

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	3
1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?	5
2. ¿POR QUÉ DESARROLLAR UN PLAN ESTRATÉGICO?	9
3. LAS ETAPAS DE UN PLAN ESTRATÉGICO	13
3.1. El análisis externo	14
3.2. El análisis interno	16
4. DEFINIR LA MISIÓN DE LA INSTITUCIÓN	19
5. DETERMINAR LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA INSTITUCIÓN O SERVICIO	23
6. DETERMINAR LAS METAS Y LOS PROYECTOS	27
6.1. Las Metas de Producción	27
6.2. Las Metas de Gestión	27
6.3. Los Proyectos	28
7. ALGUNAS LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES	31
8. ¿CÓMO EMPEZAR?	35
8.1. Conformar un Equipo de Planificación	35
8.2. Acordar algunas Estrategias Metodológicas	37
8.3. Profundizar en el tema de la Participación	38
8.4. Establecer un Cronograma de Trabajo	40

PRESENTACIÓN

Esta guía está dirigida a los niveles directivos de todos los servicios públicos como un apoyo básico para el desarrollo de un plan estratégico, y tiene los siguientes propósitos:

- sistematizar los principales conceptos involucrados en un proceso de planificación estratégica,
- familiarizar a los responsables con los procedimientos y los pasos metodológicos para la implementación de un eventual Plan Estratégico en sus respectivas unidades.

La sola revisión de los objetivos que persigue la modernización de los Servicios Públicos nos da cuenta de los enormes desafíos que se abren en el ámbito de la gestión, tales como:

- clarificar las tareas que deben desempeñar los distintos servicios,
- trabajar por resultados y evaluar el desempeño de las instituciones,
- elevar la calidad de los servicios y mejorar la relación con los usuarios,
- mejorar el nivel de información y la eficiencia en el uso de los recursos públicos,
- tecnificar las labores administrativas y desarrollar las capacidades ejecutivas y de gestión, y
- mejorar el clima laboral.

1. ¿QUE SE ENTIENDE POR PLANIFICACION ESTRATEGICA?

La Planificación Estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.

¿Qué es la planificación?

Planificar es prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable. No se trata de hacer predicciones acerca del futuro sino de tomar las decisiones pertinentes para que ese futuro ocurra.

La planificación estratégica debe ser entendida como un proceso participativo, que no va a resolver todas las incertidumbres, pero que permitirá trazar una línea de propósitos para actuar en consecuencia. La convicción en torno a que el futuro deseado es posible, permite la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el proceso de cambio, lo que resulta ser un requisito básico para alcanzar las metas propuestas.

El proceso de planificación así entendido, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que concite en el conjunto de los actores dependerá en gran medida del nivel de participación con que se implemente.

¿Qué es una estrategia?

Históricamente el concepto de estrategia ha estado ligado a la dirección de operaciones militares destinadas a lograr objetivos preestablecidos. Obviamente en este caso se la relaciona, más bien, con un conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos.

El concepto de estrategia que se asume en esta Guía, involucra el propósito general de una organización y establece un marco conceptual básico por medio del cual, ésta se transforma y se adapta al medio en que se encuentra, usualmente afectado por rápidos y continuos cambios.

En el concepto de estrategia, vinculado a la planificación, se consideran varias dimensiones con las cuales se puede conformar una definición global. Así por ejemplo, la definición de los objetivos y sus correspondientes estrategias permitirá seleccionar las actividades prioritarias para el mejoramiento del servicio u organización y aprovechar las ventajas que aparezcan relacionadas con su actividad.

¿Qué es entonces Planificación Estratégica?

El concepto de planificación estratégica está referido principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización, como de su realidad interna.

Como ambas fuentes de cambio son dinámicas, este proceso es también dinámico.

La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costos y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.

De este modo, podemos comenzar a definir la planificación estratégica como **un proceso y un instrumento**. En cuanto **proceso** se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de claridades respecto al quehacer y estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En cuanto **instrumento**, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implementar los cambios que se hagan necesarios.

En ningún caso es un recetario, ni constituye la solución a todos los problemas o preocupaciones de una institución. Sin embargo podemos describir el proceso de planificación estratégica como el desarrollo de una visión para el futuro de la organización.

En principio esta visión de futuro debe contemplar dos aspectos:

- **Describir lo que la organización debería ser en el futuro, usualmente dentro de los próximos 2 a 3 años. Esto implica identificar cuál es la misión, el tipo de administración ideal, los recursos necesarios, etc.**
- **Determinar cómo se logrará que la organización alcance ese futuro deseado.**

La planificación estratégica se convierte, de este modo, en una carta de navegación sobre el curso que se estime más apropiado para la institución. Una de las funciones instrumentales de la planificación estratégica es hacer un balance entre tres tipos de fuerzas, que responden a su vez a distintas preguntas:

- **La misión de la organización:** *¿Cuál es el sentido de la existencia del servicio o institución?*
- **Las oportunidades y amenazas que enfrenta la organización y que provienen del medio externo:** *¿Cuáles serán las demandas que nos planteará el entorno? ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?*
- **Las fortalezas y debilidades del ambiente interno de la organización:** *¿Qué es lo*

que somos capaces de hacer? ¿Qué elementos de nuestra estructura interna podrían mostrarse inadecuados a la hora de una mayor exigencia productiva?

Si no hay suficiente coincidencia entre la misión de la organización, sus capacidades y las demandas del entorno, entonces estaremos frente a una organización que desconoce su real utilidad. Por el contrario, un claro sentido de lo que es la misión, permite guiar las decisiones sobre qué oportunidades y amenazas considerar, y cuales desechar.

Un efectivo plan estratégico ayuda a balancear estas tres fuerzas, a reconocer potencialidades y limitaciones, a aprovechar los desafíos y a encarar los riesgos.

2. ¿POR QUE DESARROLLAR UN PLAN ESTRATEGICO?

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redundará en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización.

- **La Planificación Estratégica mejora el desempeño de la institución:**

Muchos estudios han demostrado consistentemente que establecer una visión, definir la misión, planificar y determinar objetivos, influye positivamente en el desempeño de una institución. La historia y los grandes líderes nos han enseñado que una visión atractiva sobre el futuro puede tener un efecto muy estimulante en las personas. También se ha recogido alguna evidencia en torno a que las organizaciones que han desarrollado un plan estratégico, sean ellas grandes o pequeñas, tienen un mejor desempeño que las que no lo han hecho.

La planificación estratégica permite pensar en el futuro, visualizar nuevas oportunidades y amenazas, enfocar la misión de la organización y orientar de manera efectiva el rumbo de una organización, facilitando una acción innovativa de dirección y liderazgo.

- **Permite enfrentar los principales problemas de las organizaciones:**

Las instituciones públicas enfrentan una variedad de problemas que resultan difíciles de resolver por separado. Entre otros, están generalmente sujetas a restricciones presupuestarias, lo que implica tomar decisiones para privilegiar unas líneas de acción sobre otras, buscar formas de financiamiento anexo, reducir gastos, reordenar procesos, etc.

La planificación estratégica es una manera intencional y coordinada de enfrentar la mayoría de esos problemas críticos, intentando resolverlos en su conjunto y proporcionando un marco útil para afrontar decisiones, anticipando e identificando nuevas demandas.

- **Introduce una forma moderna de gestionar las instituciones públicas:**

Una buena planificación exige conocer más la organización, mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos niveles y programas, mejorar las habilidades de administración, entre otras.

En la actualidad, es fácil ver que en los países desarrollados, y también en Chile, muchos servicios públicos tienden a desarrollar normalmente planes estratégicos, lo que poco a poco se constituye en la forma habitual de identificar el futuro deseado, emprender acciones, monitorear el progreso y tomar medidas basadas en las condiciones cambiantes.

Muchas organizaciones constituyen equipos para desarrollar sus planes estratégicos. El

equipo de trabajo es un espacio que permite generar y maximizar las competencias funcionarias, la colaboración y el respeto, así como las normas que se desea promover en la organización.

La planificación estratégica genera fuerzas de cambio que evitan que, por el contrario, las instituciones se dejen llevar por los cambios. Es indudable que existen presiones sobre los servicios públicos, lo que provoca, en muchos casos, que éstos actúen automáticamente sin tener espacios de reflexión. La planificación estratégica ayuda a las organizaciones a tomar el control sobre sí mismas y no sólo a reaccionar frente a reglas y estímulos externos.

3. LAS ETAPAS DE UN PLAN ESTRATEGICO.

Enfocar la planificación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización y diseñar un proceso realista, son los aspectos claves a considerar para desarrollar la planificación estratégica:

El proceso de planificación estratégica debe adaptarse a la organización. Cuando se intenta replicar acríticamente metodologías usadas en diferentes contextos, aparecen inevitablemente los problemas. Las metodologías que tienen éxito en algunas organizaciones pueden no funcionar bien en otras. El ideal, entonces, es escoger y adaptar a la organización los diversos modelos que están disponibles.

Hay dos aspectos claves a considerar para desarrollar un proceso de planificación estratégica:

- **Enfocar la planificación en los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de una organización.** Los factores críticos varían de una organización a otra y pueden ser tan diversos como el abastecimiento de la institución o la cantidad de funcionarios en las horas de mayor demanda.
- **Diseñar un proceso de planificación que sea realista,** para lo cual será preciso evaluar la experiencia y capacidad técnica que se tiene en planificación y eventualmente pedir asesoría; evaluar el tiempo disponible para realizar el proceso; evaluar la disposición y compromiso de directivos y funcionarios; evaluar los posibles problemas políticos y organizacionales que pueden aparecer; etc.

Mas allá de la selección del modelo a utilizar, una efectiva planificación estratégica debe incluir algunos elementos claves, aunque el orden en que se los enumera no implica necesariamente una sucesión temporal. De hecho la práctica enseña que lo óptimo es trabajar "de ida y vuelta", en aproximaciones sucesivas. Así, por ejemplo, una visión de las debilidades, puede afectar la definición de la misión y, a su vez, la definición de la misión puede facilitar la percepción de nuevas debilidades o fortalezas.

Todo camino tiene un punto de partida y en éste, como en muchos otros, resulta fundamental conocerlo. Ésta, que genéricamente se conoce como etapa de diagnóstico, puede desarrollarse de diversas maneras, aplicando una variedad de técnicas. La planificación estratégica suele enfatizar el análisis de las condiciones del entorno en que la institución u organización se encuentra inserta y el análisis de sus características internas.

3.1. El análisis externo.

Se refiere a la identificación de los factores exógenos, más allá de la organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas).

En este análisis se puede reconocer como áreas relevantes :

- la evolución económica del país, sus condiciones de crecimiento y desarrollo, los aspectos económicos de las relaciones internacionales, los tratados de comercio,
- los cambios demográficos y culturales que alteran los niveles de demanda,
- la emergencia de recursos tecnológicos y avances científicos que el servicio debería conocer y eventualmente adoptar,
- los cambios que experimenten el conjunto de las necesidades ciudadanas en materia de transportes, comunicaciones, información y participación,
- las políticas públicas y las prioridades que se han definido para el sector al que pertenece el servicio,
- el riesgo de factores naturales estacionales o accidentales (clima, terremotos, inundaciones, sequía) y los planes de contingencia que correspondan al servicio,
- la competencia privada y de servicios análogos y el desempeño privado en áreas comparables,
- los mandatos legales atinentes al servicio,
- las condiciones presupuestarias del sector.

El análisis de ese contexto se orienta y ordena principalmente hacia la identificación de las **amenazas** y **oportunidades** que el ambiente externo genera para el funcionamiento y operación de la organización.

Por supuesto es preciso entender que ni las unas ni las otras son estáticas ni definitivas. Las oportunidades no son permanentes, ni en el tiempo ni para cada servicio y se podría afirmar que las amenazas son tales sólo hasta que son identificadas, ya que desde ese mismo momento, bien manejadas, pueden transformarse en excelentes oportunidades para la acción.

Ejemplos de Amenazas:

- Las demandas del sector privado por personal calificado, técnica y profesionalmente, formado en la administración pública y prestando actualmente sus servicios en ella, puede provocar un éxodo que afectará el cumplimiento de las metas.
 - Aumento explosivo de la demanda por servicios de calidad, por parte del público usuario.
-
-

Ejemplos de Oportunidades:

- El desarrollo del sistema financiero y de instrumentos tales como el capital de riesgo y la securitización, posibilita cambiar radicalmente el rol del servicio, de "prestador" a

"intermediador".

- La ciudadanía reconoce ampliamente la competencia técnica y la legitimidad de la institución para intervenir en el área.
-

3.2. El análisis interno.

El análisis interno es el relevamiento de los factores claves que han condicionado el desempeño pasado, la evaluación de dicho desempeño y la identificación de las **fortalezas y debilidades** que presenta la organización en su funcionamiento y operación en relación con la misión.

Este análisis comprende aspectos de la organización, tales como sus leyes orgánicas, los recursos humanos de que dispone, la tecnología a su alcance, su estructura formal, sus redes de comunicación formales e informales, su capacidad financiera, etc.

Es preciso ser cuidadoso en la realización de este escrutinio interno, ya que si sus propósitos no son bien explicitados, puede ser vivido por los miembros de la organización como una forma de control. Es válido reiterar que un ambiente participativo e informado, facilita la introducción de cambios que, entre otras cosas, deben propiciar una mayor realización personal y profesional de todos los implicados y por lo tanto una mayor satisfacción en el trabajo.

Una debilidad frecuente en las instituciones del Estado está en su relativa rigidez para adaptarse a nuevos desafíos. Una de las áreas en que esta condición se hace presente es en la relación entre los procesos administrativos y la informática. La incorporación de nueva tecnología computacional, por ejemplo, suele generar cambios frecuentemente mal asumidos, así como la subutilización de los equipos, producto tal vez, de no considerar las debilidades de la organización, tales como la estructura de relaciones y las dificultades que ella impone para absorber nuevas prácticas de trabajo derivadas del cambio tecnológico.

Se trata de identificar dónde están realmente las ventajas relativas, en un contexto de cambio acelerado, en el que la tradición es un valor rescatable, en tanto se le dé espacio a la creatividad.

Ejemplos de Fortalezas:

- La institución cuenta con especialistas altamente calificados a nivel nacional e internacional.
 - La capacidad instalada con que cuenta la institución y la calidad de sus recursos
-
-

humanos, que le permitirían participar con ventajas en ciertos mercados de servicios, a la par con entidades del sector privado.

Ejemplos de Debilidades:

- La organización no percibe con suficiente claridad la importancia de la capacitación, lo que produce escasas oportunidades de desarrollo técnico y profesional para el personal.
-
-
- Las comunicaciones con los usuarios son insuficientes para dar cuenta de las mejorías en oportunidad y disponibilidad de los servicios.

4. DEFINIR LA MISION DE LA INSTITUCION.

*Una segunda etapa de la Planificación Estratégica -aún cuando es siempre posible trabajar en forma cíclica o reiterativa- es la identificación de los propósitos, fines y límites del servicio, que se expresan en **la misión**, esto es, la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción.*

La misión pareciera ser una simple respuesta a la pregunta:

¿Cuál es nuestro propósito como servicio hoy y cuál debiera ser en el futuro?

Sin embargo, esta no es una pregunta simple y no tiene una respuesta fácil.

En los servicios públicos se asocia con frecuencia la misión de cada servicio con los contenidos de su ley orgánica, lo que dadas las características de la función pública, es indudablemente importante en términos de la definición de un marco general, sin embargo es habitualmente insuficiente como orientación para la acción.

En muchos casos la antigüedad relativa de tales leyes y los cambios acelerados del entorno, pueden hacer que los propósitos que ellas establecen estén desfasados con los del resto de la administración pública o con las demandas de la sociedad, en su conjunto, por lo que se hace necesario reinterpretar sus disposiciones para adecuarlas a un nuevo contexto.

La formulación de la misión es determinante para el futuro del proceso de planificación estratégica, ya que tendrá consecuencias en la estructura de la organización, en los criterios de asignación de recursos, en las posibilidades de desarrollo de las personas, en el medio externo y en el conjunto de la sociedad. Además, la misión de la organización va a condicionar posteriormente el análisis de las *fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas*, por lo que es relevante lograr su adecuada definición.

Como mecanismo de definición, en lugar de buscar *la respuesta* a una pregunta única, conviene explorar *un conjunto de preguntas* que den cuenta de diversos aspectos. El proceso puede comprender una primera "vuelta" a cada una de ellas, y luego, una segunda aproximación en que serán examinadas con más detalle en fases posteriores.

La siguiente es una muestra de las preguntas a responder:

- *¿Para qué existe el servicio?*
 - *¿Cuáles son los principales productos y servicios que genera?*
 - *¿Quiénes son los clientes?*
-

- *¿Pueden otros ofrecer los mismos productos? y si es así, ¿cuál es la especificidad de este servicio?*
-
-
- *¿Qué opinan los clientes acerca de la calidad del servicio?*
-
- *¿Cuál es la población objetivo y cuál es la cobertura actual ?*
-
- *¿Cuál es la percepción del equipo directivo, y cuál la de sus funcionarios, en torno a la situación del servicio?,*
-
-
- *¿Qué piensan los funcionarios con respecto a su propio rol o función?*
-
-
- *¿Coincide la percepción de la jefatura con la de los funcionarios?*
-

Obviamente no existirá una respuesta única y correcta a cada pregunta, sino una que será más eficaz, dado el marco de referencia en el que se desenvuelve la institución. Por lo tanto, aunque no es posible reformular la misión permanentemente, tampoco ella deberá ser considerada absoluta y estática. Lo que si es determinante es que, mientras mejor lograda sea la declaración de la misión, mayores serán sus potencialidades, el trazado hacia el futuro será más efectivo y las probabilidades de mejorar la gestión serán crecientes.

Por otra parte, la definición de **la misión** de un servicio, en la medida en que se construya en un clima organizacional adecuado, debiera tener un efecto cohesionador en el conjunto de sus funcionarios, puesto que clarifica un norte común con el que todos pueden sentirse comprometidos.

Una ventaja adicional, es la de imponer una frontera a su accionar, vale decir, hacer explícito para todos los involucrados, tanto internos como externos, aquello que la institución **no debe hacer**. De hecho, la mayor parte de las empresas privadas y muchos servicios públicos se ven obligados a destinar grandes recursos a actividades que no están comprendidas entre sus objetivos institucionales, como por ejemplo, el desarrollo de sistemas de información, la provisión de servicios de mantención, aseo, transporte o vigilancia, los que en ocasiones serían más baratos y eficientes si fuesen contratados externamente.

La correcta definición de la misión de un servicio o institución podría llevar a tomar decisiones que hagan mucho más expedita y eficiente la consecución de sus objetivos más propios e indelegables.

Ejemplos de Misión:

Servicio de Impuestos Internos: Aplicar y administrar el sistema de impuestos internos,

fiscalizando a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y facilitar dicho cumplimiento.

Instituto de Normalización Previsional: Ser el ejecutor de las políticas de Seguridad Social del Estado, administrando eficientemente el antiguo régimen previsional y las funciones sociales que el Estado le encomiende.

Servicio de Salud Metropolitano del Ambiente: Proteger la salud de las personas frente a los riesgos presentes en el ambiente y conservar, mejorar y recuperar la calidad de los elementos básicos del ambiente.

5. DETERMINAR LOS OBJETIVOS ESTRATEGICOS DE LA INSTITUCION O SERVICIO.

Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que la organización quiere alcanzar en un plazo determinado, y deben guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo.

Una vez iniciado el proceso de definición de la **misión** y en el momento de determinar los objetivos estratégicos de la organización, es útil volver sobre el diagnóstico con el propósito de apreciar exactamente cuáles son los espacios de maniobra que se le ofrecen, evitando riesgos, superando limitaciones, enfrentando los desafíos y aprovechando las potencialidades que aparecen de dicho análisis.

Si se ha logrado un buen listado de las debilidades y fortalezas de la institución, junto con las oportunidades y amenazas que presenta el entorno, su análisis combinado puede entregar un adecuado panorama dentro del cual determinar los objetivos estratégicos, utilizando la llamada **Matriz de Análisis FODA**.

	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	Potencialidades	Riesgos
DEBILIDADES	Desafíos	Limitaciones

La identificación de las distintas combinaciones es clave para el proceso ya que permite determinar los objetivos de la organización y definir los proyectos que pondrán en marcha todo el proceso.

Las potencialidades, surgidas de la combinación de *fortalezas con oportunidades* señalan evidentemente las más prometedoras líneas de acción para la organización. Por el contrario **las limitaciones**, determinadas por una combinación de *debilidades y amenazas*, colocan una seria advertencia, mientras que **los riesgos y los desafíos**, determinados por su correspondiente combinación de factores, exigirán probablemente de una cuidadosa consideración a la hora de marcar el rumbo que la organización deberá asumir hacia el futuro deseable.

Habitualmente existe una diferencia entre el estado presente y el estado deseado de la organización o institución, por lo que la determinación de los objetivos va a implicar cambios y transformaciones para algunas de sus áreas, y estabilización o consolidación para otras.

Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial:

¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?

Los objetivos tienen que ser relevantes con la misión del servicio, ya sea por su impacto al

interior de la organización -reestructuración, planificación, procesos productivos- o hacia el exterior -mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio-, deben ser especificados en resultados, productos o metas cuyo logro sea constatable y a su vez, traducidos en tareas asignables a personas o equipos, factibles de realizar en plazos determinados, con los recursos disponibles.

Muchas veces las organizaciones se fijan objetivos lejanos en el tiempo o que requieren de mayores recursos que los que están o estarán efectivamente disponibles, por lo que inevitablemente se dificulta su logro. La frustración asociada a la dificultad de lograr los objetivos deseados en un plazo determinado puede ser el peor enemigo en la implementación de un plan estratégico. Por lo tanto, resulta imprescindible que las metas que se definan posteriormente, sean la expresión del estado de avance previsto, para un determinado período de tiempo, de los logros esperados en relación a los objetivos asociados a la planificación y al estado de la gestión de una institución.

En el diseño de objetivos estratégicos se pueden identificar algunos énfasis que van a condicionar las definiciones que se alcanzan:

- *La orientación estratégica*, que da cuenta de los distintos énfasis que pueden tener las propuestas de transformación, por ejemplo: hacia los intereses de los usuarios, a mejorar la imagen corporativa, a adicionar recursos, a mejorar la gestión, a aumentar el control interno u otros.
- *Las actitudes hacia el cambio*, considerando como parte del proceso el tipo de reformas que impongan los cambios en el entorno o, por el contrario, el afianzamiento de la situación presente. En este caso influyen también las experiencias previas de la organización en torno al cambio, o lo que podríamos llamar su "*condición cultural*" con respecto al cambio.
- *La amplitud estratégica*, referida a la variedad de intereses o elementos a considerar en el proceso. En algunos casos se puede centrar la atención en un aspecto que se estime más significativo, como la introducción de nuevas tecnologías o la capacitación del personal, lo que permitiría mayor profundidad en su intervención. Una opción opuesta a la anterior puede ser la de considerar una diversidad de aspectos o intereses, lo que tal vez determine acciones más leves en cada una de ellas.

Ejemplos de Objetivos Estratégicos:

-
1. Aumentar el aporte privado en actividades de promoción externa.

-
-
1. Mejorar la eficiencia y productividad en el quehacer permanente de la institución.
-
-

1. Promover el desarrollo personal y profesional de los funcionarios, su motivación y adhesión hacia el servicio.
-
-

1. Mejorar la atención del usuario, reduciendo los tiempos de espera en la tramitación y otorgamiento de beneficios.
-
-

1. Alcanzar niveles de excelencia en la calidad y prontitud con que se atiende al usuario.
-
-

1. Cautelar la equidad y exactitud jurídica en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan las prestaciones del servicio a sus usuarios.

6. DETERMINAR LAS METAS Y LOS PROYECTOS.

Las Metas de Producción son la expresión de lo que se quiere alcanzar en términos de productos o servicios. Las Metas de Gestión hacen referencia a la calidad del proceso que da lugar a la obtención de dichos productos. Los Proyectos son los mecanismos destinados a alcanzar las metas.

6.1. Las metas de producción.

Las metas de producción contienen una declaración explícita del tipo de productos, de los niveles de actividad o estándares de productividad y se refieren generalmente a las preguntas *¿qué?* y *¿cuánto?*. A diferencia de los objetivos, se proyectan a plazos más cortos, por lo general un año.

No son necesariamente de tipo cuantitativo; pueden también ser cualitativas, como por ejemplo, cuando hacen referencia a acciones no cuantificables, como es el caso de la regulación de mercados, la formulación de políticas o las relaciones exteriores, o cuando responden a objetivos de tipo normativo, cuya finalidad es dar un marco ético-político a la acción de la institución.

6.2. Las metas de gestión.

Las metas de gestión tienen una característica fundamental y es que hacen referencia al *"¿cómo?"*, ésto es, a la calidad del proceso que da lugar a la obtención de dicho producto.

De lo anterior se desprende que una meta de gestión:

- Debe contener el propósito de mejorar los procesos institucionales en alguna de sus dimensiones: **calidad, eficiencia, eficacia y economía.**
 - Debe ser un compromiso, cuyo cumplimiento dependa básicamente de la acción interna de la organización y no de las decisiones de otros servicios públicos o de factores exógenos, como el nivel de actividad económica; las decisiones que tomen agentes privados, los cambios bruscos en la demanda por prestaciones, etc.
-

6.3. Los proyectos.

Los proyectos son actividades a realizar en un determinado plazo y expresan una combinación de tiempo y recursos físicos, humanos y financieros, orientados a producir un cambio en la gestión, que permita alcanzar uno o más de los objetivos formulados.

La ejecución de un proyecto no sólo está determinada por la comunión de recursos en pos de un objetivo sino que está condicionada principalmente por la capacidad de ejecución de

las personas involucradas en el proyecto.

En los proyectos, en tanto mayor sea el énfasis que se ponga en cambiar componentes de tipo estructural, organizativo y/o de prácticas de trabajo, se hace más perentoria la existencia de un liderazgo en la organización, que estimule los procesos de participación, que impulsen y sostengan el desarrollo del proyecto.

El éxito de un proyecto radica tanto en el adecuado análisis previo de las variables críticas como en la capacidad de ejecución del mismo.

El logro de las metas, puede retroalimentar el proceso permitiendo redefinir los objetivos, rediseñar los proyectos, acelerar o retardar su ejecución, si fuese necesario, y recurrentemente medir su impacto.

Así, se puede afirmar que la implementación del plan estratégico se compone de cuatro fases que pueden funcionar de un modo cíclico:

- la identificación de los objetivos y estrategias institucionales,
- la definición de las metas de producción y gestión,
- el diseño de los proyectos necesarios para su logro, y
- la constatación del logro de las metas propuestas.

La medición de gestión aparece como la culminación de un proceso de planificación estratégica. Obviamente esta interpretación es válida, pero no es la única, ya que es posible construir indicadores, sin una planificación estratégica previa.

Lo que ocurre habitualmente es que si no se percibe la necesidad de constatar el logro de las metas de producción y la calidad de la gestión, no se prestará suficiente atención a los sistemas de información apropiados. La planificación estratégica, como base para la medición de resultados, se justifica en tanto permite identificar cuáles son las áreas o actividades centrales de un servicio y determinar dónde vale la pena hacer esfuerzos de transformación y cambios que eventualmente puedan medirse o apreciarse cualitativamente. (1)

(1) Ver Guía de Indicadores de Gestión en esta misma serie.

7. ALGUNAS LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES.

Albert Einstein escribió: "yo creo en la intuición y en la inspiración... a veces siento que estoy en lo correcto sin saber por qué. La imaginación es más importante que el conocimiento. El conocimiento es limitado, en tanto la imaginación abarca el mundo entero, estimulando el progreso, y dando nacimiento a la evolución".

Es evidente que el proceso de planificación estratégica va a ser distinto en cada repartición pública, debido a que se trata de realidades diversas, con labores, usuarios y funcionarios de características particulares. Sin embargo existe una serie de elementos que pueden ser comunes, cuando se implementa un proceso de planificación estratégica, cualquiera sea la institución de que se trate, los que pueden fácilmente ser traducidos en recomendaciones.

Por otra parte todo proceso de planificación puede tener limitaciones que es importante tener en cuenta para evitar frustraciones y malas experiencias:

- **Sus costos pueden ser mayores que sus beneficios.**

La planificación estratégica consume tiempo y dinero, recursos que de no ser utilizados adecuadamente, podrían ser gastados más productivamente en otros objetivos. Muchas veces los esfuerzos de planificación se diluyen o se distorsionan porque se toman malas decisiones, se abandonan los problemas que importan más a la ciudadanía, mientras que otros, claramente irrelevantes, cobran importancia, o bien, las personas ponen demasiado énfasis en una estricta planificación, abandonando el pensamiento estratégico.

Antes de involucrarse en un proceso de planificación estratégica es bueno preguntarse, *¿cuáles son los beneficios y cuáles son los costos del proceso específico que se quiere implementar?* Si los costos parecen mayores que los beneficios, sería recomendable postergar el proceso o resolver los problemas que involucran costos al realizar una planificación.

Algunas organizaciones cuentan con directivos muy preparados y conscientes del ambiente externo e interno o que conocen las fortalezas y debilidades de sus instituciones; miran las oportunidades y amenazas antes de actuar; conocen instintivamente cuál es la mejor manera de proceder sin necesidad de tener planes formales.

Las organizaciones que poseen tales directivos, pueden no necesitar de una planificación estratégico formal, aun cuando de todas formas ésta puede ser usada para compartir su visión y cohesionar a los funcionarios en torno a un mismo curso de acción. No se trata, entonces, de una oposición de alternativas, sino de lograr la mejor combinación instrumental.

- **La Planificación Estratégica no es una herramienta de manejo de crisis.**

La planificación estratégica está generalmente asociada con los procesos de desarrollo institucional a mediano y largo plazo, por lo que en principio se podría afirmar que las

organizaciones en crisis deberían primero resolver sus problemas y amenazas, antes de involucrarse en un proceso de planificación. Frecuentemente se escucha, por ejemplo, que una organización con problemas presupuestarios debe enfrentar prioritariamente esa situación y no percibir la planificación como un "salvavidas".

Por otra parte, quiénes se acuerdan de la planificación únicamente en tiempos de crisis no pueden esperar milagros, aunque por cierto, algún nivel de planificación deberá llevarse a cabo para enfrentar esa crisis. Al respecto se pueden citar ejemplos notables de "planes de contingencia" que han sacado a organizaciones y empresas de un estado de casi total postración, para llevarlas en plazos breves a grandes niveles de éxito. La excepción, sin embargo, no debe constituirse en modelo. Es un hecho que muchas organizaciones que implementaron eficaces procesos de planificación en sus buenas épocas, estuvieron en mejores condiciones para enfrentar momentos de crisis que las afectaron posteriormente, que otras que carecieron de tal ayuda.

Hay que tener en cuenta que en sus inicios la planificación requerirá indudablemente la dedicación de tiempo, recursos y energías adicionales, sin embargo, a mediano plazo tiene que tender a ahorrar recursos, puesto que el panorama del futuro se presentará más claro. En el mediano plazo la planificación tiene que generar o al menos permitir liberar tiempo y recursos.

La restricción más grande de la planificación estratégica se produce cuando los propios directivos de la institución no están comprometidos o no están dispuestos a actuar sobre lo que se planifica.

Los críticos de la planificación estratégica han hecho notar que hay muchas organizaciones que desarrollan planes deficientes, planes basados en supuestos falsos sobre lo que ocurrirá en el futuro u organizaciones que no cuentan con funcionarios capacitados para desarrollar la planificación. Si se estima que la planificación es o va ser improductiva será preferible reorientar los grupos de trabajo hacia otras actividades o pedir ayuda a consultores especializados: buenas planificaciones requieren de un buen nivel de implementación.

- **No hay que sobredimensionar la literatura ni el rol del consultor.**

Por supuesto que es importante consultar la literatura especializada. Sin embargo, no es aconsejable copiar los sistemas sugeridos en esas publicaciones. La literatura y los sistemas han sido desarrollados en circunstancias particulares, en su mayor parte orientados hacia organizaciones del sector privado.

En este sentido se recomienda buscar textos especializados en la problemática del sector público o mirar directamente experiencias exitosas de planificación de otros servicios.

Aunque es evidente que no se puede copiar al detalle, siempre es posible buscar inspiración para decidir el curso de acción propio. Llegado el momento de escoger es preferible un modelo sencillo a uno que aparentemente ofrece mejores soluciones a una multiplicidad de problemas. La experiencia indica que las organizaciones empiezan a modificar y agregar elementos desde el segundo o tercer período de planificación, después de haberse familiarizado con un modelo básico.

Se recomienda no sobrevaluar el rol del asesor externo, quién puede, sin duda, resolver una serie de dificultades, pero si su rol se limita a un trabajo de gabinete, sin verdadera interacción con el conjunto de la institución, se corre el riesgo de obtener un bonito documento, que no aporte mucho al desarrollo de la organización.

En la mayor parte de los casos los que saben mejor lo que se debe hacer son los propios miembros de la organización, siempre que se dé un ambiente propicio para analizar los problemas. En este sentido, un consultor puede desempeñar adecuadamente el rol de un animador o facilitador del proceso, pero no la de quien está *a cargo* del desarrollo del plan.

8. ¿COMO EMPEZAR?

Si bien los pasos de una Planificación Estratégica son en principio secuenciales, admiten siempre un tratamiento reiterativo, puesto que cada nuevo avance puede demandar ajustes a lo ya hecho. Junto con esto, el Plan debe ser discutido y revisado por los distintos estamentos de la organización, en una serie de ciclos desde el nivel directivo hacia los niveles operativos en un movimiento de ida y vuelta.

8.1. Conformar un equipo de Planificación.

El grupo responsable de la planificación estratégica, sea que cuente o no con la asesoría de un consultor externo, puede estar formado por unas cinco a diez personas adecuando su tamaño y características a los de la institución y cuidando que exista suficiente unidad en el grupo como para conformar equipo, a la vez que suficiente capacidad de iniciativa como para que exista *sinergia*.

No existen normas o condiciones estrictas en torno a quiénes deben conformar un equipo para conducir este proceso. Evidentemente ello dependerá en gran medida de la naturaleza y tamaño de la institución y del estilo de gestión, entre otros factores. Sin embargo hay que tener en cuenta que la planificación estratégica es esencialmente una tarea colectiva, por lo que no es posible encomendar su realización a un equipo externo o a un grupo conformado sólo por los jefes institucionales.

Al respecto, es preciso contar con la presencia de los ejecutivos o directivos de la institución o servicio, las jefaturas en sus distintos niveles, los representantes de las organizaciones laborales ligadas a la institución o servicio y los líderes naturales que suelen tener un mayor conocimiento de los diversos niveles de la organización, de sus operaciones y de sus aspectos más críticos.

Algunas de las características de un equipo de planificación efectivo son las siguientes:

- Objetivos y metas claras, entendidas y aceptadas por todos, con un calendario de reuniones y tareas efectivas, acordado para un período de tiempo determinado, en un clima de trabajo relajado pero dinámico.
- Todos los miembros del equipo son escuchados y sus ideas expuestas al grupo. Como norma, las decisiones no se deberían someter a votación, sino ser objeto de reflexión y profundización en busca del consenso.
- Las decisiones que se tomen deben ser claras, aceptadas por todos y consignadas por escrito junto a su fecha y otros datos relevantes para su control. Las controversias o desacuerdos no deben detener el trabajo del grupo, para lo cual podrían convenir consignarlas por escrito y retomarlas más adelante.

- El equipo debe estar en permanente contacto y debe recibir constante retroalimentación, tanto de los niveles jerárquicos como de los miembros de la organización.
 - El coordinador o líder del equipo de planificación acepta su responsabilidad como tal, pero no es su función la de tomar todas las decisiones, establecer controles o imponer criterios, sino la de estimular y ordenar la discusión y proponer los medios para que el trabajo se realice.
 - Los miembros del equipo, en cuanto tales, no están subordinados a la persona del coordinador, por lo que deben sentirse libres de expresar opiniones, defenderlas con todos los argumentos a su alcance y proponer las medidas que estimen convenientes, reconociendo y aceptando que en última instancia será el grupo el que decida la validez de tales sugerencias en función de las necesidades de la organización y no a favor o en contra de su persona o de sus ideas.
-

8.2. Acordar algunas estrategias metodológicas.

Un equipo muy numeroso puede resultar inefectivo si no se adoptan algunas estrategias metodológicas para garantizar la participación y la eficiencia del grupo. Incluso grupos pequeños pueden ver entorpecida su marcha si en su interior prevalecen relaciones jerárquicas o características personales muy diferenciadas.

En el calor de un debate, algunos pueden verse inhibidos de expresar sus experiencias, ideas u opiniones, mientras que a otros les resultará natural imponer sus criterios o hablar "duro y golpeado". En ese contexto será fácil perder la oportunidad de lograr mayores niveles de participación y compromiso del conjunto.

En muchos casos el que primero expresa una idea suele arrastrar en su estela las opiniones de otros que, en principio, pudieron haber tenido otras ideas. "*¡Yo pienso lo mismo que usted...!*" -, es una de las exclamaciones más frecuentemente escuchadas en reuniones en que no se dan buenas condiciones para la participación igualitaria de todos los miembros de un grupo.

Una forma simple de superar estas naturales limitaciones está, por ejemplo, en la propuesta de poner sobre la mesa una pregunta o un tema y pedir, en primer lugar, a cada uno de los participantes escribir una propuesta o respuesta relativa al tema. De este modo se compromete un aporte específico de opiniones o ideas que, en un segundo momento pueden ser puestas en común dentro del grupo, discutidas y analizadas una por una, hasta llegar a alguna conclusión o propuesta acordada por el conjunto.

Aun más, si el equipo de trabajo está compuesto por más de ocho, diez o doce personas, puede ser conveniente considerar una etapa intermedia que consistiría en que sub-grupos de dos, tres o cuatro personas, estudian las propuestas o ideas individuales y llegan a una propuesta grupal, la que finalmente se confronta con las propuestas de los otros sub-grupos, para terminar acordando una de conjunto...

Éstas y otras técnicas pueden y deben ser utilizadas, no sólo al interior del equipo de

planificación, sino también en sus contactos con otros miembros de la organización, cuando corresponda, por ejemplo, desarrollar entrevistas colectivas o talleres en que se analicen y discutan las diferentes partes del plan con el conjunto de los funcionarios del servicio.

8.3. Profundizar en el tema de la Participación.

Entender la planificación estratégica como un proceso participativo exige que el equipo central reflexione abierta y explícitamente en torno al tema y establezca sus límites y características ideales, puesto que evidentemente es un tema rodeado de mitos, temores y expectativas. Habitualmente se resalta la importancia de la participación a todo nivel, sin embargo la mayoría de nosotros actuamos pensando que en la práctica ella es imposible o excesivamente engorrosa y paralizante.

Al respecto podríamos caracterizar (o caricaturizar) algunas tendencias perfectamente discernibles en la vida diaria, acerca de cómo asumimos la participación en el trabajo. En un extremo podríamos poner la tendencia *autoritario-eficientista*, que parece postular que las cosas se hacen más rápido y mejor, si el que decide asume su responsabilidad, comunica sus determinaciones a los demás y exige y controla el cumplimiento de su plan. Llevado al extremo, este estilo de gestión corre el riesgo de ir acumulando a su alrededor actitudes de sumisión -que implica personas incapaces de aportar su creatividad, su análisis crítico o sus iniciativas, al trabajo de un equipo-, o de resistencias y frustraciones encubiertas que cualquier día estalla en una crisis de adhesión, lealtad y compromiso laboral.

Cercana a esta postura estaría la *tecnocrático-autoritaria*, que implica afirmar que toda gestión de recursos humanos, entre ellas la planificación, constituye un problema técnico que sólo los expertos pueden manejar, con lo que se descalifican de una plumada todas las opiniones no avaladas por un título profesional o por un expertizaje específico. Siendo ésta una parte de la verdad, ya que efectivamente planificar requiere de capacidades, experiencias y habilidades determinadas, no es posible humanamente hablando, generar un equipo productivo o llevar adelante una empresa ni mucho menos una institución u organización, sin contar con la adhesión y el compromiso de un grupo de personas convencidas de la validez de los objetivos colectivos, capaces de interactuar y cooperar, poniendo cada uno de sus miembros lo mejor de sí para el logro de las metas que se hayan establecido.

Tal vez en el otro extremo podríamos colocar la postura *democrático-participativista*, que parecería postular que todo debe consultarse con todos, a todo nivel, siempre, -camino que suele transformarse en una permanente manipulación de la voluntad de las personas y los grupos-. Descrita de esta manera, resulta evidente la imposibilidad de operar efectivamente con ese criterio, el que muy pronto llevaría a la inmovilidad a cualquier grupo humano.

Un equipo de planificación bien constituido debe considerar con apertura de miras éstas y otras posibilidades de concebir la participación, buscando un justo medio en el que todos los miembros de la organización se sientan **formando parte del proceso, y no al margen de él** -que ésta es la clave-, pero al mismo tiempo entendiendo que el propio equipo, desde su posición privilegiada, será el único que tenga una visión de conjunto y, por lo

tanto, estará en mejores condiciones de tomar las determinaciones que conduzcan a la organización hacia sus nuevas posiciones.

Un error común que se ha cometido al desarrollar una planificación estratégica ha sido el de encomendar la tarea a un equipo de personas, que luego proceden a implementar procesos de *difusión del plan estratégico*, con el evidente propósito de captar adhesiones y hacer aceptable al conjunto un camino ya decidido autoritariamente desde la partida.

Un equipo de planificación que se aísla del conjunto y decide *desde las alturas* estará condenado a ir acumulando resistencias a lo largo del camino, pero por otra parte, un equipo excesivamente adherido al formulismo participativo, resultará inoperante en el mediano plazo e igualmente frustrante para los miembros de la organización.

8.4. Establecer un Cronograma de Trabajo.

Una primera demarcación que puede darse el equipo de planificación es la de establecer plazos para el desarrollo de cada una de las fases o etapas del proceso: el diagnóstico o análisis de la situación con su correspondiente Matriz FODA, la determinación de la misión del servicio u organización, la definición de sus objetivos estratégicos y sus correspondientes procesos de consulta y participación.

Igualmente alguna determinación de las características que tomará el trabajo de recopilación y análisis de datos, la frecuencia, lugar y horario de reuniones del equipo, junto a algunas de *las reglas del juego* que serían aplicables a tales reuniones: duración, nombre o forma de rotación de un *secretario de actas* y la forma en que éstas deben ser tomadas, compromiso de asistencia y/o formas de compensar ausencias.

Dado que una de las primeras tareas -tal vez la más intensa y que marcará desde un comienzo la calidad de todo el proceso-, será el análisis de las condiciones externas e internas de la institución, el equipo de planificación podría desde ya establecer algunos criterios para su desarrollo.

Algunas de las preguntas a responder, al respecto son:

¿A quiénes consultar, hasta qué niveles, cómo, cuándo?
¿Qué forma pueden tomar las consultas: reuniones, entrevistas individuales, formulario escrito, talleres de tipo participativo?
¿Quién o quiénes llevan a cabo las consultas?
¿Quién o quiénes procesan la información?
¿Qué tipo de documentos recopilar?
¿Con qué frecuencia y por qué medios se socializa al conjunto el camino ya recorrido?
¿Cómo se recogen y procesan los aportes, comentarios o sugerencias de los participantes en tales ocasiones?
¿Quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones claves, sobre las que ya no se volverá atrás?

¿A través de qué mecanismos y con cuánta premura y oportunidad esas decisiones serán comunicadas al conjunto de los funcionarios?