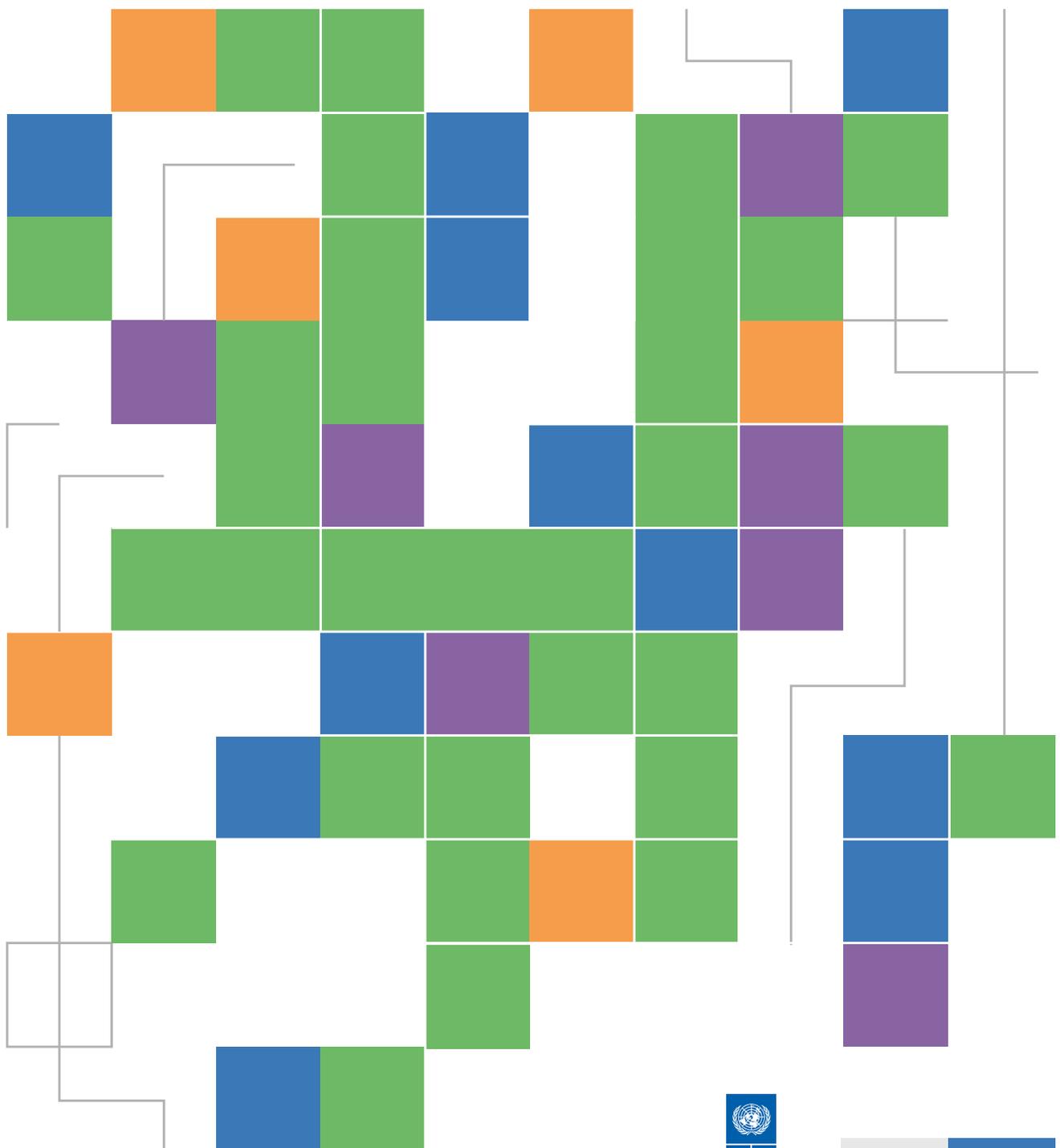
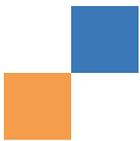


La planificación como herramienta para fortalecer la gestión pública

PROCESO DE TRABAJO CON DIRECCIONES DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES (2015-2019)





Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)
Dirección de Descentralización e Inversión pública (DDIP)
Programa Uruguay Más Cerca (UMC)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Programa Articulación de Redes Territoriales (ART)

Fecha de publicación: Marzo 2020. Montevideo, Uruguay.

Diseño: Pimba Estudio

Esta sistematización resume el trabajo realizado con siete Direcciones de Desarrollo de Gobiernos Departamentales, en el marco del acuerdo entre el Programa Uruguay Más Cerca (UMC) de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP y el Programa Articulación de Redes Territoriales (ART) del PNUD.

Índice

INTRODUCCIÓN	04
01. MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA	06
Enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD)	06
Planificación orientada a resultados: Planificación Estratégica (PE) y Planificación Operativa (PO)	07
02. METODOLOGÍA DE TRABAJO	08
03. PROCESO REALIZADO	09
Etapa I - Elaboración del Plan Estratégico	09
Etapa II - Fortalecimiento de la gestión	12
Etapa III - Monitoreo y evaluación de la Planificación Estratégica	13
04. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO	15
05. CONCLUSIONES	18

Introducción

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República tiene como principal cometido asesorar y asistir al Poder Ejecutivo en la formulación y ejecución de los planes y estrategias de desarrollo y políticas de descentralización. En particular, son funciones de OPP: formular e implementar planes y estrategias de desarrollo económico y social, apoyar a los gobiernos subnacionales para implementar políticas de descentralización y desarrollo local, generando políticas territoriales articuladas. En este contexto, es la Dirección de Descentralización e Inversión Pública (DDIP) de OPP quien se enfoca en el relacionamiento con los gobiernos subnacionales, asistiéndolos en materia financiera, técnica y de diseño de las políticas de desarrollo territorial.

En particular, el Programa Uruguay Más Cerca (UMC), que funciona en la órbita de la DDIP, tiene como principal objetivo el de contribuir a los procesos de promoción y planificación del Desarrollo Territorial, con foco en el desarrollo económico, para contribuir a los procesos de promoción y planificación del desarrollo territorial, con foco en el desarrollo económico, para generar más oportunidades en los territorios del país. Para lograr esto, el Programa se plantea como uno de sus objetivos específicos, el de fortalecer a las Direcciones de Desarrollo de los Gobiernos Departamentales en lo que refiere a sus procesos de planificación, gestión y articulación de sus estrategias y políticas.

En el marco del proceso de descentralización, los gobiernos departamentales han profundizado sus competencias y han implementado nuevas prácticas orientadas al desarrollo sostenible y de gobernanza local de los territorios de su incidencia. Las Direcciones de Desarrollo Departamental (DDD) se constituyen como una repartición de los gobiernos departamentales que surgen en alguna medida como consecuencia del impulso

descentralizador que se realizó en el país a partir de la década del 90, específicamente con la reforma constitucional de 1996¹. En este marco, las DDD participan cada vez más en los procesos de promoción de desarrollo del departamento, adoptando diversas denominaciones y estructuras (incorporando en algunos casos otras Unidades y Divisiones ya existentes a la interna de la Intendencia). En la mayoría de los casos, más allá de las particularidades, estas Direcciones se enfocan en temas de desarrollo económico, vinculado sobre todo al empleo y al fortalecimiento de pequeños productores, emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Con este objetivo, en general, focalizan su acción en articular, difundir y ordenar la oferta nacional de políticas, programas e instrumentos a nivel territorial. Por tanto, en su mayoría estas áreas canalizan la oferta de instrumentos nacionales, coordinando con las distintas instituciones y agentes involucrados, la implementación en el departamento de las políticas, programas o proyectos disponibles.

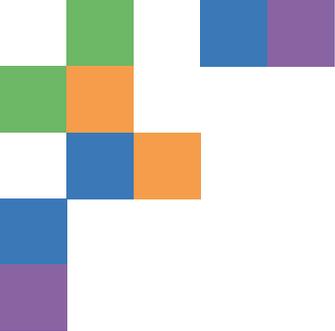


Las Direcciones de Desarrollo son el ámbito especializado de cada Intendencia para abordar asuntos que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo no solo económico sino también social, ambiental e institucional en los departamentos del país. Si bien las Intendencias reúnen los esfuerzos de Direcciones y equipos especializados necesarios para ello, se destaca que las DDD realizan un ejercicio sostenido de coordinaciones internas y externas con más diversidad de agentes.



Ioanna Grotiuz, consultora que lideró la asistencia técnica en los procesos de Planificación de las Direcciones de Desarrollo (Año 2016) - ART, PNUD

1. Varios autores destacan la orientación descentralizadora de la Constitución de 1996. Es la primera vez que aparece una referencia a la obligación del Estado de promover la descentralización del país (artículo 50). A su vez, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización, y el Congreso de Intendentes (institución preexistente) adquiere rango constitucional.



Por otra parte, en los últimos años se ha promovido el trabajo bajo el enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), entendiendo la necesidad de que los gobiernos subnacionales construyan una estrategia de gestión que oriente sus acciones hacia la generación del mayor valor público posible.

Con este propósito, en el año 2015, UMC concretó un acuerdo de trabajo con el Programa ART (Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano) del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), el cual focaliza su acción en la generación de conocimiento e información a escala territorial, la promoción de procesos de planificación territorial, el impulso a procesos de desarrollo económico local y el apoyo a los procesos de descentralización. Considerando la experiencia de trabajo de dicha institución, se genera esta alianza con el objetivo de trabajar sobre lo que se entiende como el primer “eslabón” del ciclo de GpRD, que tiene que ver con el proceso de planificación orientada a resultados. De esta forma, el acuerdo de trabajo se orienta a acompañar procesos de planificación estratégica y operativa de las áreas de Desarrollo

de las Intendencias Departamentales y brindar herramientas para fortalecer su gestión.

En el presente documento se refleja sintéticamente el proceso de trabajo de esta experiencia con las siguientes Direcciones de Desarrollo de los Gobiernos Departamentales:

- Dirección General de Desarrollo, Planificación y Estrategia Departamental de Treinta y Tres
- Dirección de Desarrollo Departamental y Descentralización de Río Negro
- Programa de Desarrollo y Medio Ambiente - PRODEMA de Tacuarembó
- Dirección General de Higiene, Desarrollo y Medio Ambiente de Rivera
- Dirección de Desarrollo Sustentable de Paysandú
- Dirección de Producción y Desarrollo de Rocha
- Dirección de Desarrollo de Soriano

A continuación, se presenta el marco conceptual en el que se basó la propuesta de trabajo, la metodología empleada, las distintas etapas del proceso y los principales resultados obtenidos.

01.

Marco Conceptual de Referencia

En esta experiencia de trabajo con las DDD el marco conceptual utilizado fue el enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD), trabajando básicamente en el primer componente propuesto por esta metodología que es el de la planificación orientada a resultados.

Enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD)²

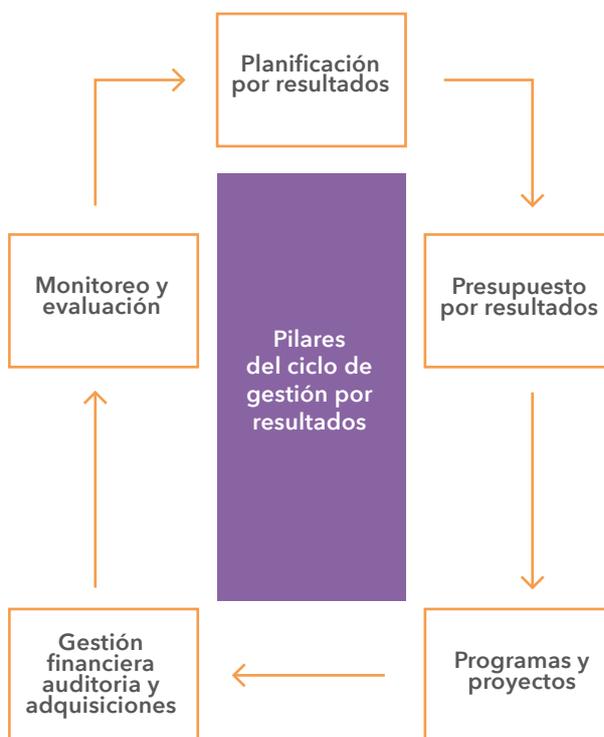
La Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) constituye “una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad” (García López y García Moreno, 2010: XI). En este sentido, este enfoque requiere ante todo transformar una cultura institucional basada en el mero cumplimiento de procedimientos, en otra que incluya y priorice los resultados esperados de acuerdo a objetivos previamente establecidos.

En el centro del concepto de GpRD se encuentra la noción de valor público, que refiere a los cambios sociales –observables y susceptibles de medición– que el Estado realiza en función de las necesidades o demandas sociales provenientes de un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar (García López y García Moreno, 2010: 6).

La GpRD implica tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios

producidos por dicha acción. Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información, y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones.

El ciclo del enfoque de GpRD consta de cinco pilares: 1) planificación orientada a resultados, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión de programas y proyectos, 4) gestión financiera, auditoría y adquisiciones y 5) monitoreo y evaluación.



2. La mayor parte del contenido de este capítulo ha sido adaptada de García López y García Moreno (2010).

Planificación orientada a resultados: Planificación Estratégica (PE) y Planificación Operativa (PO)

El primer pilar del ciclo de GpRD constituye una herramienta de apoyo para organizar la acción futura, al definir cuáles son los objetivos de los gobiernos y qué pasos son necesarios para lograrlos. La principal virtud de la planificación orientada a resultados radica en que ayuda a trazar el rumbo de largo plazo de la gestión pública y a alcanzar los objetivos estratégicos, controlando este proceso a lo largo de su desarrollo, a fin de saber si realmente se avanza en la dirección deseada. La planificación orientada a resultados contiene tres componentes o dimensiones: lo estratégico, lo operativo y lo participativo.

La dimensión estratégica intenta dar respuestas a la pregunta **¿dónde estamos y a dónde queremos ir?** Para ello, se parte de una visión clara del futuro a mediano plazo y se definen objetivos que luego se priorizan y jerarquizan mediante un análisis de los factores políticos, económicos y sociales del entorno. Los aspectos constitutivos esenciales de la PE son la definición de la misión del gobierno, de su visión y de sus valores organizacionales, el plan estratégico de mediano plazo a cuatro o cinco años aproximado (con sus metas anuales y plurianuales e indicadores), los planes operativos anuales (con sus metas e indicadores), el presupuesto anual y la estimación de los recursos para el mediano plazo (Berreta y Kaufmann, 2011: 7). Es un proceso que requiere del transcurso de un período de tiempo durante el cual se realizan diversas actividades: (i) el análisis de la situación interna y externa de la institución, (ii) la discusión de objetivos y prioridades con diversos actores, (iii) la toma de decisiones y (iv) las acciones tendientes al logro de los objetivos incluidos en el plan.

La dimensión operativa de la planificación trata de responder a la pregunta **¿Cómo lograremos llegar y con qué recursos?** Implica el diseño de los productos y los procesos, el cálculo de los insumos que se necesitarán para concretar los objetivos y las metas propuestas en el ejercicio estratégico. La planificación operativa es el camino que nos indica cómo se puede llegar al lugar donde deseamos ir. Los planes operativos son definidos de forma tal, que su cumplimiento permite lograr los objetivos de desarrollo definidos en el plan estratégico. Se trata de un procedimiento que comprenden la definición de metas –en general anuales–, plazos, etapas, responsables, y de las actividades tendientes a generar productos (bienes y servicios) sobre los que se fijan las metas.

Finalmente, la dimensión participativa implica que la decisión de **hacia dónde ir y cómo hacerlo** debe realizarse tomando en cuenta la opinión de la mayoría de los actores involucrados, pues es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan de gobierno. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mejores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo.

El acuerdo de trabajo con el Programa ART del PNUD tuvo por objetivo asistir en la estrategia de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, en particular en los procesos de planificación para el período 2015-2020.

El objetivo específico fue contribuir con la planificación estratégica de siete Direcciones de Desarrollo Departamentales (DDD) de las Intendencias de: Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Soriano, Tacuarembó, y Treinta y Tres. En particular, esto implicó el diseño de planes con estrategias asociadas, metas y acciones relacionadas con las estrategias planteadas e indicadores que den cuenta del avance en el cumplimiento de los resultados esperados.

El trabajo se desarrolló en diálogo con técnicos de PNUD y Uruguay Más Cerca, mediante instancias de coordinación y reuniones de seguimiento, identificándose tres etapas en el proceso. La primera etapa, que se inició a fines del año 2015, puso el foco en la elaboración de una Planificación Estratégica para el período de gobierno (2015-2020). La segunda etapa, implementada durante los años 2017 y 2018, estuvo orientada al fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las Direcciones para el seguimiento del plan y mejora de sus procesos de gestión territorial. Por último, la tercera etapa que se desarrolló durante el 2019 procuró realizar una evaluación de la planificación estratégica definida.

Todas las etapas partieron de un esquema común de contenidos que tomó diferentes formas en

función de los intereses y particularidades de cada dirección. Esta capacidad adaptativa de la metodología contribuyó a una mayor fidelización de los equipos departamentales con la propuesta.

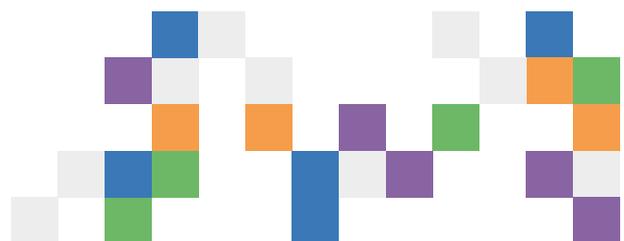
Antes de describir las características metodológicas particulares de cada etapa, vale mencionar los aspectos transversales que caracterizaron todo el proceso. En concreto, interesa remarcar la modalidad general que tomó el trabajo con las direcciones y el rol que asumió la asistencia técnica en el proceso.

El primero de los aspectos refiere a la forma en que se desarrolló el trabajo. Los encuentros en territorio junto a los equipos de dirección se constituyeron como el núcleo de la propuesta. En ellos se materializaron de forma participativa los contenidos de cada etapa, abordando los diferentes temas en dinámicas de taller en las que se producían los insumos necesarios para la generación de los productos planificados.

El segundo aspecto distintivo de la modalidad fue su capacidad adaptativa. Las propuestas de trabajo construidas por el equipo técnico de PNUD ART y acordadas con UMC OPP se pusieron a consideración de los equipos de cada dirección para que introdujeran las modificaciones que consideraran necesarias. Además de contribuir a la fidelización de los equipos de dirección con los procesos, la adaptabilidad permitió incluir en la propuesta los intereses particulares de cada dirección, evitando partir desde un enfoque generalista y centralizado.

El tercer aspecto relevante del enfoque metodológico fue su fundamentación en la puesta en valor de las capacidades propias y ya instaladas de cada dirección. Todo el proceso de trabajo buscó contemplar la realidad concreta de las direcciones y desde allí plantear las dinámicas y trabajos. El foco en las capacidades ya instaladas contribuyó a valorar las prácticas ideadas por las propias direcciones y centrar el trabajo en los temas cotidianos, sin necesidad de agregar nuevas modalidades de trabajo que insumieran más esfuerzos y recursos a las Direcciones.

Las instancias de trabajo en encuentros fueron espacios que motivaron procesos reflexivos sobre la propia práctica de la dirección. En este sentido, la preparación de cada taller, a cargo de la asistencia técnica, se valió de insumos teóricos sobre los temas a tratarse, y de los materiales provenientes de la sistematización de los encuentros previos. De esta forma se garantizó la continuidad y acumulación de los resultados de cada etapa y del proceso en su globalidad, captando el interés participativo de las partes con los objetivos y productos propuestos.



Etapa I Elaboración del Plan Estratégico

La primera etapa de este proceso, que se inició a fines del año 2015, implicó el apoyo al diseño de las planificaciones estratégicas de las Direcciones de Desarrollo de los siguientes Departamentos: Rivera, Río Negro, Paysandú, Treinta y Tres y Tacuarembó. Posteriormente, en el año 2016 se incorporaron a este trabajo las Direcciones de Desarrollo de los Departamentos de Soriano y Rocha.

El proceso de planificación en cada caso se basó, tal como se estableció en el marco metodológico, en un enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo, contemplando innovaciones metodológicas destinadas a establecer criterios de priorización y de asignación de recursos en la gestión pública subnacional que se orientan al cumplimiento de las acciones.

La modalidad de trabajo estuvo marcada por reuniones-talleres con cada Dirección, en las cuales participaron los/las directores/as generales y directores/as de división. Las instancias se realizaron en su mayoría en las propias Intendencias y su frecuencia y duración se fue ajustando según la realidad de cada Dirección.

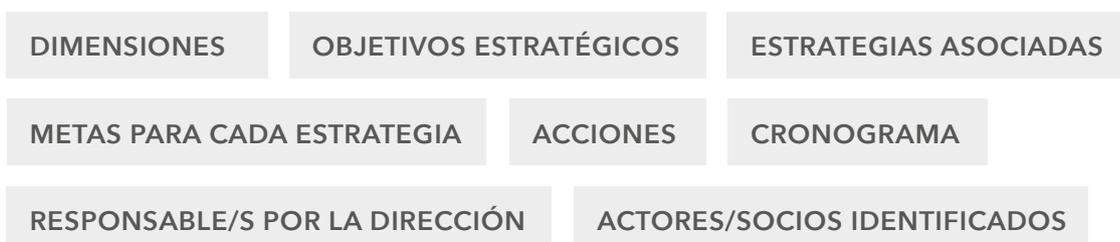
En este proceso el rol de la asistencia técnica implicó:

- Realizar preguntas que ayudaran a identificar y sistematizar brechas;
 - Aportar criterios de análisis para priorizar objetivos y metas, y definir acciones, e insumos para definir indicadores adecuados a los objetivos de cada Dirección General y sus áreas de trabajo.
 - Producir síntesis sucesivas del trabajo con cada Dirección, dando cuenta del proceso y reflejándolo en el documento del plan.
- La explicitación del rol respondió a la clave metodológica principal de que, a lo largo de los talleres de trabajo con los involucrados, las orientaciones técnicas acompañaran a las orientaciones político-institucionales, sin sustituir el necesario liderazgo de los/as directores/as sobre su propio proceso de planificación.
- Al mismo tiempo, se incorporó un análisis de brechas de implementación para cada una de las dimensiones identificadas en el proceso de planificación. El objetivo fue el de identificar las disparidades entre los resultados esperados y las condiciones actuales de la organización en términos institucionales, financieros y de recursos humanos. Los resultados obtenidos permitieron identificar líneas de acción específicas para ajustar las prioridades definidas con relación a los recursos humanos necesarios y las fuentes de financiamiento para su cumplimiento.
- Ofrecer un espacio de reflexión y análisis a los equipos de las Direcciones Generales;
 - Aportar herramientas metodológicas que facilitaran las definiciones de los equipos de cada Dirección;

A continuación, se presenta un cuadro que resume la organización del trabajo que incluía como base seis encuentros que variaron según las necesidades y particularidades de cada una de las Direcciones involucradas:

ENCUENTROS	CONTENIDO
Primer encuentro	Acuerdo y propuesta de trabajo. Expectativas del proceso. Relevamiento del estado de situación de la Dirección.
Segundo encuentro	Devolución del estado de situación según los insumos recibidos. Discusión sobre la propuesta de valor de la Dirección.
Tercer encuentro	Devolución y validación de propuesta de valor. Definición de la visión y misión de la DDD. Definición del objetivo general y sus objetivos estratégicos.
Cuarto encuentro	Devolución y validación de visión, misión y objetivos. Análisis de brechas.
Quinto encuentro	Devolución y validación del análisis de brechas. Definición de las estrategias por objetivo basadas en las brechas identificadas. Identificación de socios estratégicos.
Sexto encuentro	Devolución y validación de estrategias y socios. Elaboración conjunta de indicadores y metas para cada una de las estrategias y objetivos definidos.
Presentación de Planificación a Intendente y Gabinete	

El documento final de la Planificación Estratégica se estructuró en base al siguiente esquema:



La elaboración del documento del plan estratégico y su presentación a la interna de la Intendencia, contribuyó a la apropiación del proceso por parte de los involucrados, aportándole legitimidad y facilitando el posicionamiento de la Dirección dentro del Gobierno Departamental.

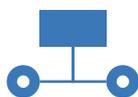
Etapa II Fortalecimiento de la gestión

La segunda etapa del proceso tuvo por objeto fortalecer capacidades técnicas y organizacionales de la Dirección que contribuyeran al seguimiento de la planificación estratégica definida anteriormente. Con este objetivo, se abordaron algunas de las principales debilidades identificadas que amenazaban con la discontinuidad de los lineamientos establecidos en la planificación. Se diseñó así un proceso orientado a la generación de instrumentos que incrementaran la posibilidad de seguimiento del Plan Estratégico. En este escenario, se trabajó en torno a la elaboración de cuatro productos específicos junto a la dirección:

- a. La estructura organizativa.
- b. La cartera de iniciativas.
- c. Un diseño o reformulación de un proyecto de la cartera que se vinculara al plan estratégico.
- d. Un reporte de avances de las metas definidas en el plan estratégico.

La posibilidad de llegar a productos concretos (organigrama, cartera de iniciativas, reportes y proyecto estratégico) fue un potencial que permitió el seguimiento y monitoreo de la propuesta por todas las partes involucradas y el registro ágil de los grados de avance de la propuesta con cada Dirección. A continuación, se describen los principales ejes de trabajo en cada uno de los productos.

a) Estructura organizativa



El análisis sobre la estructura organizativa consistió en la generación de un proceso reflexivo sobre los recursos humanos, roles y responsabilidades de las personas que integraban la Dirección. Para ello, en un primer momento se presentó una síntesis sobre conceptos de diferentes formas que toman las organizaciones de acuerdo con sus cometidos, y luego se avanzó en la definición del organigrama real de la Dirección. Si bien todas las direcciones cuentan con un organigrama formal definido en las intendencias, en ocasiones sucede

que no es coincidente con la forma en que la dirección reparte sus tareas y responsabilidades. Este primer producto buscó plasmar el organigrama real de la Dirección de manera de dar cuenta de cómo iba a gestionarse el plan estratégico.

b) Cartera de iniciativas



Cartera de Iniciativas se denomina al listado de proyectos, programas o acciones que ejecuta la Dirección. Para cada iniciativa la cartera describe sus principales dimensiones: población objetivo, presupuesto, socios, resultados y estado de avance. La herramienta contribuye a ordenar la multiplicidad de acciones que la dirección desarrolla, y facilita su posterior comparación con las líneas estratégicas definidas en la planificación. De esta manera, permite el análisis más ordenado y certero sobre la orientación que toman los esfuerzos de la Dirección, posibilitando el planteo de redefiniciones en vistas a ser más consistentes con las estrategias definidas y por tanto, contribuir de mejor forma con los esfuerzos al desarrollo del departamento.

c) Documentos marco de iniciativas estratégicas



El tercer producto procuró brindar herramientas para el diseño y monitoreo de proyectos que materializaran el Plan Estratégico (es decir, la planificación operativa) y para ello se acordó con las Direcciones respecto a qué iniciativas trabajar; ya sea para su diseño o reformulación. A partir de un repaso conceptual de lo que implica un proyecto, se desarrolló un proceso de trabajo con las Direcciones traduciendo lo teórico a acciones, en vinculación con los lineamientos estratégicos definidos. En cada encuentro se trabajó en un aspecto del proyecto, abordando desde las dimensiones marco hasta las operativas, revisión de objetivos, resultados esperados, recursos humanos, presupuesto, riesgos, entre otros aspectos del proyecto.

d) Reportes e informes de avance y seguimiento



Como se indicó anteriormente, el principal cometido de la segunda etapa de trabajo fue desarrollar herramientas con las Direcciones que facilitaran el seguimiento de su planificación. El análisis de la estructura organizativa, la definición del organigrama y la elaboración de la cartera de iniciativas, fueron elaborados en ese sentido. El reporte de avance fue aún más directo al proponer una metodología para dar cuenta de los resultados que se fueron alcanzando con relación a las metas estipuladas en la planificación operativa. Para ello, se asignaron valores de uno y cero a cada meta definida en el plan, acompañados de descripciones más detalladas sobre los estados de avance. La herramienta contribuyó a la generación de procesos de reflexión en torno al plan estratégico y operativo y a la discusión sobre la necesidad de reorientar líneas, profundizar acciones o modificar metas.

secundaria con la que contaba cada Dirección, la realización de entrevistas en profundidad³ para la construcción de una narrativa común respecto a la planificación acordada, y la elaboración de un formulario para analizar el cumplimiento de metas.

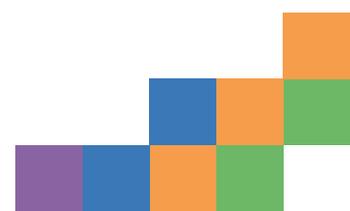
Para guiar las entrevistas grupales, se tomó en cuenta la última actualización de la planificación estratégica (y la cartera de iniciativas correspondiente) de cada Dirección. Se analizaron las metas no cumplidas al momento del reporte y las razones de tal incumplimiento. En el siguiente cuadro (Cuadro I) se reflejan las principales preguntas que guiaron las entrevistas con los equipos:

Etapas III Monitoreo y evaluación de la Planificación Estratégica

Esta tercera etapa significó un esfuerzo por sistematizar los logros y aprendizajes de la gestión de cada Dirección. En este sentido, se analizó el grado de cumplimiento de las metas previstas según la percepción de los gestores, identificando los motivos de no cumplimiento en los casos correspondientes y los principales desafíos que surgieron a la hora de cumplir los objetivos trazados.

Es preciso mencionar que, dada la inexistencia o insuficiencia de indicadores de resultados cuantitativos, se propuso un análisis de tipo cualitativo basado en las percepciones de los equipos que trabajaron en este proceso. En este sentido, esta etapa requirió la revisión de la información

3. Los agentes por entrevistar fueron seleccionados de acuerdo con su nivel de participación en la planificación estratégica y en coordinación con cada Dirección de Desarrollo.



Factores facilitadores u obstaculizadores para el cumplimiento de los objetivos

En cuanto a la PE (nivel estratégico)

1. ¿Cuáles consideran que fueron los principales obstáculos para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la PE?
2. ¿Para estos problemas identifican causas claras? ¿Qué motivó estos obstáculos? ¿Son causas internas o externas? ¿Estaban previstos como riesgos en la PE?
3. ¿Cuáles son más solucionables?, ¿cuáles menos?

En cuanto a la Cartera de iniciativas (nivel operativo)

1. Observando la Cartera de iniciativas de la Dirección: ¿Hay evaluaciones/informes de alguna de las iniciativas de la cartera?
2. ¿Cuál le parece la iniciativa más efectiva? ¿Por qué?
3. ¿Y la menos? ¿Por qué?
4. ¿Cuál le parece la iniciativa más innovadora? ¿Por qué?

Herramienta para el trabajo sobre los Productos definidos

1. ¿Cuáles consideran que son los productos o servicios que la Dirección ha logrado implementar/mejorar durante este período de gestión?
2. ¿Quiénes son los beneficiarios de estas iniciativas?
3. ¿Cuáles fueron los impactos de estas iniciativas para la comunidad de "x departamento"?

4. De concretarse la meta, ¿En qué fecha se concretó? [mes/año]

Nos interesa conocer el proceso a través del cual se llegó a dicho grado de cumplimiento, ¿qué motiva su respuesta anterior?

Los resultados de las entrevistas fueron útiles para sintetizar las percepciones de los integrantes de los equipos de las direcciones sobre el proceso de elaboración y seguimiento de las planificaciones. Para poder sistematizar los logros y avances de las direcciones con respecto a los objetivos que se habían trazado al inicio del período, fue necesario contar con un formulario que permitió a las DDD analizar el grado de avance que percibían para cada una de las metas. En cuanto al

avance alcanzado en las diferentes metas establecidas se indagó a través de la siguiente consulta: "en cuanto a las metas establecidas, indique el grado de avance que considera que se logró en el cumplimiento de cada una de ellas".

El rango de respuestas posibles inicia en 0, que "corresponde a que la meta no se cumplió", y finaliza en 4, que "corresponde a que la meta se cumplió en su totalidad."

Principales resultados del proceso

Prioridades estratégicas de las Direcciones de Desarrollo Departamentales (DDD)

Realizando una mirada comparativa entre todos los planes elaborados, se observa que existen dimensiones que fueron priorizadas en los objetivos estratégicos de todas las Direcciones de Desarrollo, como es el caso tanto de la dimensión "Empleo" como "Empresas y emprendedores". En un segundo lugar se encuentra que la dimensión de "Desarrollo rural" también está contemplada en la mayoría de los Planes. A estas dimensiones, le siguen objetivos estratégicos dirigidos a: "Inversiones" (asociadas en su gran mayoría a infraestructura industrial y a condiciones de instalación y funcionamiento de industrias); "Turismo"; "Medio ambiente", y "Cadenas de valor". Asimismo, se observan objetivos estratégicos dirigidos a la construcción de Agendas de desarrollo local, potenciación de iniciativas locales, Descentralización de la gestión, Planificación e información territorial, y Ordenamiento territorial, que fueron mencionados dentro de los planes elaborados.

Debe aclararse que la existencia de objetivos estratégicos en algunas de estas dimensiones mencionadas anteriormente responde a la organización de cada Intendencia. Es decir, temas como medio ambiente, turismo o descentralización pueden estar o no dentro de las competencias de

las Direcciones de Desarrollo y, de hecho, en muchas intendencias se abordan desde direcciones generales específicas. De aquí la importancia de la metodología propuesta, que considera el Marco estratégico e institucional del Gobierno Departamental correspondiente en cada proceso de planificación, lo cual permite comprender las competencias y el alcance del trabajo en cada caso.

Enfoques transversales

Todas las DDD explicitaron en los talleres y tradujeron a objetivos, estrategias y metas una mirada multidimensional del desarrollo territorial. Aspectos como la inclusión, la equidad, el desarrollo sostenible están presentes en el abordaje de los temas, desde objetivos a metas y acciones.

Los grupos beneficiarios más presentes en todos los planes son los trabajadores (empleados o desempleados), los pequeños productores y productores familiares, los emprendedores, y los artesanos como grupo con características diferenciadas. Dentro de esos grupos, los planes contemplan metas específicas para jóvenes y mujeres, especialmente dentro de los objetivos estratégicos de Empleo, MIPYMES y Desarrollo Rural.

Aprendizajes

Los planes y marcos estratégicos generados en este proceso muestran que el abordaje general de las DDD que llevaron adelante estos procesos de planificación es de desarrollo inclusivo y sostenible, focalizando sus acciones en grupos de población o territorios vulnerables en cada departamento. Asimismo, en todos los casos, los planes presentan un enfoque de trabajo multidimensional, contemplando aspectos institucionales y político-administrativos, económicos, ambientales y sociales.

Por otro lado, surgieron algunas brechas para la implementación de los planes estratégicos que refieren a capacidades institucionales transversales. Aunque no todas se presentaron con la misma urgencia, se trata de capacidades institucionales que inciden en mayor o menor grado en la viabilidad y sostenibilidad de los planes de las DDD. Con distinto grado de importancia en cada lugar, surgieron brechas en: Comunicación, Gestión de la información, Cooperación, Monitoreo y Evaluación, y Presupuestación. A partir de esta situación, se visualiza en todos los casos la necesidad de generar mayor articulación entre las distintas Direcciones dentro de los Gobiernos Departamentales. En el caso de las Direcciones de Desarrollo, sería deseable una mayor interrelación con algunas Direcciones o áreas específicas. A modo de ejemplo:

- **Hacienda**, para que los productos finales de planificación operativa se inserten adecuadamente en el presupuesto del Gobierno departamental.
- **Cooperación** (en aquellas Intendencias con unidades especializadas para esto), para mejorar el contacto con actores de cooperación nacional e internacional y para colaborar en la elaboración de proyectos que ayuden a alcanzar recursos extra presupuestales.

A partir de esta experiencia, y salvando las diferencias existentes entre las distintas DDD con las cuales se trabajó, se identifican algunas áreas en las cuales es necesario profundizar el trabajo en vistas al fortalecimiento de las capacidades de organización y gestión de las Direcciones:

Gestión de la Información y conocimiento

Debido a los tiempos limitados que la gestión diaria habilita para el estudio de documentos técnicos y diagnósticos, las DDD requieren de información oportuna ya procesada. Existen estudios territoriales y sectoriales que están siendo desaprovechados porque su utilidad para la gestión no cuenta con un procesamiento en clave de gestión de conocimiento que facilite su comprensión y utilidad para la toma de decisiones.

Diseño, gestión y monitoreo de proyectos

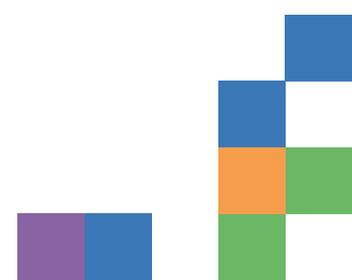
Si bien las DDD tienen experiencia en la implementación de diversos proyectos, aún se evidencian dificultades en el diseño y sobre todo falta de herramientas para la gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos.

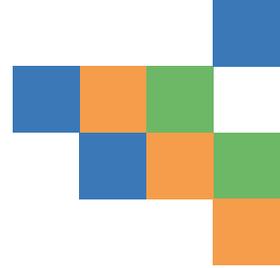
Utilización de herramientas informáticas

Se evidencian dificultades en el uso de herramientas informáticas por parte de los equipos técnicos, lo cual obstaculiza el trabajo cotidiano de las Direcciones e impide la generación y uso de registros de manera efectiva.

Gestión de equipos

Las Direcciones enfrentan dificultades para reconocer su propia organización, lo que complejiza el diseño de una estructura de gestión humana capaz de optimizar la labor de cada recurso.





Principales desafíos que quedaron planteados en el proceso de trabajo con las DDD

- Mantener la coherencia de líneas estratégicas en torno a una visión de desarrollo articulada, manejando la tensión entre los planes estratégicos y la gestión cotidiana de las Direcciones.

- Avanzar en el diseño de indicadores por resultados y operativizar mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados.

- Incorporar el uso de herramientas informáticas y fortalecer capacidades en el manejo de información propia para la toma de decisiones.

- Mejorar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, a través del diseño de una estrategia que permita la comunicación (interna y externa) de la planificación y la difusión acerca del seguimiento sobre su implementación.

- Consolidar una estructura de financiamiento que no dependa exclusivamente de proyectos.

- Avanzar en los demás pilares propuestos en el enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD), incorporando la presupuestación a la Planificación diseñada.



05. Conclusiones

El principal resultado del proceso tiene una estrecha relación con las herramientas que se desarrollaron de forma participativa y contemplando las particularidades de cada dirección. En este sentido, las direcciones cierran el proceso con una Planificación Estratégica definida y acordada, con un conjunto de herramientas para favorecer la implementación de programas y proyectos y, sobre todo, su seguimiento.

En base a esos insumos, las direcciones tienen en la actualidad instrumentos para diseñar y operativizar iniciativas fundamentadas en un marco estratégico planificado y consensuado. Se considera que este aspecto posibilitó la coherencia entre proyectos y acciones de la gestión territorial en torno a un marco o visión de desarrollo articulado de la dirección.

Las DDD movilizan recursos externos al presupuesto general de la intendencia, captando financiamiento de diversos instrumentos de la política nacional diseñados para el desarrollo económico, productivo y social a nivel local. En este sentido, la priorización de líneas de trabajo fue importante para promover y aumentar la capacidad de los gobiernos locales de realizar propuestas, proyectos e iniciativas de acuerdo con los contextos particulares de cada territorio. La planificación estratégica en todos los casos funcionó de soporte para el armado de estas propuestas constituyéndose en instrumentos efectivos para generar alianzas con otros actores públicos y privados. A su vez, se valora que el proceso de construcción de dicha planificación generó nuevas posibilidades de ejercitar las capacidades de diálogo, negociación y en última instancia, de colaboración entre el nivel nacional, departamental y municipal.

Desde el plano comunicacional, el proceso también produjo resultados positivos. Las herramientas desarrolladas contribuyeron a que los directores

cuenten con una narrativa consistente sobre las acciones y alcances de los procesos impulsados desde sus direcciones. Esta claridad, además de posibilitar una mejor comunicación con el entorno, implicó efectos positivos a la hora de asignar responsabilidades dentro de sus equipos y pensar en nuevos proyectos que acumulen a las estrategias de desarrollo que se incluyen en su plan.

El proceso para alcanzar los resultados implicó un trabajo con el conjunto de las unidades de las direcciones que contribuyó a un mayor conocimiento entre sus integrantes y a una alineación de todo el equipo con la planificación estratégica acordada. Dicho proceso generó, asimismo, relaciones de confianza entre los equipos, incrementando la probabilidad de sinergias y una mejora de la gestión. El trabajo en las temáticas a partir de encuentros participativos facilitó ese efecto que fue valorado de muy buena forma por todos los integrantes de las direcciones.

Los aspectos transversales que caracterizaron el proceso en sus tres etapas (adaptabilidad, trabajo en encuentros y puesta en valor de las capacidades propias) resultaron ser aliados perfectos para lograr el compromiso de los equipos de dirección durante todo el período trabajado. Estos atributos fidelizaron a los equipos con la propuesta, potenciaron sus resultados y se espera que también contribuyan a que las direcciones sostengan las herramientas generadas y las utilicen en su accionar.

Los resultados de todo el proceso plantean el desafío de continuar ahondando en procesos de este tipo que contribuyan a mejorar la eficacia y eficiencia de los gobiernos subnacionales y aumentar el impacto de sus acciones a los efectos de contribuir a disminuir las inequidades territoriales y promover el desarrollo local.

Testimonios de los directores y directoras involucrados



Intendencia de Río Negro. Jorge Firpo, Director General de Desarrollo y Descentralización.

“ La Planificación Estratégica nos permite definir y priorizar acciones, construir una ruta de trabajo, evaluar lo actuado mediante los indicadores seleccionados y realizar los planes operativos anuales, a seguir para el cumplimiento de los objetivos pautados. ”



Intendencia de Rivera. Alejandro Bertón, Director General de Higiene, Desarrollo y Medio Ambiente.

“ El trabajo realizado sirvió para establecer y organizar la orientación del trabajo, pero por sobre todas las cosas, sirvió para unificar y alinear objetivos en todas las divisiones y equipos de la Unidad de Desarrollo de la IDR. ”



Intendencia de Paysandú. María José Mannise, Directora de Desarrollo Sustentable.

“ Es de utilidad en la medida que ayuda a ordenar y planificar las prioridades de la Dirección para luego plasmarlas en proyectos o acciones concretas. Transmiten herramientas muy buenas. ”



Intendencia de Soriano. Andrea Aunchayna, Directora de Desarrollo.

“ El Proceso fue de suma utilidad para organizar y priorizar acciones, así como disponer y priorizar recursos. Además ayudó a definir y asumir roles. ”



Intendencia de Treinta y Tres. Luis Pereira, Ex Director de Desarrollo Económico Territorial.

“ Fueron encuentros muy intensos. En este caso eso se valora muy positivamente. Ordena. Organiza. Prioriza. ”



Intendencia de Tacuarembó. Julio Cardozo, Director General de Programa de Desarrollo y Medio Ambiente (PRODEMA).

“ La presencia del Equipo PNUD motiva que nuestros equipos actualizaran sus propuestas, buscaran otras oportunidades para los beneficiarios de nuestros programas, intercambiaran experiencias con otras intendencias, ordenaran las demandas. Las demandas son muchas, el orden para encausarlas es vital, la presencia de los técnicos externos es muy importante, como motivadora. ”



Intendencia de Rocha. Pablo Barrios, Director General de Producción y Desarrollo.

“ Considero que fue un proceso muy útil en un momento adecuado de la Dirección. Comenzó con una revisión exhaustiva de todos los programas y proyectos que la dirección se encontraba ejecutando en 2016. A partir de ese análisis comenzó el trabajo de priorizar y ordenar para el que fue muy importante la mirada técnica externa. Se consensuaron misión y visión. Se adecuó a los tiempos (escasos) con que contaba el equipo. ”

Bibliografía

- **Berreta, N. & Kaufmann, N. (2011).** La planificación orientada a resultados. Módulo 2: Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales. Banco Interamericano de Desarrollo.
- **CEDES (2010),** Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay. Informe final, Montevideo: Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- **Ferla, P. & Silva, L. (2018).** Desarrollo económico local a nivel subnacional. Serie: Descentralización y desarrollo territorial. Oficina de Planeamiento y presupuesto.
- **García López, R., & Moreno, M. G. (2010).** La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Grotiuz, I. (2017)** (documento no publicado). Sistematización de la Consultoría: "Procesos de planificación estratégica de gobiernos subnacionales".
- **ILPES CEPAL (2009)** "Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de desempeño en el Sector Público".
- **Rodríguez Miranda, A. (2014).** Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. Serie: El futuro en foco. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Uruguay.
- **Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Compromiso de Gestión (2016)** "Conceptos de Planificación Estratégica. Vínculo con los compromisos de gestión" (presentación power point). Fernando Isabella.
- **Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2009)** "Planificar. Apuntes para la planificación en el territorio y en la organización.

LA PLANIFICACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA

