

# PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS: EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES A PARTIR DE UN PROCESO DE INTERVENCIÓN<sup>1</sup>

**Ayuzabet de la Rosa Alburquerque**

*Profesor-investigador del Departamento de Administración, DCSH, UAM-A*

**Oscar Lozano Carrillo**

*Profesor-investigador del Departamento de Administración, DCSH, UAM-A*

## Introducción

Como es sabido por todo estudioso del *management estratégico*, la planeación estratégica constituye una herramienta administrativa nacida y desarrollada en el sector privado estadounidense, que si bien surgió en la década de 1960, su máximo apogeo como modelo de gestión se dio en la década de 1970, para decaer en la década de 1980, debido a la complejidad ambiental que comenzaron a experimentar las organizaciones estadounidenses (Andrews, 1986; Ansoff, Declerck y Hayes, 2003; Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1999).

No obstante, esta herramienta no ha perdido totalmente su vigencia, pues en otros países sigue siendo utilizada como mecanismo orientador del orden organizacional que, a través de la creación de la misión, visión, objetivos estratégi-

cos, estrategias y metas, dota de sentido el desarrollo de las acciones de los individuos, grupos y departamentos de las organizaciones. Específicamente, para el caso mexicano, es en el gobierno foxista y en el marco de la nueva gerencia pública donde se extendió el uso de la planeación estratégica dentro de las organizaciones públicas y gubernamentales.

En este contexto, a finales de 2006 un grupo de profesores-investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana colaboraron en el proceso de profesionalización —en tanto antecedente del *servicio profesional*— de los miembros de una organización pública dedicada a organizar y regular ciertos procesos inherentes a la vida democrática de un estado de la república mexicana. Dentro de las temáticas y cursos incluidos en dicho proceso de formación, se encontraban el de planeación estratégica y sistemas de evaluación.

Así, por ser importante el conocimiento de las formas de aplicación de herramientas administrativas privadas en el sector público y el conocimiento de los alcances y límites de dicha aplicación, resulta oportuno preguntarse cuál es la pertinencia, proceso de readecuación y resultados que conlleva la aplicación de la planeación estratégica, en tanto herramienta administrativa generada en y para el sector privado, en una organización pública. De esta manera, el objetivo de este trabajo —a través del cual se tratará de dar respuesta a dicha pregunta— consiste en exponer un conjunto de reflexiones sobre las implicaciones inherentes a la formulación de un plan estratégico en una organización pública, propósito que derivó del curso-taller de planeación estratégica impartido a los miembros de dicha organización en el contexto de su proceso de profesionalización.<sup>2</sup>

Y como esta experiencia se enmarca dentro de las aplicaciones administrativas que desde el sector privado se han ido transfiriendo al sector público, en lo que se ha dado en llamar nueva gerencia pública (NGP), la intención es mostrar cómo la planeación estratégica tuvo que ser adaptada a las especificidades de la organización en cuestión, propiciando que sus miembros —desde la base hasta la cúspide— participaran en la formulación del plan.

Así, en primer lugar se exponen algunas ideas sobre la aplicación de la planeación estratégica en el contexto de las organizaciones públicas. Posteriormente se describe la forma en que se realizó el plan estratégico. Finalmente, se exponen algunas reflexiones sobre la realización de dicho plan.

### **Nueva gerencia pública y planeación estratégica<sup>3</sup>**

En nuestro país, la tendencia a la utilización de herramientas administrativas del sector privado por parte del sector público comenzó en la década de 1990. No obstante, mundialmente esta tendencia se desarrolló desde la década de 1970. Este uso es, a grandes rasgos, lo que hoy se denomina como nueva gerencia pública.

En otras palabras, de acuerdo con algunos estudiosos de la evolución de la administración pública, ante la crisis de la forma de organización burocrática y la legitimidad del papel del Estado que se originó en las últimas décadas, se pensó que el gobierno debería pasar de ser un propietario y prestador de servicios a ser un promotor, articulador y regulador de esfuerzos colectivos. Asimismo, las críticas a la ineficiencia de la administración pública que se gestaron en ese mismo periodo implicaron el reconocimiento de carencias de técnicas administrativas para afrontar la complejidad de la gestión de los problemas públicos. Es en este contexto en que la NGP hace su aparición.<sup>4</sup>

La nueva gerencia pública es un término amplio que hace referencia a un conjunto ambiguo de supuestos, conceptos, tecnologías y prácticas que se ha convertido en el aliado imprescindible de la reforma del Estado, por lo que es más un depósito de orientaciones, métodos y técnicas que un conjunto sistemático y ordenado de propuestas y soluciones a las cuales acudir en función de los problemas de las organizaciones públicas y gubernamentales (Olías de Lima, 2001:3-9). En términos más específicos, la nueva gerencia pública hace referencia a la introducción en el sector público de las herramientas administrativas del sector privado con el fin de hacer más eficientes y responsables las organizaciones públicas y gubernamentales, como supuestamente sucede en los ambientes de mercado (Olías de Lima, 2001). A fin de cuentas, lo que la nueva gerencia pública busca es mejorar aspectos como la responsabilidad de la administración pública, la evaluación de los *outputs* y no de los *inputs*, el desarrollo del recurso humano de las dependencias gubernamentales, la reducción de costos y la mejora en la eficiencia operacional, y la calidad en la producción y prestación de servicios (Jreisat, 2001:542-43).

Es en este marco en el que algunas organizaciones del sector público y gubernamental en México comenzaron a utilizar herramientas administrativas propias del sector privado, una de las cuales es la planeación estratégica.<sup>5</sup> Al respecto, no es fortuito que diversas organizaciones

gubernamentales y públicas expongan en sus instalaciones físicas o en sus páginas electrónicas sus misiones, visones y objetivos estratégicos.

Ahora bien, si la NGP en su acepción más básica hace referencia a la introducción en el sector público de las herramientas administrativas del sector privado, ello puede dar lugar a cierto isomorfismo institucional entre los diversos campos de las organizaciones públicas y gubernamentales.<sup>6</sup> Pero más que el isomorfismo institucional, lo que resulta interesante es la forma como se desarrollan los mecanismos isomórficos. Y, específicamente, para el tema del presente trabajo, lo que resulta particularmente importante es la manera como los mecanismos miméticos pueden reflejarse en la profesionalización o en la tendencia de las organizaciones públicas y gubernamentales a desarrollar procesos de planeación estratégica.

En este contexto, lo que organizacionalmente determina la pertinencia de la nueva gerencia pública y de los mecanismos isomórficos es la efectividad de los procesos de transferencia organizacional;<sup>7</sup> a su vez, el éxito de éstos requiere de la toma de conciencia de tres aspectos mutuamente relacionados: el carácter complejo de las organizaciones, el carácter socialmente construido de los modelos organizacionales o herramientas administrativas —como la planeación estratégica— y el carácter público/político de las instituciones gubernamentales y públicas. Estos aspectos son indicativos de que las herramientas administrativas deben ser readecuadas en función del tipo de organización en las que se desea aplicarlas.

Así pues, lo que se pretende mostrar en este trabajo es la metodología básica que se usó para formular el plan estratégico de la organización en cuestión, así como referir las condiciones positivas y adversas que se encontraron, no sin antes exponer algunos antecedentes sobre la planeación estratégica.

### La planeación estratégica: aspectos generales<sup>8</sup>

En términos generales, la planeación estratégica se puede entender como una herramienta ad-

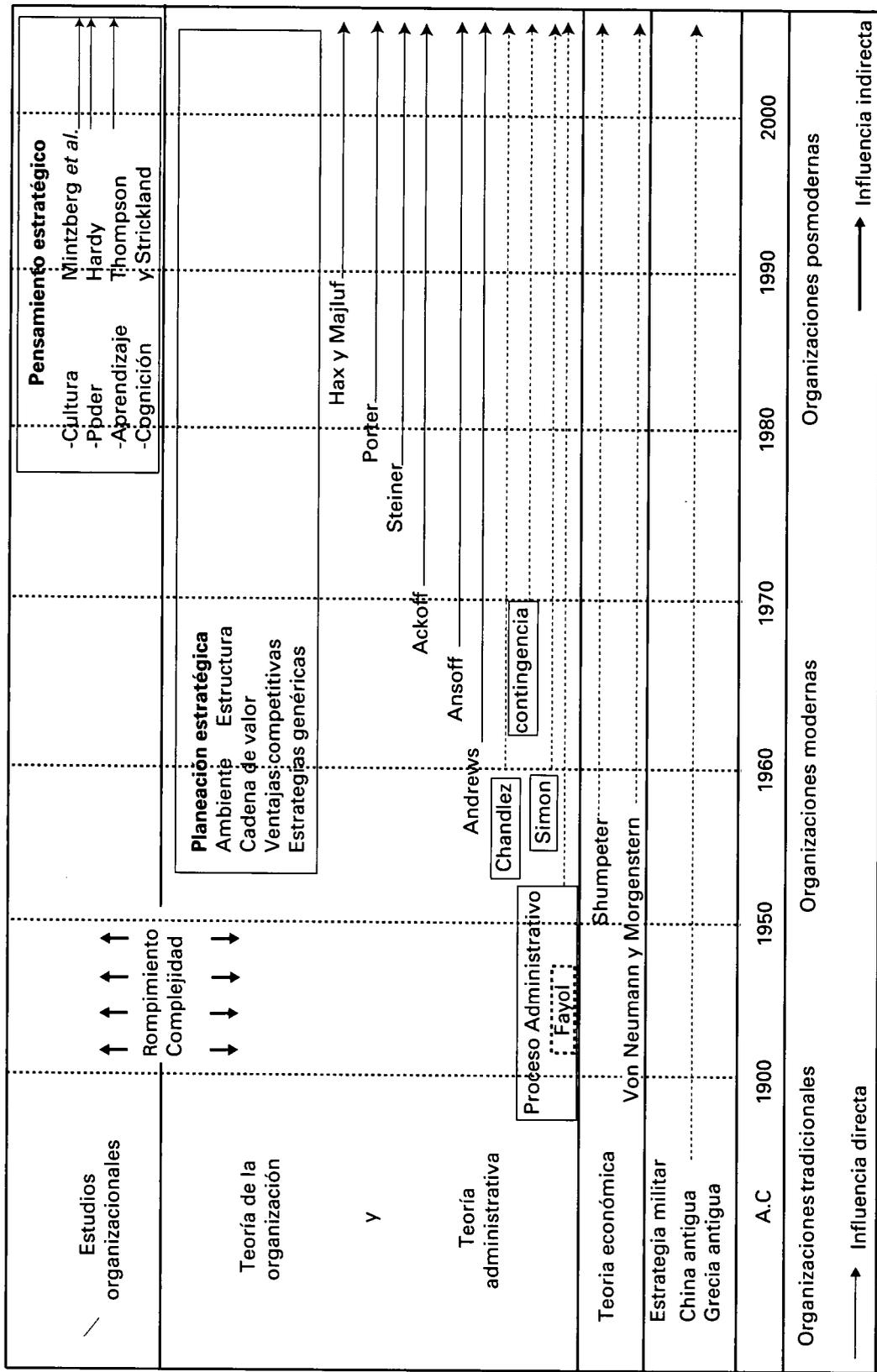
ministrativa que consiste en el establecimiento de la misión y visión organizacionales, seguido del análisis de las fortalezas y debilidades de la organización, así como de las oportunidades y amenazas del entorno organizacional, con el fin de llegar a establecer los objetivos estratégicos, estrategias y metas que permitan a la organización cumplir con la misión y visión establecidas de antemano.

Como lo muestra la figura 1, esta forma de concebir la planeación estratégica es resultado del desarrollo de diversos modelos que, desde la década de 1950, han propuesto múltiples maneras de planear estratégicamente. Estos modelos (Andrews, 1986; Ansoff, 1986 y 1988; Ackoff, 2004; Steiner, 1988; Porter, 2000; Hax y Majluf, 1997) suponen ciertos preceptos, es decir, están contruidos según ciertos criterios que definen, en términos generales, la naturaleza de la planeación estratégica.

Algunos de estos preceptos son: la planeación estratégica es una herramienta administrativa creada en y para la gran empresa privada, cuyo fin último es mantener o aumentar la rentabilidad de un negocio; existen dos formas de hacer estrategia: a través de la *intuición* y a través de un *proceso formal* (la planeación estratégica representa esta segunda forma de hacer estrategia, pues suple la falta de líderes visionarios encargados de conducir la organización); la planeación estratégica se debe *desarrollar en la cúpula administrativa* y debe ser una función permanente de dicho nivel; el proceso de planeación estratégica supone una separación entre la planeación y la implementación de los objetivos estratégicos; la implementación de los objetivos estratégicos presupone que la estructura organizacional debe adecuarse a lo establecido por dichos objetivos; y la planeación estratégica define el desarrollo futuro de la organización.

Así, el discurso y práctica de la planeación estratégica se institucionalizó al permitir que las organizaciones privadas dieran respuesta al cómo escoger la correcta dirección de entre varias alternativas posibles, cuando resultaba difícil establecer el rumbo indicado y cómo captar la energía de los individuos para aprovecharla en

Figura 1. Origen, aportes y desarrollo de la planeación estratégica



Fuente: elaboración propia.

función de la nueva dirección escogida (Ansoff, 1988); en otras palabras, la planeación estratégica daba sentido externo e interno al rumbo de las organizaciones.

Pero conforme el ambiente de las organizaciones se tornaba cada vez más turbulento, la planeación estratégica resultaba ser menos funcional, por lo que sufrió una serie de críticas, entre las que destacan las formuladas por Mintzberg (1994): la falacia de la predicción (no se puede tener certeza total sobre el comportamiento futuro del ambiente), la falacia de la separación (no se puede planear sin tomar en cuenta a la base de la organización) y la falacia de la formalización (la planeación estratégica no hace estrategias, sino planes, es decir, la planeación estratégica es meramente una programación de planes). Críticas que dieron lugar al desarrollo de la administración y pensamiento estratégico.

De esta manera, si bien la planeación estratégica resulta útil en ciertos contextos organizacionales, en otros tantos puede resultar poco práctica. A continuación se presenta el estado de la planeación estratégica en términos de su utilidad en una organización pública.

### **Proceso de formulación de la planeación estratégica en una organización pública**

Como se mencionó, a finales de 2006 un grupo de profesores-investigadores colaboró en el proceso de profesionalización de los miembros de una organización pública dedicada a organizar y regular ciertos procesos inherentes a la vida democrática de un estado de la república mexicana, a la cual denominaremos, para efectos de este trabajo, OEE (Organización Estatal Electoral). Lo destacable es, precisamente, que esta OEE es una de las primeras en su género en implementar un proceso de profesionalización para sus miembros; derivado tanto de la tendencia de las organizaciones gubernamentales a implementar dicho proceso, como de las posibilidades de mejora en la eficiencia organizacional que el mismo puede dar como resultado. No obstante, la implementación de este proceso de profesionalización también corresponde a un acto político-

funcional para retener a los miembros de la organización, independientemente de los cambios en la cúpula administrativa, esto es, la permanencia de los miembros de la organización queda justificada debido al grado de *formación ad-hoc* que han desarrollado en el contexto de su proceso de profesionalización.

Asimismo, entre de las temáticas incluidas en el proceso de profesionalización se encontraban las de partidos políticos, estadística, administración y planeación estratégica, entre otros. A cada una de las temáticas correspondieron cursos específicos. En lo que respecta al curso de planeación estratégica, los profesores-investigadores encargados decidieron que no sólo debería cubrir los aspectos meramente conceptuales, sino que debería incluir aspectos prácticos, por lo que propusieron un curso-taller que incluyera la formulación del plan estratégico de la OEE. El objetivo era enseñar a los miembros de dicha organización a elaborar su planeación estratégica sin la presencia de consultores externos.

Así pues, a grandes rasgos, la dinámica de trabajo fue la siguiente: el proceso de enseñanza-aprendizaje estuvo dividido en cinco sesiones; en la primera sesión se realizó una revisión teórica de la planeación estratégica destacando sus preceptos básicos y evolución; en la segunda, se mostró la estructura metodológica de la planeación estratégica, es decir, la forma como se construyen cada uno de sus elementos esenciales; en la tercera, se procedió a la construcción colegiada de la misión, visión y análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; en la cuarta, se construyeron, también colegiadamente, los objetivos estratégicos y estrategias (las metas serían formuladas en un curso posterior); en la quinta sesión se realizó la alineación estratégica, es decir, se conformaron de equipos de trabajo por área funcional para que cada uno elaborara su planeación estratégica en función de la planeación general de la OEE, construida en las sesiones anteriores; en esta ocasión los participantes ya contaban con la experiencia de haber realizado la planeación estratégica de la OEE, por lo que se les facilitó realizar la de su área funcional específica. El ejercicio culminó con la

formulación de un entregable que los profesores-investigadores elaboraron para la Secretaría de la OEE, a partir del reacomodo y redefinición de los resultados obtenidos tanto de la planeación estratégica de la OEE como de las diversas planeaciones estratégicas de cada una de sus áreas funcionales.

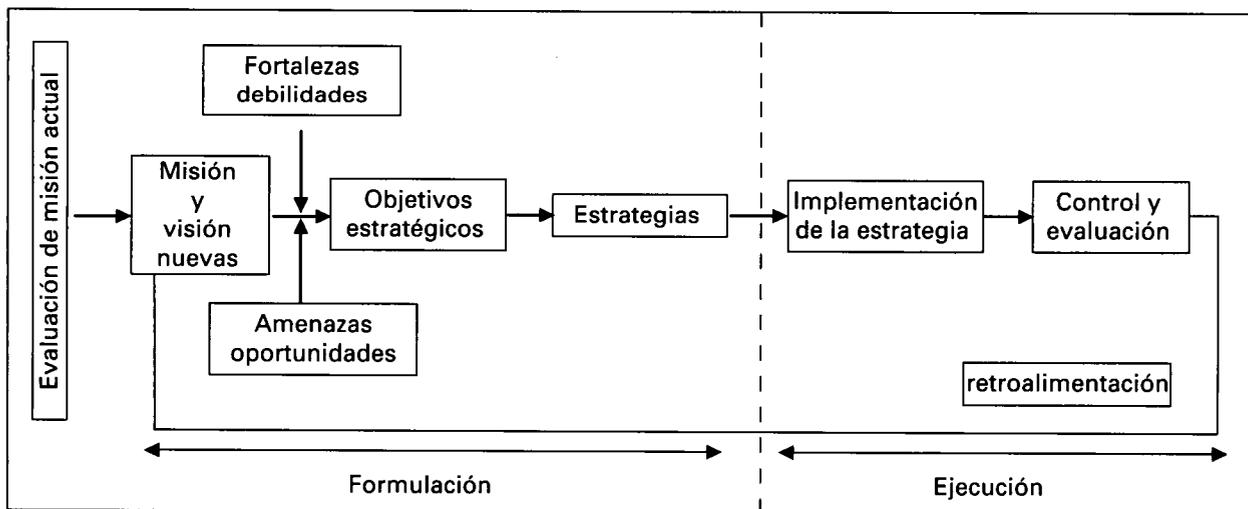
Asimismo, se procedió a reformular algunos preceptos de la planeación estratégica para adecuarlos a la organización en cuestión. Así, por ejemplo, contrariamente a la idea de que la planeación estratégica se debe *desarrollar en la cúpula administrativa* y debe ser una función permanente de dicho nivel, se realizó una especie de planeación estratégica multinivel, es decir, en la formulación de la planeación estratégica participaron tanto el personal directivo —alto y medio— como el personal operativo, a excepción de los consejeros y el secretario; al respecto, se puede decir que el proceso de formulación se dio de la base de la organización hacia la cúpula administrativa, lo cual fue posible gracias a que la estructura de la OEE es poco compleja —vertical, horizontal y espacialmente— y pequeña —alrededor de 50 individuos—. Por otra parte, respecto de la idea de que la estructura organizacional debe adecuarse a lo establecido por los objetivos

estratégicos, en ningún momento la naturaleza de éstos implicaba el reacomodo estructural de la organización. Al ser la estructura organizacional un producto construido social y políticamente, difícilmente los objetivos estratégicos incluirían algún cambio estructural.

Ahora bien, como hay diversidad de modelos de planeación estratégica, se propuso un modelo simple, pero que contemplara los elementos esenciales y estructura básica de la planeación estratégica, como lo muestra la figura 2.

En función de este modelo se construyó el plan estratégico de la OEE. Igualmente, la manera de presentar los elementos esenciales de la planeación estratégica debía ser lo suficientemente simple para facilitar a los miembros de la organización su comprensión, pues de ello dependía la aplicación de los mismos. A continuación se abordan dichos elementos, los cuales encuentran su sustento en los diversos modelos de planeación y administración estratégica (Andrews, 1986; Ansoff, 1986 y 1988; Ackoff, 2004; Hardy, 1994; Hax y Majluf, 1997; Hermida, Serra y Kastika, 1992; Hill y Jones, 1996; Porter, 2000; McKiernan, 1996; Mintzberg, Ahlstrand y Lampel; 1999; Steiner, 1988; Thompson y Strickland, 2001).

**Figura 2**  
**Proceso de planeación estratégica**



Fuente: elaboración propia.

**Misión y visión**

El ejercicio de construcción de la planeación estratégica comienza con la formulación de la mi-

sión y la visión de la organización. La inducción técnica sobre cómo se debe construir la misión y la visión se fundamentó en la consideración de tres preguntas básicas:

¿Qué es?

<i>Misión</i>	<i>Visión</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es la razón de ser de la organización, la cual justifica su existencia.</li> <li>• Expresa el interés público que justifica a la organización.</li> <li>• Es una declaración formulada por los miembros de la organización que describe su propósito fundamental.</li> <li>• Ubica la identidad de la organización y la dirección requerida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un escenario altamente deseado por la organización que se quisiera alcanzar en el largo plazo.</li> <li>• Expresa el estado deseado de la organización en el largo plazo.</li> </ul>

¿Cómo se construye?

<i>Misión</i>	<i>Visión</i>
Contestando las preguntas fundamentales hechas a la organización: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué hace la organización?</li> <li>• ¿Para qué lo hace?</li> <li>• ¿A través de qué lo hace?</li> <li>• ¿A quién se dirige?</li> </ul>	Contestando las preguntas fundamentales hechas a la organización: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué deseamos lograr?</li> <li>• ¿Cómo queremos que nos describan?</li> <li>• ¿Cuáles son nuestros valores?</li> <li>• ¿Qué valores queremos que nos distinguan?</li> <li>• ¿Hacia dónde queremos cambiar?</li> </ul>

¿Qué características debe poseer?

<i>Misión</i>	<i>Visión</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar motivación y compromiso entre los integrantes de la organización.</li> <li>• Definir el campo de especialidad y delimitar fronteras de responsabilidad de la organización.</li> <li>• Ser un párrafo corto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir establecer el alcance de los esfuerzos por realizar de manera amplia y detallada para que sea entendible.</li> <li>• Ser positiva y alentadora para que invite al desafío y la superación, justificando un esfuerzo extra de la organización.</li> </ul>

Como ya se mencionó, el proceso de construcción de la misión y la visión se realizó con la participación de prácticamente todos los miembros de la organización, siendo en la tercera sesión donde se hizo el ejercicio de construcción de la misión y la visión de la OEE. La forma de construir la misión y la visión fue la siguiente: se dividió a los participantes en grupos, cada uno de los cuales, en función de las preguntas anteriormente mostradas, plasmaba en rotafolios su

idea sobre lo que debía ser la misión y visión de la organización; una vez terminados los rotafolios, eran pegados a la vista de todos los equipos para su análisis intergrupar. Finalmente, los rotafolios fueron recolectados por los profesores-investigadores para obtener de ellos una misión y visión única (proponiendo su redacción final), la cual se presentó a los miembros de la organización en la siguiente sesión para su validación y reajuste. De esta manera, los miembros de la

organización tenían una versión acabada de la misión y visión y aprendían la forma como debían ser redactadas.

El principal problema encontrado en la formulación de la misión y la visión fue que los miembros de la organización confundían algunos aspectos inherentes a la misión con algunos aspectos inherentes a la visión y viceversa. Por lo regular, la visión propuesta por los miembros de la organización tendía a repetir algunos de los postulados de la misión; en este sentido, fue necesario volver a recordar los requerimientos técnicos para corregir las desviaciones presentadas.

### ***Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas***

El análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, es decir, el análisis FODA, constituye la segunda parte del proceso de la planeación estratégica, ya que es después de conocer la razón de ser de la organización y lo que quiere llegar a ser, cuando pueden determinarse las amenazas y oportunidades, y las debilidades y fortalezas que posibilitan o limitan el alcance de la misión y la visión.

La planeación estratégica emplea el análisis FODA para identificar la situación en la que se encuentra la organización respecto de sus recursos internos y externos disponibles, y respecto de las restricciones internas y externas actuales y futuras.

Por una parte, es en el ambiente externo donde se ubican las oportunidades y amenazas. Las primeras corresponden a esa circunstancia ambiental favorable a la organización, mientras que las segundas corresponden a una circunstancia ambiental desfavorable para la organización. En conjunto, pueden ser identificadas en fenómenos de tipo económico, político, cultural, social, tecnológico, ecológico, demográfico y legal, entre otros. Un aspecto a destacar es el hecho de que la organización difícilmente puede influir o controlar estos aspectos.

Por otra parte, es en el contexto interno de la organización donde se ubican las fortalezas

y debilidades de la organización. Las primeras son aquellos aspectos en los que la organización es competente, y por lo tanto, le proporcionan mayor desempeño. Las segundas son carencias, condiciones o circunstancias que colocan en desventaja a la organización y le provocan un bajo desempeño. En conjunto, hacen referencia a la tenencia o escasez de habilidades organizacionales importantes, activos físicos valiosos, activos humanos valiosos, activos organizacionales valiosos, activos intangibles valiosos, entre otros. De igual forma, un aspecto por destacar es el hecho de que la organización influya o controle estos aspectos.

Para la construcción del análisis FODA también fueron considerados prácticamente todos los miembros de la organización, pero a diferencia de la construcción de la misión y la visión, en la construcción de dicho análisis no se dividió a los participantes en grupos. Se les pidió que emitieran sus reflexiones sobre lo que podrían ser las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la OEE, las cuales se plasmaban en rotafolios para que todos y cada uno pudieran observarlas y, en su caso, cuestionarlas hasta llegar a un consenso. La información contenida en los rotafolios fue capturada y analizada por los profesores-investigadores para seguir con la conformación del documento que se entregaría a la Secretaría de la organización.

Resulta pertinente destacar que, aunque en las amenazas y debilidades sugeridas estuvieran implicados elementos políticos, eso no limitó a los participantes a emitir sus opiniones respecto al tema. Sin embargo, el principal problema durante el ejercicio de la construcción del análisis DOFA fue la continua confusión entre amenazas y debilidades, así como entre oportunidades y fortalezas, es decir, los participantes describen lo que a su juicio son amenazas para la organización, pero en realidad son debilidades; lo mismo ocurre con las oportunidades, ya que sistemáticamente se confundían las fortalezas con las oportunidades. Al respecto, estos errores técnicos fueron corregidos mediante la intervención de los profesores-investigadores en interacción con los participantes.

## Objetivos estratégicos

La parte instrumental de la planeación estratégica requiere del establecimiento de objetivos estratégicos, los cuales representan la guía de acción estratégica de la organización, pues indican

el rumbo que deberá tomar, llevándola hacia un punto favorable o uno adverso. La inducción técnica sobre cómo se deben construir los objetivos estratégicos también se fundamentó en la consideración de tres preguntas básicas:

¿Qué son?

Son enunciados concisos que identifican y expresan cualitativamente las finalidades hacia las cuales deben dirigirse los recursos y esfuerzos de la organización para dar cumplimiento a su misión y visión.

¿Cómo se construyen?

- Determinando lo que debe realizar la organización para cumplir con la misión y la visión.
- Determinando lo que debe lograr la organización para asegurar su contribución a los compromisos sociales.

¿Qué características deben poseer?

- Ser permanentes en el mediano plazo.
- Ser una descripción concreta y clara de los resultados que la organización pretende alcanzar.
- Ser definitorios del rumbo de la organización.
- Ser pocos objetivos (de tres a cinco objetivos).

La conformación de los objetivos estratégicos a cargo de los equipos de trabajo siguió el mismo procedimiento que para la construcción de la misión y la visión: se dividió a los participantes en grupos, cada uno de los cuales plasmaba en rotafolios lo que pensaba que debían ser los objetivos estratégicos de la OEE. Una vez terminados los rotafolios, los pegaban a la vista de todos los equipos para su análisis intergrupar, destacando semejanzas y diferencias. Finalmente, los rotafolios fueron recolectados por los profesores-investigadores para obtener de ellos cuatro objetivos estratégicos (proponiendo su redacción final), los cuales se presentaron a los miembros de la organización para su validación y reajuste: 1) garantizar la organización y desarrollo eficaz, eficiente y transparente de los procesos electorales; 2) fortalecer la confianza y credibilidad de la sociedad en este organismo electoral; 3) fortale-

cer la cultura política en el estado para incrementar su participación en los procesos electorales, y 4) lograr un alto y sobresaliente desempeño organizacional.

El principal problema durante la elaboración de los objetivos estratégicos fue el desapego al carácter estratégico de los mismos. Éstos deben estar alineados con la misión y visión para sustentar su carácter estratégico, es decir, deben representar aquellos fines verdaderamente importantes y fundamentales para el desarrollo de la organización. En este sentido, era común que los participantes confundieran objetivos estratégicos con estrategias o que, dentro del mismo objetivo estratégico, incluyeran las formas para alcanzarlo, acto que constituye parte fundamental de las estrategias. Así pues, se generaban objetivos repetitivos y extensos que podían ser acortados y concentrados en enunciados más sencillos.

## Estrategias

Debido a los abusos del lenguaje en torno al término *estrategia*, es preciso profundizar sobre lo que significa en el contexto del modelo propuesto. La estrategia se constituye como el me-

dio para cumplir con los fines, que en nuestro caso están representados por los objetivos estratégicos. La inducción técnica sobre cómo se deben construir las estrategias también se fundamentó en la consideración de tres preguntas básicas:

¿Qué son?

- Son los cursos de acción que permiten avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Son la expresión detallada del conjunto de acciones necesarias para cumplir con los objetivos estratégicos.

¿Cómo se construyen?

- Determinando la forma como contribuyen al logro de los objetivos estratégicos con un horizonte de corto y mediano plazo.

¿Qué características deben tener?

- Deben fundarse y no rebasar el alcance de la misión, visión y objetivos estratégicos.
- Deben ser más claras y concretas que los objetivos.
- El resultado final de una estrategia deriva en formular o establecer objetivos específicos o metas.

La conformación de las estrategias siguió el mismo procedimiento de trabajo que la construcción de la misión, visión y objetivos estratégicos: se dividió a los participantes en dos grandes grupos, cada uno de los cuales plasmaba en rotafolios lo que pensaban que debían ser las estrategias correspondientes a cada uno de los objetivos estratégicos de la OEE (a cada grupo se le asignaron dos objetivos estratégicos). Una vez llenados los rotafolios, los pegaban a la vista de todos los equipos para su análisis intergrupal, destacando semejanzas y diferencias. Finalmente, los rotafolios fueron recolectados por los profesores-investigadores (proponiendo su redacción final) para obtener de

ellos las estrategias que se presentaron minutos después a los miembros de la organización para su validación y reajuste.

El ejercicio de construcción de estrategias a cargo de los grupos de trabajo fue más simple debido a la experiencia anterior de construcción de los objetivos estratégicos. No obstante, en algunos casos continuaron confundiendo estrategias con objetivos estratégicos, pero en menor medida que en el paso anterior. Los grupos de trabajo sugirieron de cuatro a cinco estrategias por objetivo estratégico, pero al final, después de analizarlas, se establecieron en promedio tres estrategias por objetivo estratégico:

### Objetivo estratégico

1. Garantizar la organización y desarrollo eficaz, eficiente y transparente de los procesos electorales.

**Estrategias**

- 1.1. Planear e instrumentar las actividades de todo proceso electoral tal y como lo marca la ley.
- 1.2. Proporcionar la información y capacitación necesaria a todos los involucrados en los procesos electorales, para garantizar buen desempeño.
- 1.3. Respetar los acuerdos, tiempos y lineamientos particulares de cada elección.

**Objetivo estratégico**

2. Fortalecer la confianza y credibilidad de la sociedad en este organismo electoral.

**Estrategias**

- 2.1. Crear un código de ética profesional que regule la conducta del personal de la OEE.
- 2.2. Difusión permanente en medios para fortalecer la imagen institucional de la OEE.
- 2.3. Llevar a cabo actos estatales y regionales para dar a conocer las actividades y logros de la OEE.

**Objetivo estratégico**

3. Fortalecer la cultura política en el estado para incrementar su participación en los procesos electorales.

**Estrategias**

- 3.1. Crear y promover programas especiales de educación cívica en el ámbito estatal.
- 3.2. Promover campañas de educación cívica de manera conjunta con otros organismos.
- 3.3. Promover convenios de colaboración con instituciones educativas.

**Objetivo estratégico**

4. Lograr un alto y sobresaliente desempeño organizacional

**Estrategias**

- 4.1. Mejorar las funciones de la administración de capital humano.
- 4.2. Optimizar la planeación y utilización del capital humano, los recursos financieros y los recursos materiales.
- 4.3. Realizar comparativos de experiencias de éxito y fracaso obtenidas en otros organismos electorales.
- 4.4. Utilización de tecnología de vanguardia.

**Metas**

Generalmente, determinar los objetivos específicos o metas resulta la mayor dificultad dentro de un proceso de planeación estratégica, cuestión que no tiene que ver con aspectos técnicos de orden conceptual —como en los anteriores factores—, sino con la contabilización o cuantificación de las estrategias. Al instrumentar los objetivos estratégicos en estrategias y éstas en metas —cuantificables en tiempo, espacio y número—, se generan problemas particulares. Por lo regular,

los miembros de la organización no desean comprometerse con metas específicas que deberán cumplir y marcar todos los alcances que tienen que mantener al llevar a cabo cada una de las estrategias establecidas.

Por ello, en el presente ejercicio no se llegó a esta etapa final de creación de metas y se dejó para un posterior momento, al cual se comprometieron las partes para el siguiente año. No obstante, debido a la importancia de esta dimensión, se mostrarán los aspectos técnicos que deben contener la hechura de las metas:

¿Qué son?

- Son los objetivos específicos que se pretenden lograr en el transcurso de un año.
- Son la expresión cuantitativa y detallada del conjunto de acciones para cumplir con las estrategias y objetivos estratégicos.

¿Cómo se construyen?

- Determinando la forma cómo contribuimos al logro de las estrategias y objetivos estratégicos con un horizonte de corto plazo.
- Determinando los compromisos concretos asumidos para el próximo año.

¿Qué características deben tener?

- Deben fundarse y no rebasar el alcance de la misión, visión, objetivos estratégicos y estrategias.
- Deben ser más concretas que los objetivos estratégicos y estrategias.
- Deben ser cuantificables y medibles.
- El resultado final de las metas deriva en el establecimientos de sistemas de control y evaluación que permitan la retroalimentación.

Para facilitar la construcción de las metas, resulta pertinente determinar los indicadores que permiten hacer operativas las estrategias, por ejemplo, el número de tareas, la cantidad de tiempo, la cantidad de acciones, el número de personas atendidas, entre otros.

### **Alineación estratégica**

Una vez realizado el plan estratégico de la OEE, se realizó la alineación estratégica, es decir, se conformaron equipos de trabajo por área funcional para que cada uno elaborara su planeación estratégica en función de la planeación general de la OEE, construida en las sesiones anteriores. Lo interesante es que la elaboración de la planeación estratégica se llevó a cabo en una sola sesión de trabajo, debido a la experiencia previa en la formulación del plan estratégico de la OEE y al conocimiento de los participantes sobre la problemática específica de las áreas funcionales a las que pertenecían. Resulta importante señalar esto último, ya que la elaboración de la planeación estratégica no recae en los profesores-investigadores, el papel de éstos implica solamente

la asesoría en la preparación de la planeación estratégica en términos de su hechura técnica, ya que el conocimiento sobre lo que debe ser y contener la misión, visión, análisis DOFA, objetivos estratégicos y estrategias, lo poseen los miembros de la organización.

En esta sesión la tarea de los profesores-investigadores consistió en llegar a establecer un consenso entre los integrantes de los equipos de trabajo al momento de formular su planeación estratégica, en el sentido de que la idea era no caer en discusiones extensas, sino en obtener un documento satisfactorio, por lo que la unificación de criterios en torno a la misión, visión, análisis DOFA, objetivos estratégicos y estrategias consistió básicamente en la búsqueda de palabras adecuadas para llegar a concretar ideas claras. Así pues, se revisaron los elementos de la planeación estratégica y se modificaban con el consentimiento de los integrantes de los equipos de trabajo cuando resultaba pertinente, desde una perspectiva meramente técnica.

Al final, el resultado fue un conjunto de siete planeaciones estratégicas correspondientes a las principales áreas funcionales de la OEE. De esta

manera, la planeación estratégica de la OEE y la planeación estratégica de sus principales áreas funcionales posibilitaron la conformación de un Plan Estratégico para toda la OEE. Dicho plan fue resultado de trabajo de escritorio por parte de los profesores-investigadores y entregado al secretario de la OEE con el objetivo de mostrar la utilidad del servicio profesional y dotar a la cúpula de esta organización de una visión estratégica.<sup>9</sup> Desgraciadamente, no fue posible la presentación del documento final ante los participantes de la OEE con el objetivo de validarlo y, en su caso, de realizar modificaciones de detalles no previstos en la formulación de la planeación estratégica de la OEE y en la planeación estratégica de cada una de sus áreas funcionales.

Asimismo, es importante mencionar que en la formulación del Plan Estratégico de la OEE no se dejó de lado la reglamentación electoral a la que la OEE debe ceñirse. En dicha reglamentación hay factores que debían ser tomados en cuenta, mismos que eran ampliamente conocidos por los miembros de la organización, y que quedaron implícitos en la misión, análisis DOFA, objetivos estratégicos y estrategias, por lo que la sujeción a la ley se cumplió.

## Conclusiones

En este apartado se aportan elementos para tratar de responder cuál es la pertinencia, proceso de readecuación y resultados que implica la aplicación de la planeación estratégica, en tanto herramienta administrativa generada en y para el sector privado, en una organización pública.

Un ejercicio de planeación estratégica tradicional tiene sus principales fallas en la forma como se aplica lo planeado, ya que el ordenamiento de los diferentes elementos del plan parte de la cima jerárquica, es decir, de los altos mandos hacia abajo, de manera vertical y unidireccional. Esto, en principio, rompe el proceso estratégico, ya que es en la base de la organización donde se encuentran los miembros que llevarán a cabo lo planeado, puesto que son los que mejor conocen las necesidades y prioridades que determinan que una acción estratégica sea

tanto coherente respecto de las problemáticas reales de la organización como factiblemente implementada. Por ello, el que hayan participado prácticamente todos los miembros de la organización ayuda a minimizar este conflicto, porque el plan estratégico está fundamentado en las problemáticas reales de la organización. El plan estratégico no corresponde a una visión abstracta de la organización —como si hubiera sido hecho por unos cuantos individuos ajenos a la realidad organizacional de la OEE—, sino a una visión sustentada en el conocimiento de la problemática organizacional de la organización.

Aunado a esto, hay un problema quizá mayor, y tiene que ver con el sentido que la gente adquiere de las acciones que realiza en la organización, ya que si los procedimientos que realizan son determinados siempre desde un puesto ajeno al suyo, y sobre todo si las metas que se le imponen o se le pide que cumpla son determinadas por las posiciones jerárquicas más elevadas, la forma de evasión es amplia. Esta situación, en ocasiones, no puede ser bien salvada, sino a condición de que el proceso se invierta, como fue el caso que nos ocupa (planeación estratégica base-cima). Desde esta perspectiva, hay una gran diferencia en el fondo, sobre todo en los resultados, pues ahora quien dijo lo que se haría y cómo, para alcanzar los resultados esperados, eran los propios miembros de la organización y, desde este punto de vista, el ejercicio de planeación estratégica cobra más sentido para ellos.

Se minimiza de igual manera el problema asociado a las fases de formulación e implementación de la planeación estratégica, porque el desfase entre lo planeado y lo que será ejecutado se minimiza al crear sentido respecto de lo planeado para los miembros de la organización. No hay separación entre concepción y ejecución, ya que los que conciben el plan estratégico son los que lo deben llevar a cabo.

A su vez, este hecho contribuye a aumentar el compromiso de los miembros de la organización con la ejecución de lo planeado, es decir, realizar el plan estratégico implica un autocontrol que ayuda a garantizar que se cumplan de mejor manera las proyecciones, puesto que en

última instancia las fallas en la implementación implican fallas en lo planeado. No hay excusa para expresar que el problema fue que los planes están mal concebidos. Así, también el proceso de reajuste o retroalimentación en este sentido puede ser más flexible al juntarse las fases de planeación implementación en un mismo individuo, lo que permite una mejor evaluación de los resultados y una mejor forma de redefinir las acciones por mejorar. Todo lo anterior implica también, desde un punto de vista crítico, que la forma de hacer planeación estratégica de la cima a la base no sólo requiere un acto meramente técnico con miras a lograr un mejor desempeño organizacional, sino un ejercicio de poder sutil (Knights y Morgan, 1991).

Por otra parte, en lo respectivo a la hechura del análisis DOFA, en el rubro de fortalezas y debilidades, se puede decir que este tiene un aspecto político, pues implica una manera de evidenciar conflictos latentes u ocultos entre los miembros de la organización; conflictos que salen a la luz al momento de exponer los miembros de la organización los problemas asociados a la misma, como, por ejemplo, problemas de comunicación intra e interdepartamental, problemas de recursos, problemas de liderazgo formal e informal, asignación de funciones, entre otros. Ello permitió empezar a delinear la naturaleza, la cultura y el clima organizacional de la OEE. Así, el análisis DOFA no sólo es una herramienta meramente técnica, sino un ejercicio político y cultural.

Esta experiencia dentro de la organización posibilitó, en principio, la creación de un mejor clima organizacional, pero sobre todo alineó el sentido de los miembros de la organización respecto del rumbo, que se vio materializado en un documento que ellos sienten como propio y que unifica criterios, y que además puede ayudar a dotar de una cultura organizacional sólida a su organización. No obstante, este trabajo de la hechura de la planeación estratégica constituye tan sólo el principio del ejercicio, ya que se trata de un modelo dinámico de gestión, el cual debe ser actualizado sistemática, colegiadamente y periódicamente por los miembros de la organización.

En este sentido, el principal aporte de la hechura de la planeación estratégica en la OEE, más allá del documento generado, es que, al participar casi todos los miembros, los dotó de sentido de pertenencia e identidad. Eso fue evidente cuando, en la formulación de la misión y la visión, si bien al principio cada grupo de trabajo tenía una visión propia de la OEE —la cual estaba en función de su adscripción departamental y posición de poder—, al final del ejercicio se tenía una noción más unificada y no parcial de lo que era su esencia y de su papel en la sociedad. Esto es, los miembros de la organización reafirmaron o descubrieron la importancia de las diversas áreas funcionales —y no sólo de la suya— a partir de comprender su papel en el funcionamiento total de la OEE. A manera de ejemplo, y sin ánimos de presunción, se citan comentarios de algunos de los miembros de la OEE respecto del ejercicio de la planeación estratégica:

- La profesionalización del personal que organiza y vigila las elecciones culmina en un eficiente trabajo y claros resultados, como desde el primer día, seguimos en la búsqueda constante de perfeccionar y renovar cada engrane de esta maquinaria electoral.
- Es por esto que les brindamos nuestro más sincero reconocimiento por haber compartido sus conocimientos, los cuales van a tener un gran alcance en el ámbito profesional y personal, ya que la superación del ser humano es fundamental para alcanzar con mayor facilidad sus metas, eso es lo que genera certidumbre y fortaleza en nuestro Instituto.

Asimismo, este trabajo puede ayudar a reflexionar sobre lo siguiente: en términos de transferencia organizacional, los éxitos logrados por la NCP no pueden ser reproducidos de forma automática, ni necesariamente responden a las necesidades particulares de cada organismo gubernamental. En este sentido, es necesario no concebir la NCP como un conjunto de recetas universalmente válidas, por lo que el diagnóstico organizacional es fundamental para la NCP. El

diagnóstico organizacional, en tanto herramienta que permite acceder a la comprensión —siempre parcial— de la complejidad organizacional, puede ofrecer elementos de análisis para ponderar lo adecuado o no de la transferencia de las técnicas de lo privado a lo público, en este caso, de la planeación estratégica.

Así pues, en síntesis, este ejercicio de intervención en la OEE, dio como resultado una forma de reconocimiento para sí mismos —para la cúpula y los miembros de la organización— de lo que es el instituto como organización y de su papel institucional ante la sociedad; asimismo, esperamos que sirva en el futuro para que los miembros de la organización realicen sus planes estratégicos sin la ayuda de asesores. Para los profesores-investigadores, en términos de docencia e investigación, permitió reafirmar la importancia de la planeación estratégica, pero también sus limitaciones, no a la luz de la teoría, sino de la práctica real, de forma que permitió comprobar aspectos teóricos relativos a la planeación estratégica, pero también acceder a otros aspectos no considerados o no explicitados por la teoría, como que en el proceso de hechura de la planeación estratégica se revelen aspectos como la creación de identidad o se empieza a percibir la naturaleza del clima y cultura organizacional; la manera como la complejidad asociada a los modelos de planeación estratégica puede ser simplificada sin perder su utilidad, a través de la adecuación de un modelo simple, pero que incluyera los elementos esenciales y estructura básica de la planeación estratégica (lo que está en juego es la readecuación de las herramientas administrativas en función del tipo de organización); la planeación estratégica como una práctica política y no solamente técnica, por ejemplo, que los diversos grupos buscaban que sus ideas e intereses quedaran plasmados en la definición de la misión, visión y DOFA; la dificultad para redactar e imprimir en un documento el carácter realmente estratégico de los objetivos estratégicos; la dificultad para llevar a cabo el plan estratégico de forma integral, es decir, considerando todos sus elementos (recuérdese que los miembros de la organización no desean

comprometerse con metas específicas que deberán cumplir, marcando todos los alcances que deberán mantener al llevar a cabo cada una de las estrategias establecidas).

Finalmente, la experiencia de formulación de la planeación estratégica en la OEE permite reafirmar que las técnicas y herramientas administrativas no sólo tienen un trasfondo técnico, sino político y cultural, lo cual abre vetas de investigación al análisis organizacional y a la problemática organizacional.

### Notas

- <sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Primer Coloquio Internacional del Agseo. Innovación, vinculación e intervención para la transformación socio-económica de las organizaciones, UAM-X.
- <sup>2</sup> Por profesionalización se entiende, para el caso de dicha organización, el proceso de dotar a sus miembros de un conjunto de competencias —a través de cursos— en los ámbitos administrativo, político, jurídico y estadístico.
- <sup>3</sup> Este apartado se basa en extenso en De la Rosa (2008).
- <sup>4</sup> Lo anterior no significa que el Estado no gozará de legitimidad antes de empezar a desarrollarse el fenómeno de la NGP.
- <sup>5</sup> A manera de ejemplo sobre las diversas experiencias de introducción de los preceptos y prácticas de la NGP en organizaciones públicas y gubernamentales en México, véase Muñoz (2004).
- <sup>6</sup> De acuerdo con DiMaggio y Powell (1983), el isomorfismo institucional es la tendencia de las estructuras organizacionales a adoptar cierta similitud. Dicha similitud es resultado del desarrollo de tres mecanismos isomórficos: mimético, que es la tendencia de las organizaciones a imitar prácticas y procesos organizacionales desarrollados por otras organizaciones; coercitivo, que es la presión, persuasión o influencia que unas organizaciones ejercen sobre otras, con el objetivo de que estas últimas implementen ciertas

prácticas y procesos organizacionales específicos; normativo, que es la influencia que los profesionistas de un mismo ramo ejercen sobre las prácticas y procesos de las organizaciones al desplegar sus conocimientos profesionales.

<sup>7</sup> La transferencia organizacional es la respuesta ante problemas enfrentados por las organizaciones, es decir, se transfieren modelos organizacionales y herramientas administrativas para dar respuesta a problemas que estos modelos y estas herramientas resolvieron en el lugar de origen y, por tanto, resolverán en el lugar de trasplante.

<sup>8</sup> Este apartado se basa en extenso en De la Rosa, Lozano y López (2007).

<sup>9</sup> En dicho documento no se presentaron los pormenores del proceso estratégico, como ahora se hace en este trabajo, de ahí el interés por dejar una memoria de dicha experiencia que sirva a los interesados en el tema.

### Fuentes bibliográficas

- Ackoff, Russell L. (2004), [1981] *Planificación de la empresa del futuro*, México, Limusa.
- Andrews, Kenneth R. (1986) [1971], *El concepto de estrategia en la empresa*, Barcelona, Orbis.
- Ansoff, Igor, R. P. Declerck y R. L. Hayes (2003), *El planteamiento estratégico*, México, Trillas.
- (1986) [1965], *La estrategia de la empresa*, México, Orbis.
- (1988), *The New Corporate Strategy*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Chandler, Alfred D. (1990) [1962], *Strategy and structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*, Cambridge, Mit Press.
- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet (2008), "Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos", en Germán Vargas Larios (coord.), *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, México, UAM-I.
- Fayol, Henri (1971) [1961], *Administración industrial y general: previsión, organización, dirección, coordinación y control*, México, Herrero.
- Hardy, Cynthia (1994), *Managing Strategic Action*, Londres, Sage.
- Hax, Arnoldo y Nicolás Majluf (1997), *Estrategias para el liderazgo competitivo. De la visión a los resultados*, Argentina, Granica.
- Hermida, Jorge, Roberto Serra y Eduardo Kastika (1992), *Administración y estrategia*, Buenos Aires, Macchi.
- Hill, Charles W. y Gareth R. Jones (1996), *Administración estratégica. Un enfoque integrado*, Bogotá, McGraw-Hill.
- Jreisat, Jamil E. (2001), "The new public management and reform", en Kuotsai T., Liou, *Handbook of public management practice and reform*, Nueva York, Marcel Dekker.
- McKiernan, Meter (1996), *Historical Evolution of Strategic Management* (vol. I y II), Gran Bretaña, Dartmouth.
- Mintzberg, Henry y James Brian Quinn (1993), *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*, México, Prentice Hall.
- , Bruce Ahlstrand y Joseph Lampel (1999), *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*, Argentina, Granica.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004), *Innovación gubernamental. El paradigma de buen gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olías de Lima, Blanca (2001), "La evolución de la gestión pública: la nueva gestión pública", en Blanca Olías de Lima (coord.), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall.
- Porter, Michel (2000), *Ventaja competitiva. Creación y sostenimiento de un desempeño superior*, México, CECSA.
- Simon, Herbert A. (1988) [1945], *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar.
- Steiner, George A. (1988), *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*, México, CECSA, [1979].
- Thompson, Arthur A. y A. J. Strickland (2001), *Administración estratégica. Conceptos y casos*, México, McGraw-Hill.

### Publicaciones periódicas

- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2.
- Knights, David y Glenn Morgan (1991), "Corporate strategy, organizations, and subjectivity: A critique", *Organization Studies*, vol. 12, núm. 2.
- Mintzberg, Henry (1994), "The Rise and Fall of Strategic Planning", *Harvard Business Review*, enero-febrero.

### Otras fuentes

- De la Rosa Alburquerque, Ayuzabet, Oscar Lozano Carrillo y Anabela López Brabilla (2007), "El pensamiento estratégico como agenda de investigación de los estudios organizacionales: elementos para un debate", en *Memorias del XII Foro de Investigación. Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, México, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México.

Copyright of *Gestión y Estrategia* is the property of Universidad Autonoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.