de proceso, y tendemos a organizarlo todo en lógica de proceso, de modo que al final son los proyectos los que funcionan mal, porque en una organización concebida para gestionar procesos los proyectos se embarrancan continuamente. De modo que los proyectos que a menudo son lo más importante son las actividades que salen peor.

Tenemos una visión anticuada y predemocrática de las instituciones públicas: las vemos como organizaciones estables, inmutables, inamovibles, que deben asegurar sobre todo la formalidad y la regularidad de los procedimientos, que priman el orden y la objetividad por encima de las preferencias y prioridades (Calderó, 2004, 2006). Todo lo contrario de lo que se necesita en una institución democrática moderna, donde hay que trabajar por prioridades, y desde la subjetividad de los responsables políticos, y desde las preferencias, inclinaciones e incluso estados de ánimo del electorado.

Por ello no sabemos distinguir entre distintos tipos de tareas desde una lógica organizativa, y pretendemos que dependencias administrativas organizadas desde una lógica temática o jurídica de reparto del trabajo hagan bien, a la vez, operaciones rutinarias y proyectos complejos. Con lo que se consigue que las operaciones rutinarias salgan lentas y caras y los proyectos complejos salgan mal, y tarde, o nunca.

Para resolver este problema hay que desarrollar la capacidad de nuestras instituciones de trabajar por proyectos, y de diferenciar una parte de la institución que trabaja en los procesos regulares, buscando la agilidad, la eficacia y la eficiencia, estandarizando, simplificando e informatizando, y otra parte de la institución que trabaja por proyectos y por prioridades, concentrándose en lo más importante, y dentro de lo más importante en la previsión de resultados y en la gestión de las incertidumbres.

Así como la gestión de los procesos regulares debe trabajar descentralizando y desconcentrando decisiones en busca de la agilidad, y haciendo que la mayor parte de las decisiones las adopte la maquinaria administrativa a partir de pautas de decisión y de delegación definidas por el gobierno de la institución, en la gestión de proyectos

habrá que trabajar creando equipos de proyecto en los que los técnicos trabajen codo con codo con los responsables políticos, porque el carácter experimental de los proyectos obliga a que las decisiones deban tomarse en contextos de incertidumbre, y por ello no es posible ni deseable ni necesaria la delegación de decisiones.

El sistema de trabajo idóneo para la gestión de proyectos es, por tanto, la del gabinete de proyectos trabajando en funciones de soporte tecnoestructural al lado de los responsables políticos (Mintzberg, 1983).

Esta concepción organizativa se enfrenta y contradice con una inercia corporativa tradicional arraigada en muchos de nuestros técnicos, la de pensar que el trabajo técnico debe ser llevado a cabo lo más lejos y del modo más independiente posible de los responsables políticos, en aras a no perder la “objetividad” del trabajo técnico. Esta es una concepción tecnocrática del trabajo institucional, porque pretende que toda certeza y objetividad reside en lo técnico y que lo político es inevitablemente subjetivo, y parcial, y erróneo, y partidista, y... y rechazable.

Pero el rechazo de lo político desde la tecnocracia no es una actitud legítima ni democrática. La democracia es el gobierno, desde su propio criterio, que es por definición el criterio legítimo y válido, de quien ha obtenido el refrendo electoral para gobernar.

Hay que ir abandonando esta visión primitiva de las relaciones entre los políticos y los responsables técnicos y administrativos.

En los sistemas de trabajo regulares es buena la separación entre lo político y lo técnico: es bueno siempre que políticamente se den directrices precisas y luego la maquinaria administrativa actúe con una amplia delegación de funciones y decisiones, pero asegurando con una posterior auditoría de gestión que se produce la conformidad de lo realizado con las pautas de decisión emitidas previamente.

Pero esto no es posible, no tiene ningún sentido, en los trabajos de proyecto. Cuando una institución está llevando a cabo algo nuevo, está innovando, está poniendo en

marcha un nuevo servicio, está haciendo un cambio organizativo, cuando se están haciendo este tipo de cosas se está avanzando en terreno desconocido, y por tanto no puede haber ningún tipo de delegación de funciones ni de decisiones. El único sistema de trabajo efectivo en esa situación es la creación de un equipo de proyecto que actúe desde la supervisión cercana de un responsable político que va tomando decisiones en función del avance del proyecto, contrastando las opiniones técnicas con sus propios criterios políticos, gestionando la incertidumbre y reduciéndola progresivamente.

Esto se entiende en muchas instituciones de modo limitado a los proyectos arquitectónicos y de ingeniería, donde la cultura técnica de los proyectos está extendida y existe como hábito de trabajo. Pero incluso en este campo se aplican muchas lógicas tecnocráticas a la definición de proyectos. Por ejemplo, es frecuente que los técnicos emprendan los trabajos de elaboración de proyectos con unas indicaciones muy vagas o nulas de lo que los responsables políticos pretenden como objetivos y finalidades de ese proyecto: la consecuencia habitual es que sólo en plena ejecución se descubran los grandes desajustes entre lo planificado por los técnicos y lo deseado por los políticos; ello se resuelve con frecuentes reformas y modificaciones de los proyectos sobre la marcha, para desesperación de los técnicos que tienen que rehacer muchas cosas, ante la angustia de los políticos que ven que el proyecto no es lo que querían y además tardará el doble y costará el triple de lo previsto; y ante el entusiasmo del contratista que sabe que ganará mucho dinero extra gracias a las reformas y modificaciones del proyecto y por tanto del presupuesto.

En cambio, no existe en casi ninguna institución la cultura técnica proyectual en otros ámbitos políticos y técnicos.

El paradigma de esta falta de cultura proyectual está en las actividades de tipo sociocultural.

En este campo se produce una típica combinación de procesos regulares y proyectos.

Existe por un lado una multitud de procesos regulares que deberían ser estandarizados y hechos sistemáticamente, para conseguir equidad, y previsibilidad, y regularidad, y

calidad, y eficacia, y eficiencia: Hacer funcionar el día a día de una biblioteca, de una instalación deportiva, de una escuela o de un servicio de atención social personalizada, son procesos que requieren orden, método y disciplina. En los procesos regulares la creatividad del trabajador no es una virtud, es una amenaza (Drucker, 1973).

Al mismo tiempo, en una biblioteca hay que llevar a cabo actividades puntuales, de promoción, de difusión, de modificación del servicio: presentaciones de libros, conferencias, remodelaciones del edificio, encuestas a los usuarios... estas actividades son proyectos, y hay que organizarlas en lógica de proyectos, y en general deben llevarlas a cabo personas distintas de las que se ocupan de los procesos regulares.

Lo mismo ocurre en el campo de los deportes o de los servicios sociales. Las actividades proyectuales requieren una atención individualizada, una reflexión caso por caso, tienen una alta dependencia de factores coyunturales, implican por tanto un perfil profesional de quienes los gestionan que destaque la creatividad, iniciativa, adaptabilidad, y también la capacidad crítica y autocrítica y la resistencia a la frustración. En cambio las personas adecuadas para los procesos regulares serán las personas más metódicas, ordenadas, estables.

Claro, en general a las personas nos apetece hacer de todo, de todo un poco y según nos viene en gana, tener donde elegir a la hora de ponernos a trabajar. Por esto nos gusta que nos asignen un tema y hacer nosotros lo que nos plazca en cada momento. Pero el trabajo tiene por objetivo primario los resultados, sólo en segundo lugar debería aparecer la conveniencia personal del trabajador. Sobre todo en un trabajo de servicio público.

Por tanto, concluyendo en este punto, es necesaria una reconsideración profunda de la estructuración de nuestras instituciones públicas para diferenciar unidades productivas y burocráticas centradas en los procesos regulares de otras unidades, o más bien gabinetes técnicos, centrados en los proyectos, más cercanos de la toma de decisiones y más permeables a los cambios de prioridades y de criterios, y más capacitados para el asesoramiento técnicamente imparcial pero implicado en los objetivos del gobierno.

De este modo romperemos también otra lacra tecnológica de nuestras instituciones, que es la práctica ausencia de prácticas de análisis y diseño de políticas públicas y de planificación estratégica, como veremos a continuación.

3. Planificación de proyectos y análisis y diseño de políticas públicas

Si aplicamos una lógica organizativa moderna y diferenciamos estructuralmente la parte de la institución que va a gestionar procesos regulares de la parte que va a planificar y ejecutar proyectos, estamos en condiciones de sistematizar también y de insertar de modo eficaz en nuestra institución la actividad novedosa, y aún muy infrecuente, del análisis y diseño de políticas públicas.

En efecto, los escasos intentos de aplicar estas nuevas técnicas de trabajo institucional en nuestras entidades públicas han sido hasta hoy de muy poca utilidad práctica porque se han realizado casi siempre desde órganos externos o de asesoramiento, muy desvinculados de la realidad organizativa de la institución.

La forma eficaz de incorporar los métodos de análisis y diseño de políticas y en general la metodología de elaboración estratégica en nuestras instituciones debería pasar por la creación de estos gabinetes técnicos en los que se trabajara conjuntamente la metodología estratégica con la de planificación de proyectos.

Ambas metodologías se complementan perfectamente. La metodología de elaboración estratégica reflexiona sobre el impacto de la actuación institucional en la realidad socioeconómica y su capacidad de modificarla haciéndola evolucionar hacia una nueva situación más deseable que la anterior; la metodología de planificación de proyectos actúa persiguiendo el resultado deseado gestionando el conjunto de las actividades que preparan y conducen a este resultado.

Por tanto las dos metodologías trabajan, en un plano lógico, una detrás de otra, en una secuencia causal: la planificación de proyectos asegura que las actividades conduzcan

al resultado esperado, y la elaboración estratégica asegura que el resultado de las actividades produzca el impacto esperado en la realidad socioeconómica y la modifique en el sentido previsto.

Dicho de otro modo, con la estrategia identificamos finalidades, objetivos finalistas y objetivos operativos; con la planificación de proyectos identificamos la organización de las actividades que se necesita para conseguir los objetivos operativos.

Desde el plano lógico ambas metodologías actúan secuencialmente, pero en la realidad de la actuación institucional no pueden actuar secuencialmente, deben actuar simultáneamente.

¿Por qué? Por la incertidumbre existente. Si no tenemos la certeza de que un proyecto producirá el resultado esperado y que este resultado producirá el impacto previsto no podemos permitirnos el lujo ni el coste (ni económico ni político) de esperar al final de la actuación para constatar su éxito o fracaso.

En la práctica institucional la definición de la política, y su conversión en proyecto, y la planificación del proyecto, y su ejecución, y su evaluación, no pueden hacerse secuencialmente porque se llegaría siempre demasiado tarde.

4. Proyectos, políticas y planificación estratégica

Es muy bonito cómo se cuenta esto de la planificación pública en los libros que escriben esos eruditos que nunca han planificado nada al pie del cañón. Todo es de una maravillosa coherencia secuencial, primero una cosa y después la otra. Pero la realidad no se deja aprisionar tan fácilmente por la planificación y la acción de gobierno. La realidad se está moviendo continuamente, no se le puede decir a un país, a una región o a una ciudad: “¡Quédense quietos todos durante unos meses, por favor, que estamos haciendo un análisis de políticas públicas!”.

Por tanto no es realista pensar que primero definiremos los grandes objetivos; y después de terminar esto haremos análisis y diseño de políticas; y con estos deberes completados iniciaremos la planificación de los proyectos, y luego la ejecutaremos, y luego evaluaremos...la realidad no nos va a esperar.

La realidad práctica es que hay que hacerlo todo en paralelo o casi en paralelo, la definición estratégica y la planificación proyectual y la acción, y que se produce de hecho un ciclo continuo de interacciones entre el análisis estratégico, la planificación ejecutiva, la acción y la evaluación, y que todo se interrelaciona con todo, y todo lo más rápido posible, porque no hay tiempo para más.

Los niveles de incertidumbre de nuestra realidad socioeconómica son muy altos. En el momento en que redacto este párrafo (septiembre de 2008) estamos en plena crisis económica y financiera mundial, cada día la prensa anuncia la quiebra de un gran banco y todas las bolsas caen en picado; cuando empecé a redactar este artículo, en junio de este mismo año, los mejores expertos no tenían claro si habría crisis o sería sólo una desaceleración del crecimiento. La globalización ha creado una dinámica mundial de interacciones tan potente y rápida que hoy en día no es posible predecir casi nada, y sólo es posible planificar a muy corto plazo, y a condición de revisar esta planificación a cada momento.

Por tanto debemos huir de la tentación de pensar en la reflexión estratégica y la planificación de proyectos como actividades que se pueden realizar en la calma intemporal. Hay que identificar objetivos y planificar proyectos en medio de la turbulencia, de la incertidumbre y de la imprevisibilidad. Por tanto lo importante en reflexión estratégica y planificación institucionales es cada vez menos la perfección y detalle de los diseños, sino su acierto, y su capacidad de evolucionar y mutar cuando la realidad, imprevistamente, y rápidamente, evoluciona y muta.

Desde los años ochenta los expertos en planificación plantean que la gestión de la turbulencia, es decir, la gestión de la dificultad creciente de hacer previsiones de futuro, obliga a una nueva concepción de la planificación, muy ágil y versátil, muy ligera y

pegada a la realidad, basada en un grado de diseño muy básico y elemental pero en un gran énfasis en la observación continuada de la realidad, vigilando la aparición de cambios, que promuevan, en cualquier momento, una evaluación y revisión y repriorización de las políticas y proyectos.

A esta nueva forma de entender la planificación se le dio en llamar planificación estratégica, una metodología veloz y sintética, concentrada en las grandes prioridades y en su gestión dinámica.

A la vez que se predica la conveniencia de brevedad y radicalidad de los planes, en la nueva doctrina de la planificación estratégica se pone un gran énfasis en la función ideológica de los planes, en su gestión mediática, en su función discursiva, en su capacidad de marketing de los objetivos y prioridades; el plan es una guía para la acción en tanto que esquema intelectual, pero también en tanto que manifiesto ideológico de la bondad y eficacia de sus opciones, en busca de la máxima movilización de las personas de la organización promotora del plan y de sus entornos alrededor de los objetivos y proyectos que propone.

Tanto es así que algunos han confundido la parte con el todo, y han pensado que la planificación estratégica es un mero ejercicio literario o discursivo o publicitario, y que un plan estratégico debe ser simplemente un bonito texto plagado de verborrea políticamente correcta, elaborado en procesos asamblearios donde todos se ponen enseguida de acuerdo en invocaciones de futuro tan bienintencionadas como irrealizables, unas interminables cartas a los Reyes Magos llenas de buenos deseos, que se editan lujosamente con muchas fotos encantadoras, y que hay quien piensa que mágicamente producirá algún resultado el día menos pensado. Mintzberg (1985) lo llama la “planificación estratégica trivial”, y yo creo que el sarcasmo se queda corto.

En nuestro país esto de la planificación estratégica trivial ha tenido un gran éxito, casi cualquier ciudad grande o mediana ha elaborado y difundido con entusiasmo un plan de este tipo, sobre todo en momentos preelectorales; pero claro, siempre ha sucedido que, un par de años más tarde, la misma energía que se puso en la difusión de estos

planes estratégicos triviales se dedica a borrar todas las huellas posibles de su recuerdo, para que nadie constate su más absoluto incumplimiento.

Hasta tal punto es así que la planificación estratégica ha caído en nuestro país en el descrédito, porque todo el mundo en nuestras instituciones la identifica con lo único que han conocido, los planes estratégicos triviales.

A ello ayuda el hecho de que en el mundo público los buenos planes estratégicos casi siempre son secretos o, al menos, discretos. O hay un plan que se hace público pero que parte de sus objetivos, a menudo los más importantes, son secretos o discretos. Es decir, también en nuestro país hay ciertas instituciones que hacen planificación estratégica de verdad, y les va muy bien, pero no lo andan pregonando por ahí.

Hacen esto porque el mejor indicador de éxito de un plan estratégico en una institución pública es el éxito electoral del gobierno que lo gestiona. Y este éxito se persigue y consigue no difundiendo tecnicismos sobre planificación pública, sino con un discurso político claro, contundente y muy inteligible, que presenta los éxitos del plan como aciertos personales de los líderes mediáticos del gobierno, y como resultado de la profunda cohesión entre el gobierno y la sociedad civil.

Moraleja: contrariamente a lo que piensan los vendedores de planes estratégicos triviales, el mejor plan estratégico es el que no se llama así, el que no se hace público más que en aquellos puntos en los que interesa buscar coaliciones amplias, y el que se elabora, gestiona y evalúa en la intimidad de la reflexión estratégica del gobierno con su equipo de colaboradores más cercanos. El mejor plan estratégico es el que parece que no existe, pero existe.

5. La planificación a medio y largo plazo, un fracaso que ignoramos

Otra causa de la debilidad y raquitismo de las prácticas de planificación de proyectos en nuestras instituciones es la pervivencia de concepciones políticas y técnicas sobre planificación pública totalmente obsoletas y tecnocráticas (Calderó, 1995).

En efecto. La primera generación de métodos de planificación pública en los países avanzados se consolidó después de la segunda guerra mundial, y tuvo un gran auge en los años sesenta del siglo pasado. Consistía en la sistematización de la planificación de tipo incremental (Mintzberg, 1994) de origen presupuestario: se preveía la evolución de futuro a largo plazo de las variables socioeconómicas proyectando hacia el futuro las tendencias históricas, y se planificaba la totalidad de la acción pública con métodos cuantitativos basados en estándares y en el desarrollo lineal de todos los factores. Esta planificación mecánica, global y lineal de futuro creaba una hermosa ilusión de control sobre el futuro que tuvo gran éxito político y mediático.

Otra de las características de este tipo de planificación era su desarrollo en cascada: se elaboraba un plan estatal, y luego se hacía su desarrollo derivado en planes regionales, con mayor detalle; y luego, planes comarcales, más detallados todavía; y luego, planes locales; y luego, planes parciales; y así hasta el infinito en un maravilloso y armónico despliegue planificador desde lo más general hasta lo más particular. Maravilloso en teoría.

Como no se contemplaban incertidumbres, sino que desde puras tecnologías cuantitativas se creía que se podía prever técnicamente el futuro y establecer técnicamente el curso de acción más adecuado, no existía tampoco la decisión política; los políticos debían limitarse a pagar las nóminas de los planificadores y a aprobar y aplaudir sus resultados, que eran políticamente neutrales y no debían ser contaminados por ninguna decisión política. Tanto era así que los mismos métodos de planificación valían para los países del bloque socialista como para los países occidentales; con la única salvedad de que los países socialistas planificaban toda la economía y la producción mientras los países occidentales planificaban sólo el panorama socioeconómico general y la acción de gobierno.

De este modo se podían hacer planes a 15, 20, 25 o los años que se quisiera, sin mayor precaución que establecer una revisión periódica de los planes, por ejemplo cada 3, 4 o 5 años; esto nos planteaba una sucesión en el tiempo de planes trienales, cuatrienales o quinquenales, uno en ejecución y los demás en diversos grados de desarrollo y detalle: Varios planes a medio plazo organizados en planes a largo plazo, un perfecto horizonte de la acción pública.

Esta confianza total en la tecnología permitía también que la elaboración de planes se hiciera sin apresurarse; se podía tardar varios años en hacer un plan, porque valía la pena hacerlo bien, y con tiempo se hacía mejor.

Lo sorprendente es que esta concepción de la planificación pública funcionó y tuvo grandes éxitos durante años, y se incorporó a todo tipo de acción de gobierno: el urbanismo y las infraestructuras, la sanidad, la educación, las finanzas públicas, etc. Ello se debió a que a lo largo de los años 50 y 60 del siglo pasado hubo un período de gran estabilidad y de crecimiento lineal de todas las variables socioeconómicas; en este contexto las predicciones hechas con técnicas incrementales funcionaban relativamente bien.

Pero llegaron los años 70 y esta previsibilidad de los escenarios socioeconómicos se esfumó. Desde entonces vivimos en una enorme dificultad de previsión, incluso a muy corto plazo, en cualquier ámbito socio económico y sociopolítico; desde la crisis del petróleo de 1973, pasando por el colapso de la Unión Soviética de 1990, la reunificación alemana el mismo año, la emergencia de China, o la crisis económico-financiera mundial actual, ninguno de los acontecimientos importantes de los últimos decenios ha podido ser prevista con antelación. Algunos autores hablan de la turbulencia como un índice de la imprevisibilidad muy grande y, para algunos, siempre creciente, de la realidad mundial (Dror, 1988; Drucker, 1980 y 1982; Godet, 1985)

A este rotundo fracaso de la metodología de la planificación a medio y largo plazo ya en los años 70 debemos el surgimiento de una nueva generación de métodos de

planificación, concebido para gestionar los altos niveles de incertidumbre e imprevisibilidad que vivimos desde entonces: la planificación estratégica.

Lástima que en nuestro país parece que no nos hemos enterado todavía de este fracaso, y todas nuestras instituciones siguen impertérritas haciendo planes a 15, 20 o 30 años y aplicando métodos de 1960 que en todo el mundo menos en España se sabe que fracasaron y fueron declarados obsoletos en la década de 1970.

6. La inteligencia estratégica, o cómo planificar proyectos en la imprevisibilidad

El único sistema de planificación viable actualmente es la planificación estratégica, un método de planificación de las grandes prioridades de la institución, muy ágil y escueto, susceptible de revisión en cualquier momento, atento a la gestión de las incertidumbres mediante métodos específicos, y elaborado y gestionado en estrecha interacción de los miembros del gobierno y su equipo técnico (Calderó, 1996, 1998). Todo lo contrario de la planificación a medio y largo plazo.

Hasta tal punto de que hay autores que ya no hablan de planificación estratégica ni de proyectos estratégicos, sino de “strategic thinking” (Mintzberg 1994, 2005), de inteligencia estratégica, es decir, de gestionar cada actuación proyectándola y ejecutándola y evaluándola al mismo tiempo, porque la realidad no está para grandes ni pequeñas anticipaciones.

Necesitaríamos, por tanto, ir saliendo de las tinieblas de la tecnocracia franquista de los años 60 y empezar a usar los métodos de gestión de proyectos del mundo civilizado; ahora que se está acabando la larguísima etapa de crecimiento galopante del gasto público para que pasemos, sin transición, a la gestión de la crisis y la austeridad, puede ser un buen momento para empezar a gestionar los proyectos públicos con eficacia y eficiencia, mediante la inteligencia estratégica.

BIBLIOGRAFÍA

Calderó, Albert, “**Apuntes de planificación estratégica pública**”, 1995, Barcelona, www.estrategialocal.com

Calderó, Albert y Esquirol, Carme, “**La organización del gobierno local**”, 1996, Barcelona, Diputación 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.