

EL MÉTODO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS (PEPOP)

Lic Mario Krieger

Profesor Titular Administración Pública y Director de la Maestría en Gestión y Desarrollo Gubernamental; Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires

El objetivo de este trabajo es presentar el método de Planeamiento Estratégico de las Organizaciones Públicas tal cual se lo considera en la literatura especializada¹, y que tiene a la organización pública como unidad de análisis y algunas conclusiones acerca de su aplicación en grandes organismos públicos en base a algunos casos que trabajé de Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas.

La organización pública como unidad de análisis

A continuación examinaré varios autores que toman a la organización pública como sujeto de planeamiento estratégico, diferenciándose de otros que parten de los problemas como unidad de análisis, más próximos a la metodología del marco lógico (MML) de programación y gestión de proyectos o algunos seguidores de Matus que lo malinterpretaron, ya que él recomienda el PES² para la planificación de Gobierno y no para la de organizaciones públicas o proyectos donde utiliza el método Altadir, que es una derivación del ZOPP, antecedente de la MML de la Cepal³.

John M. Bryson,⁴ señala que el planeamiento estratégico fue utilizado primero en organizaciones con fines de lucro y a partir de 1980 en organizaciones públicas, primero las del ámbito militar y los grandes organismos públicos productores de bienes y servicios, luego se expandió hacia las demás agencias públicas. El libro de Bryson se centra en el planeamiento estratégico de las organizaciones públicas como unidad de análisis. De él tomé inicialmente esta perspectiva en mis primeros escritos de 1999 utilizados como material de referencia en clases y trabajos de consultoría y luego, se editaron en la publicación del 2005⁵.

Steven Cohen y William Eimicke^{6 y 7} también adoptan una perspectiva de tomar a las organizaciones públicas como unidad de análisis del planeamiento estratégico de las mismas y en esto estriba la principal diferencia con los enfoques de Matus y sus

¹ Ansoff, I. *Strategic Issue Management*. Strategic Management Journal. 1980.

Bazaga Fernández Isabel; *El Planeamiento Estratégico En El Ámbito Público* en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Comps)- cap 4° La Nueva administración Pública Alianza Universidad –textos-1997

Barzelay, M., y Armajani, B. *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. California, University of California Press. 1992.

Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass. 1995

Burkhart, P. J., y Reuss, S., *Successful Strategic Planning*. Newbury Park, CA, SAGE. 1993.

Cohen, Steven, Eimicke, William, *Tools for innovators*, Jossey Bass, 1998.

Goodstein, L.; Nolan, T., y Pfeiffer, J. W., *Applied Strategic Planning*. Nueva York, McGraw Hill. 1993.

² Ver "Planificar para gobernar". "El método PES, entrevista a Carlos Matus, CIGOB-Fundación Altadir, Universidad de La Matanza-2006 Págs.91 a 99.

³ Ver Método Altadir de Planificación Popular de la Fundación Altadir de Venezuela creada por Carlos Matus.

⁴ Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass, 1995.

⁵ Krieger Mario, *Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas*, op cit 2005

⁶ Cohen Steven; Eimicke, William; *The New Effective Public Manager*, Jossey Bass Publishers 1995 capítulo 9° págs 195-220.

⁷ Cohen Steven; Eimicke, William; *Tools for Innovators, Creative strategies for managing public sector organizations*; Jossey Bass Publishers 1998 capítulo 2° págs 15 a 29.

seguidores centrados en el análisis de problemas como se viera anteriormente. Como adelanto le señalaré al lector que incorporo el análisis de problemas al contemplar los proyectos estratégicos, en una perspectiva similar a la del marco lógico, en la unidad de análisis proyecto(s) a ser ejecutados por las organizaciones públicas. Pero convengamos que la unidad organización puede gestionar muchos proyectos, desarrollar muchas estrategias y abordar muchos y variados problemas e incluso con perspectivas no siempre compatibles y con racionalidad limitada.

Isabel Braga Fernandez⁸ también busca explicitar el enfoque estratégico centrándose en las organizaciones como unidad de análisis y su aplicación específica al ámbito público y señala citando a Burkhart y Reuss⁹, que “la planificación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización de las mismas en el proceso de gestión estratégica” y añade más adelante Bazaga Fernandez, “El proceso de planificación estratégica se ha de diseñar *ad hoc* para cada organización, sobre todo teniendo en cuenta que junto al *rigor de análisis* requerido en todo proceso de planificación estratégica hay que hacer hincapié en el ajuste a la *cultura* y a los *valores* de la organización afectada para que el proceso llegue a su fin cubriendo los requerimientos y las expectativas generadas”¹⁰.

Distintas definiciones sobre planeamiento estratégico

Según Bryson¹¹ El planeamiento estratégico es un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas destinadas a ayudar a líderes, administradores y planificadores a pensar y actuar estratégicamente” y añade más adelante, “El planeamiento estratégico no es un sinónimo de crear una estrategia organizacional. La estrategia organizacional tiene numerosas fuentes, algunas planeadas y otras no planificadas.”¹² Mintzberg señala que el planeamiento estratégico será la resultante de las intencionalidades organizacionales; pero lo que efectivamente se realice, será una combinación entre las intenciones y las situaciones emergentes en el camino¹³. Cohen y Eimicke, señalan que el planeamiento estratégico en el sector público es un proceso que posibilita a una organización y a sus líderes a asignar recursos, y tomar decisiones acerca de sus productos o servicios que enfatizan la misión de la organización¹⁴.

El Planeamiento estratégico de organizaciones públicas

El Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas es el proceso que se ha dado un organismo público determinado para pensar y actuar estratégicamente, buscando definir su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Por medio de los análisis de escenarios y FODA, procura reducir la incertidumbre, y prepararse para aprovechar las oportunidades y afrontar las amenazas, aprovechar sus fortalezas, superar sus debilidades desarrollando sus

⁸ Bazaga Fernández Isabel; *El Planeamiento Estratégico En El Ámbito Público* en Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (Comps)- cap 4° La Nueva administración Pública Alianza Universidad –textos-1997 pág. 105.

⁹ Burkhart, P J y Reuss, S; *Successful Strategic Planning*, Newbury Park, CA, SAGE, 1993 pág. 25

¹⁰ Bazaga Fernández Isabel, op cit págs. 119 y 120.

¹¹ Bryson, John M. op cit pág 9.

¹² Bryson, John M. op cit pág 9.

¹³ Mintzberg H; *The Fall and raise of strategic planning*; Harvard Business Review, 1994 Jan Febr.págs 107 a 114.

¹⁴ Cohen Steven; Eimicke, William; *Tools for Innovators*, op cit capítulo 2° págs 15

estrategias para implementar las políticas públicas y los mandatos normados que son su razón de ser. Mediante el se busca alcanzar la visión organizacional, en el marco de sus valores a través del desarrollo de la misión. Se traduce en programas estratégicos y proyectos que buscan resolver problemas de acuerdo con la misión establecida. Es participativo porque pretende involucrar y comprometer al conjunto de actores internos y referentes. Guía la acción cotidiana y las actividades del Organismo. Orienta la presupuestación por programas.

En esta definición que formulo sobre el Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) se puede observar como la unidad de análisis del Planeamiento Estratégico en la organización pública, y cómo el análisis de problemas.

El Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) no aborda el árbol de problemas, más propio de la formulación de políticas públicas, que son consideradas en este enfoque organizacional, un insumo para el planeamiento estratégico de organismos públicos. En esto último coincido con Matus cuando plantea el PES para el ámbito del planeamiento de la acción de gobierno y también coincido con él que en aras de simplicidad desechaba para esta escala al método PES y proponía el ZOPP (Marco Lógico) y el método Altadir, remitiendo el análisis de problemas al ámbito del planeamiento de programas estratégicos y proyectos.

El pensamiento estratégico en el ámbito público

Coincido con Isabel Bazaga Fernandez¹⁵ cuando señala que:

“Para las organizaciones modernas es necesario no sólo pensar de forma global en el ámbito espacial o territorial, sino también en el ámbito temporal. En el primero, porque los múltiples acontecimientos que se producen en el mundo tienen impacto en las organizaciones y les obliga a definir cuál es el papel que representan o quieren representar en ese entorno, y a reflexionar sobre cómo les afecta la actuación que otros representan o quieren representar. En el segundo, porque implica la necesidad de definir horizontes a largo plazo que aminoren el peligro de la inmersión en lo cotidiano. De tal forma que se pone en evidencia que lo sustancial no es emprender actuaciones, sino que éstas se encuadren en un marco general que defina dónde se quiere llegar para después buscar la forma de alcanzar ese destino Las organizaciones necesitan realizar un esfuerzo por pensar sobre lo que son y lo que quieren ser, y hacerlo de una forma global considerando más variables que las exclusivamente organizativas. La visión y el propósito de las organizaciones se convierten hoy en día en su recurso natural más valioso”.

En un contexto de globalización, interconexión y complejidad la forma más adecuada de gestionar lo público es con la perspectiva de un sistema abierto al medio que le da sustento y legitimidad y que influye enormemente en la supervivencia de las organizaciones. En el ámbito público implica considerar la participación de distintos actores relevantes a la hora de la toma de decisiones como son otras organizaciones públicas, semipúblicas, clientes – y ciudadanos usuarios – beneficiarios, organizaciones o individuos- con influencia en el diseño y accionar de la organización en cuestión.

En igual sentido, Miesing y Andersen señalan que:

¹⁵ Bazaga Fernández Isabel; *El Planeamiento Estratégico En El Ámbito Público* op cit pág. 108.

“La idea fundamental que subyace al concepto de planificación estratégica es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales del entorno o ámbito externo de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y los planes de acción; esto se vuelve más necesario cuanto más inciertos y turbulentos sean los cambios que suceden fuera de las fronteras de la organización.

Ciertamente, el entorno de las organizaciones públicas ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, justificándose con ello la necesidad de que los individuos con responsabilidades directivas en el sector público sean conscientes de la necesidad de responder eficazmente a esta nueva situación; «[...] los cambios que antes se engendraban mediante una toma de decisiones incremental o “saliendo del paso” son menos útiles en entornos cargados de crisis políticas y de tensiones fiscales”¹⁶.

Pienso que si hay un ámbito donde es necesario pensar y actuar estratégicamente, éste es el público, por los escenarios locales, regionales y globales donde se desenvuelve. Pensamiento estratégico que procura vincular las acciones cotidianas con el corto, mediano y largo plazo. Podría definir operativamente al corto plazo como un año o menos; al mediano como el mandato de un período constitucional; y al largo a lo que supere al referido mandato. El término estratégico aporta al concepto de planeamiento la relación con el entorno, en especial la relación con otros actores sociales que pueden facilitar o dificultar el accionar de una organización pública en la consecución de sus designios, políticas públicas y mandatos, expresados en su misión y visión. Es una forma de integración de lo político y lo técnico; lo estratégico y lo operativo, en el marco de su cultura y sus valores, ponerlos en relación con las características del entorno (cooperativo-hostil; fuerzas propias, amigas, aliadas, posibles aliadas, enemigas) en el que está operando, para definir estrategias, decisiones y acciones

En consecuencia, el planteamiento estratégico promueve un pensamiento estratégico.

Un proceso de reflexión sobre la razón de ser de las organizaciones, de su misión y visión y correlativamente sobre los procesos, acciones y métodos para alcanzarla.

Instalar en el organismo la capacidad de pensar estratégicamente: Desarrollar la capacidad de identificar permanentemente los problemas y oportunidades de innovación en los niveles internacional, nacional, regional y local. Desarrollar en los miembros la capacidad de establecer objetivos específicos y anticipar impactos; institucionalizarlo y mantenerlo hasta convertirse en una cultura organizacional.

Así como el planeamiento estratégico de organizaciones privadas con fines de lucro no pueden ignorar el mercado o la competencia y los escenarios globales, el Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas no puede ignorar sus controles básicos, a saber, la ciudadanía, públicos usuarios, beneficiarios o interesados; actores políticos, económicos, sociales, nacionales y del ámbito internacional; otras agencias y organismos públicos, las otras jurisdicciones (provincias, municipios).

El entorno es cada vez más dinámico y cambiante y requiere de mayor esfuerzo de diagnóstico del comportamiento posible de los distintos actores para poder diseñar la estrategia con capacidad de anticiparse a los acontecimientos.

¹⁶ Miesing, P. y Andersen, D.F; “*The size and scope of strategic planning in state agencies*”: The New York experience”. American Review of Public Administration, 21(2); 1991:119-120).

Se diferencia del planeamiento clásico en que no busca proyectar el presente al futuro, si no avizorar dicho futuro a través los análisis de escenarios y FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Para cada Oportunidad, mediada por la probabilidad de ocurrencia la organización pública debe darse una estrategia para aprovecharla; Para cada Amenaza, o Acechanza que la desafía, mediada por la probabilidad de ocurrencia, la organización pública debe darse una estrategia para superarla; en igual sentido tiene que darse estrategias para aprovechar sus fortalezas y superar sus debilidades.

Esta visión estratégica dota a la organización pública de sentido (Misión y Visión) y le facilita el develamiento de los distintos caminos a seguir para alcanzarlos.

La visión es el sueño que la organización desea alcanzar, es cómo desea verse en un futuro, y habrá de guiar a la misión en su procuración. Igualmente si se llegara a alcanzar, se reinventa un nuevo sueño, una nueva visión estratégica. Esta aproximación estratégica es inventarse el futuro y una vez inventado desarrollar las pautas de comportamiento organizativo para llegar a él en la turbulencia de un mundo cambiante y dinámico buscando anticiparse a los acontecimientos, ser estratégicamente previsor, es decir estar preparado para afrontarlos y no ser reactivo.

El enfoque estratégico se opone a la teoría de las contingencias que es un enfoque reactivo adaptativo.¹⁷

La teoría de la contingencia se desarrolló para oponerse a las aseveraciones del “*management*” clásico acerca de que existe una única manera racional de dirigir una organización.

La teoría de la contingencia sostiene que el contexto trae a la organización incertidumbre y que ésta debe ser manejada mediante la adaptación al entorno. El diseño eficaz de las organizaciones no puede concebirse sin tener en cuenta la existencia de determinados factores o contingencias. Se pone así de relieve la inutilidad de las recetas universales que pretenden sostener recetas de diseño óptimo que, precisamente, se formulan sin tener en cuenta las eventualidades. También dejan de lado los enfoques racionalistas y voluntaristas de la organización que sólo conciben estructurarla como una cadena medios-fines.

Las premisas de la teoría de las contingencias son:

1. El entorno es el motor principal del accionar de la organización.
2. La organización responde a las fuerzas del entorno o es expulsada por ellas.
3. El liderazgo, debe leer el entorno y asegurar una adaptación correcta de la organización
4. Las organizaciones terminarían juntándose en “nichos ecológicos” y allí se quedarían hasta que los recursos escaseen o las condiciones cambien o se tornen muy hostiles, entonces mueren.

La defensa del campo de acción como premisa de la teoría de las contingencias en el manejo del entorno

El logro de un campo de acción viable es un problema esencialmente político. Requiere encontrar y mantener una posición que pueda ser reconocida por todas las organizaciones soberanas. El manejo de las relaciones interorganizacionales es político. Es dinámico, en la medida que los ambientes cambian e impulsan la salida de algunos elementos y la entrada de otros.

¹⁷ Krieger, Mario y Franklin, Enrique B; *Comportamiento organizacional*; Pearson México 2010, págs 60 a 65

Analizando las premisas de acción de esta teoría sobre el contexto en defensa de su campo de acción, encontramos que cuando señala al entorno como actor principal reduce el proceso de acción sobre él a un acto reflejo, un proceso reactivo, la organización es un sujeto pasivo que solo reacciona al entorno y el dirigente organizacional tiene su poder de decisión limitado en relación con las fuerzas del entorno.

La escuela de las contingencias otorga relevancia explicativa principal al entorno de la organización. Tiende a considerar a la organización como un ente pasivo, que solo reacciona al entorno. Tanto el liderazgo como la organización, se subordinan al ambiente externo. La teoría de las contingencias supone una suerte de determinismo del entorno hacia la organización, es una teoría que enfatiza la dependencia contextual, donde la respuesta ha de ser casi siempre adaptativa. El éxito se encuentra en la mejor adaptación de la organización a dicho entorno.

A modo de conclusión crítica, de la teoría de las contingencias, puedo afirmar que no es el ambiente en sí lo que cuenta, sino la aptitud de la organización para tratar con el entorno, predecirlo, comprenderlo, tratar con su diversidad y darse estrategias para actuar en él o sobre él, buscando modificar situaciones menos favorables para tornarlas más propicias y de esto precisamente trata el enfoque estratégico.

Estrategias de la organización pública en relación con su medio ambiente

Bazaga Fernández habla de tres estrategias: **anticipatoria, adaptativa y reactiva**¹⁸, pero a mi juicio, son cuatro las estrategias que una organización pública puede seguir en su relación con el medio ambiente:

La **estrategia creadora** es, cuando el Estado, las políticas públicas, la organización pública, la administración pública, tienen una iniciativa tal capaz de modificar entornos, crear nuevos escenarios, hacer que los demás actores tengan que adaptarse a su accionar en vez de esta a ellos. Crea un futuro para la organización pública. A partir de él se diseñan las acciones y decisiones a emprender en el presente. Es cuando se señala que el poder de iniciativa está en el Estado. Buscan influir en la modelación del entorno de acción de la organización pública, procurando un campo de acción más favorable a la misma. Es la más política de las estrategias.

La **estrategia anticipatoria** respecto de escenarios futuros donde la organización se prepara para ellos y orienta sus acciones de acuerdo al análisis FODA. Es proactiva en vez de reactiva. Es una organización pública moderna que permanentemente se encuentra monitoreando sus escenarios y cuidando su campo de acción. El esfuerzo estratégico se concentra en torno a la identificación y análisis de escenarios, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios y permita aprovechar las oportunidades hacer frente a las amenazas, usufructuar las fortalezas y superar las debilidades.

En la **estrategia adaptativa**, los cambios los marca el entorno, pero a diferencia de la teoría de las contingencias, la organización intenta crear vínculos con él para ir evolucionando al unísono. Se busca una relación de equilibrio con el entorno, a través de la relación con los actores que operan en él y en la organización. No es una

¹⁸ Bazaga Fernández Isabel; *El Planeamiento Estratégico en el ámbito Público* op. cit. pág. 111.

estrategia totalmente reactiva, se pone el énfasis en la organización, no en el entorno. Podría calificársela de una organización pública adhocrática¹⁹.

En la **estrategia reactiva**, la organización produce respuestas en función de los cambios ambientales. Se centraliza en la organización, intentando mantener su actual estatus sin definir nuevos roles o revisar los actuales. El entorno marca el ritmo. La estrategia reactiva la emplean organizaciones que, si bien han alcanzado la necesidad de relacionarse con el entorno, lo hacen desde una posición interna estática, de respuesta a las presiones. Es la organización burocrática que privilegia la supervivencia del propio sistema por sobre los logros.

El enfoque estratégico

Se suele dar por sentado que los líderes de la organización pueden adaptar sus organizaciones al entorno, pero también pueden llegar a cambiarlo y tornarlo más favorable a sus actividades. Este supuesto constituye la base de la perspectiva estratégica de las organizaciones.

El enfoque estratégico es un modo de conducir las organizaciones frente a los nuevos desafíos que les plantea el medio ambiente. En vez de ser reactivo, como en la teoría de las contingencias, es pro-activo y busca anticiparse a los desafíos que presenta el entorno. Estos desafíos y amenazas, en vez de ser vistos como una limitación son observados como una oportunidad para crecer, cambiar y transformarse.

En este enfoque, quienes conducen las organizaciones deben estar imbuidos de una visión estratégica y deben desplegar esa visión estratégica a través de toda la organización. (A todos sus miembros, grupos y equipos de trabajo).

El planeamiento estratégico.

La Planificación Estratégica Participativa es una herramienta que permite a las organizaciones alcanzar la visión de éxito gracias a la aplicación de un método sistemático de definición de acciones, método que, a su vez, auxilia en la generación de un consenso sobre la participación, el compromiso y la priorización de las mismas en el proceso de gestión estratégica.

El propósito de la Planificación Estratégica Participativa es responder a las preguntas: ¿Adónde vamos? y ¿cómo llegamos allí? Para ello, junto a la definición de un plan de acciones a largo plazo, contiene el desarrollo de planes operativos que tienen como referente la visión de éxito de la organización, pero plantean la gestión de lo cotidiano para que ésta no evite sino que contribuya a alcanzar los objetivos estratégicos.

En consecuencia, la Planificación Estratégica Participativa no es un fin en sí misma, es un medio mediante el cual se puede alcanzar la visión de éxito de la organización.

¹⁹ incorporó este concepto en su tipología de las configuraciones organizacionales. Para él las organizaciones adhocráticas coordinan tareas a través del ajuste y adaptación mutua de sus integrantes y son cooperativas, innovadoras orientadas hacia el cambio y flexibles. Mintzberg, H y McHugh; A. *Strategy formation in adhocracy*; Administrative Science Quarterly; 1985, 30 pág. 160.

También es un proceso continuo y dinámico que requiere un esfuerzo constante y sistemático para obtener información, elaborar alternativas y establecer prioridades de acción para alcanzar los objetivos.

En un proceso de Planificación Estratégica Participativa hay que hacer hincapié en los siguientes aspectos fundamentales:

- a) La generación de una conciencia sobre la necesidad de planificar estratégicamente en la conducción de la organización.
- b) La participación, inclusión e involucramiento de todos los agentes en el proceso
- c) El desarrollo de equipos de facilitadores del proceso que posibiliten lo anterior y asistan a la conducción en el desarrollo del mismo.
- d) El énfasis en la implantación, generando equipos de implementación y desarrollando programas, proyectos y actividades debidamente financiadas, orientadas a la consecución de las estrategias priorizadas en el Plan.

La Planificación Estratégica Participativa:

- a) Debe producirse después de la reflexión estratégica y del pensamiento estratégico;
- b) En el marco de un proceso de gestión estratégica;
- c) No es un fin en sí misma;
- d) Es un proceso dinámico;
- e) Es un proceso inclusivo motivador y movilizador de todos los miembros de la organización en torno a valores comunes, una visión compartida y una misión comprometida.

Finalmente, la planificación, al ser un proceso continuo no permite finalizar con la consecución de la visión de éxito puesto que ésta representa la utopía permanente hacia la cual ha de tender la organización, y en tal sentido viene a constituirse en el objetivo inalcanzable y en continuo proceso de redefinición.

Lo esencial no es definir las estrategias, sino emprender los procedimientos para llevarlas a cabo. En materia de Planificación Estratégica Participativa, si no hay un acuerdo inicial sobre la necesidad de planificar estratégicamente este proceso no debe iniciarse con independencia de estar inmersos en la gestión estratégica, y si no existe una voluntad clara y un compromiso por la participación, el involucramiento, la capacitación de los agentes y la implantación de las acciones, no es conveniente elaborar planes estratégicos.

La razón de esta advertencia es doble: por una parte, la Planificación Estratégica es costosa desde el punto de vista económico y organizativo, y por otra y mucho más importante, los planes generan expectativas que de romperse de forma abrupta tendrían un impacto muy negativo dentro y fuera de la organización.

Si bien se argumenta que es costosa, ello se transforma en una inversión de alta rentabilidad futura pues fortalece su identidad, cohesiona a los agentes y es alta la rentabilidad futura pues califica a la organización pública como capaz y creíble, respeta y elegida por los bienes y/o servicios que ofrece a la sociedad.

Una de las mayores causas de los fracasos de los planes estratégicos es que no sean participativos, pues no amalgaman ni mueven voluntades tras las estrategias diseñadas por mas brillantes que estas sean.

El proceso de Planificación Estratégica Participativa se ha de diseñar *ad hoc* (a medida) para cada organización, sobre todo teniendo en cuenta que junto al rigor de análisis requerido en todo proceso de Planificación Estratégica hay que hacer hincapié en el ajuste a la cultura y a los valores de la organización y en la implicación de todos sus actores en el proceso.

Lo importante no es el plan o el documento final, lo importante es el proceso de planeamiento y el involucramiento en el mismo de actores e interesados, de miembros conspicuos de la órbita organizacional, y de todos los miembros de la organización.

Se alude al “documento final” pues al ser continuo y cambiante el proceso de PEP, debe estar siempre abierto y latente para incorporar u ofrecer mejoras continuas.

Lo peor que le puede ocurrir a un PE es encuadernarlo para su lucimiento en algún anaquel de los funcionarios.

El Planeamiento estratégico ha de ser participativo

Una de las hipótesis que trataré de someter a prueba en la investigación de esta es que resulta muy importante que el planeamiento estratégico sea participativo para tener éxito en focalizar a la organización pública en su visión y misión, y que sin dicha participación es imposible lograr una visión compartida y una misión comprometida del conjunto organizacional.

Esto, con la amplitud y el alcance que planteo no se encuentra en la literatura y busca ser un aporte de esta ponencia. Bryson,²⁰ plantea la necesidad de otorgar participación a elementos claves del contexto y a tres niveles internos de la organización a saber el nivel político superior de toma de decisiones; mandos medios y el nivel técnico central más relevante de acuerdo a las tecnologías que maneja la organización y aquellos que se encuentran en la primera línea de acción.

Marcos Makón, también plantea la necesidad de “un ejercicio participativo y riguroso, en el que toda la Alta Dirección deberá involucrarse”.²¹

Ackoff,²² señala que el proceso de realización del plan estratégico es el producto más importante del plan, pues la participación es el medio de aprendizaje de la organización y constituye una finalidad en sí misma pues permite el involucramiento, la capacitación, la motivación y el desarrollo del cambio organizacional.

Si no hay planeamiento estratégico, no hay aprendizaje dice Levy,²³ es más, lo define como un proceso de aprendizaje²⁴

A lo largo de esta ponencia plantearé los beneficios de una participación muy amplia involucrando a todos los estamentos de la organización y para mi esto es crucial en el éxito del plan estratégico. A lo largo de esta ponencia analizaré casos de planeamiento estratégico que no se plantearon de una manera participativa y otros que sí lo hicieron y es parte de la misma demostrar porqué es muy conveniente que sea participativa y que si no lo es difícilmente promueva el cambio organizacional buscado.

²⁰ Bryson, John M. op cit págs 52 y 53

²¹ Makón, Marcos, *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*; V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000; pág 7.

²² Ackoff Russell, *Planificación de la Empresa del Futuro*, Editorial: Editorial Limusa, 2006 pág 6

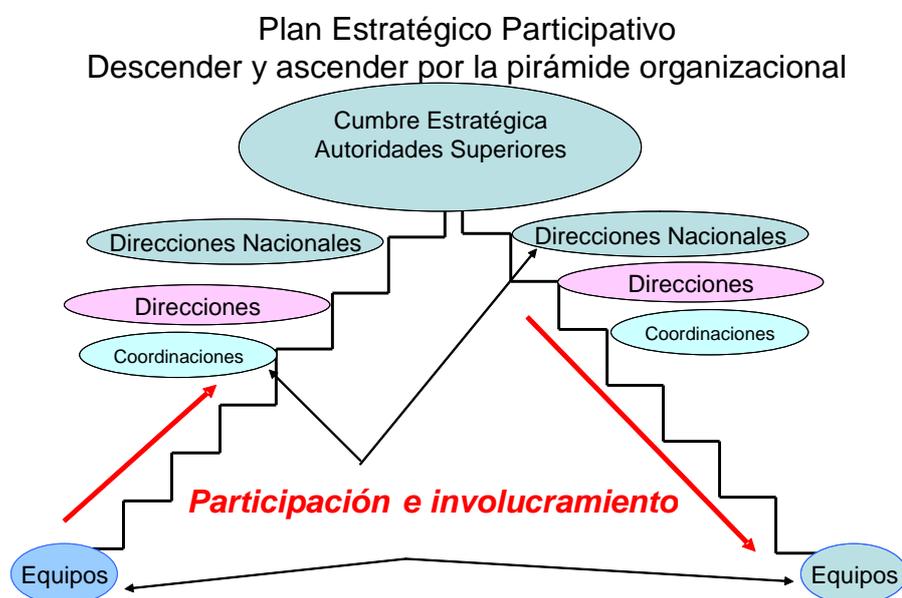
²³ Levy, Alberto; *Planeamiento estratégico*; ed. Macchi 1981, pág. 41.

²⁴ Levy, Alberto, op cit pág 88.

entre los miembros de la organización pública y a pautar conductas afines al proceso de cambio que se desea instaurar.

Participación significa involucramiento, implicación de los agentes con sus distintos niveles y grados de responsabilidad en el Organismo y convertirse de receptores pasivos de directivas, en el mejor de los casos en actores, protagonistas y partícipes necesarios del proceso de cambio.

En una organización pública compleja, como son los casos abordados en esta ponencia, las estrategias participativas requieren el desarrollo de una ingeniería, estamentos, niveles, un procedimiento para abarcar un gran número de agentes internos, al efecto he desarrollado en los casos que me ha tocado participar una estrategia inclusiva en escalera, por estamentos, descendente y ascendente iterativa, en sucesivos pasos y complementada con la formación de facilitadores del proceso y multiplicadores del mismo. Más adelante en el análisis de casos y con particular referencia al del Senasa volveré sobre el tema.



Se complementa la participación interna, con la participación de actores externos entre clientes, usuarios, e interesados, a través del análisis de escenarios y rol del organismo en el mismo.

En muchos casos, los organismos públicos vienen de varias experiencias de Planes Estratégicos formulados sin la participación las diversas áreas del Organismo lo que los convirtió, en documentos de difusión, pero poco orientadores y motivadores de sus agentes e impulsores del cambio.

Cuando la elaboración o la implementación del plan estratégico no involucra a las personas lleva a que los miembros de la organización (individuos, equipos y áreas) no lo sientan como propio y por lo tanto no se encuentren motivadas a ser orientadas por él.

Más que el documento final del plan estratégico o la síntesis de la misión en un eslogan, es importante el proceso en sí de la elaboración y el grado de participación y compromiso que logre de los miembros de la organización con él, comenzando con la

cumbre estratégica del organismo y pasando por todos los niveles de jefatura y coordinación. Una estrategia en cascada y sucesivas iteraciones (ver gráfico) descendentes y ascendentes deberían garantizar la plena participación de todos los agentes en el proceso de planeamiento estratégico. Lo mismo debe ocurrir con los programas estratégicos y con la implementación de los programas estratégicos transversales clave de transformación del organismo.

Las etapas del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas (PEPOP)

Primero pasaré revista a la forma de encarar estas etapas por otros autores referentes ya citados en esta ponencia y la compararé con la desarrollada en esta ponencia.

Las etapas del planeamiento estratégico según Bazaga Fernandez²⁵

Etapa 1. Consenso estratégico

La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la planificación estratégica es fundamental para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos.

La Planificación estratégica debe involucrar al conjunto de la organización comprometiendo primeramente a su conducción en la fijación de sus objetivos estratégicos.

Es esta 1ª etapa en la que se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para apoyarse en ellos en la definición de la misión y para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar. El producto de esta etapa es la **DEFINICIÓN DE LA MISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN**.

Etapa 2. Generación de información para la formulación de estrategias y acciones.

Los responsables de la organización, apoyándose en los actores críticos, y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales pertinentes, generan la información para abordar la formulación de líneas estratégicas y de acciones. La información obtenida debe hacer referencia al entorno, a la propia organización y a los temas estratégicos a los que tendrá que hacer frente en el futuro. La información generada sirve también para retroalimentar el proceso estratégico, para afirmar, aclarar o robustecer la definición de la misión de la organización y consolidar el consenso en torno a la necesidad de planificar.

Etapa 3. Formulación e implantación de las acciones estratégicas

En esta etapa se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implantación. Es importante destacar que tanto la formulación de las acciones estratégicas como su implantación son resultado de la reflexión conjunta y posterior priorización entre los responsables de la organización y los agentes críticos. Esta

²⁵ Bazaga Fernandez op. cit. págs. 120 a 122

etapa recoge el diseño de los mecanismos de evaluación de las acciones y la producción de información que permita adoptar decisiones sobre los impactos de las mismas. Al mismo tiempo, este análisis se convierte en información de retroceso que alimenta las etapas anteriores. El producto final de esta etapa será alcanzar la *visión de éxito* de la organización.

John M. Bryson²⁶ desarrolla el ciclo del Planeamiento Estratégico en 10 pasos consistentes en:

1. Inicio y acuerdos sobre el proceso de planeamiento estratégico, decisores clave (internos y tal vez algunos externos también) sobre la estrategia global de desarrollo del planeamiento y las etapas.
2. Identificación de los mandatos organizacionales. (legales, contractuales etc.).
3. Clarificación de la misión de la organización y sus valores. Análisis de los ciudadanos, contribuyentes, usuarios, beneficiarios, clientes, aportantes e interesados.(Stakeholders) y sus criterios de evaluación de la organización pública. Desarrollo de la declaración de la misión en el marco de los valores organizacionales.
4. Evaluando el medio ambiente externo e interno El externo para ver oportunidades y amenazas y el medio ambiente interno para ver fortalezas y debilidades. El medio externo no esta bajo control organizacional y el medio interno se encuentra controlado por la organización. De todas formas, como en general las organizaciones públicas son monopólicas (en el sentido de no actuar en escenarios competitivos, es posible que el medio externo está bajo su control o influencia.
5. Identificando los temas estratégicos que afronta la organización como cuestiones de política, o desafíos críticos que afectan a los mandatos, la misión, o los valores organizacionales o los productos o servicios que brinda o su financiamiento o su sistema de usuarios. .
6. Formulando estrategias y planes para manejar los temas. Identificando alternativas; analizando las barreras para viabilizar las alternativas o sueños o visiones; desarrollo de propuestas para la consecución de las alternativas; elaboración del mapa de opciones.
7. Una buena estrategia debe guardar los siguientes criterios:
 - a. La alternativa elegida debe sustentarse técnicamente,
 - b. ser políticamente viable y
 - c. estar de acuerdo con los valores de la institución.
8. Revisando y adoptando las estrategias y el plan. El equipo de planeamiento busca la aprobación oficial.
9. Estableciendo una efectiva visión organizacional. En esta etapa la organización construye una visión de sí misma una vez implementado exitosamente el plan estratégico. Una visión del éxito que busca que todos sepan qué se espera de la organización y de cada uno de ellos.

²⁶ Bryson, John M. op. cit. págs. 21 a 44.

10. Desarrollando un efectivo proceso de implementación. El desarrollo de un plan estratégico no es suficiente, debe ir acompañado de un plan de implementación con claridad de roles y responsabilidades y una supervisión de los cuerpos orgánicos sobre individuos y equipos responsables de la implementación. Desarrollo de objetivos y metas específicas, tareas, pasos, agendas, recursos requeridos, comunicaciones, seguimiento, monitoreo y retroalimentación, evaluación.
11. Re-evaluando las estrategias y el proceso de planeamiento estratégico una vez que el plan estratégico se encuentra implementándose como preludio a una nueva ronda de planeamiento estratégico.

Steven Cohen y William Eimicke²⁷ señalan los siguientes pasos para el planeamiento estratégico:

1. Análisis del contexto en términos de dificultades, oportunidades y para establecer la misión.
2. identificación y análisis de los jugadores en términos de partidos, grupos, de su perspectiva, intereses, de cómo pueden afectar la misión de la organización.
3. Análisis histórico. Cómo se crearon las dificultades y las oportunidades. Cómo llegamos a esta situación, que hicimos para prevenirla. Cuán exitosos fuimos. Cuales fueron las respuestas de las distintas partes.
4. Análisis organizacional y situacional. Fortalezas, debilidades. Oportunidades y desafíos en el medio ambiente. Objetivos y metas organizacionales.
5. Formulación de la estrategia. Definiciones de objetivos y tareas de corto y largo plazo.
6. Proyección de Pre-implementación. Mediciones, factibilidades.
7. Evaluación de medio término. Ajustes incrementales en políticas y programas; recolección de información de resultados y performance. Evaluaciones periódicas y correcciones.

Las etapas del Planeamiento Estratégico de Organizaciones Públicas recorridas en el marco de esta ponencia

Las etapas que he transitado, con variantes, en los distintos casos que presento en esta ponencia son que he desarrollado en muchos casos de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP).²⁸

Las etapas se basan mucho en Bryson y Cohen & Eimicke, con variantes propias como se desprenderá de la presentación que formulo a continuación.

²⁷ Cohen Steven y Eimicke, William, *Tools for Innovators*, op. cit. págs. 18 y 19

²⁸ Superintendencia de Servicios de Salud (1997), Superintendencia de AFJP (1998) ;la Administración de Programas Especiales (1999) ;Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (2004-2007); Senasa (2007-2010)

El proceso, en todos los casos lo inicié buscando:

- a) *La construcción de escenarios*
- b) *Establecimiento de los Valores Comunes, Visión Compartida y Misión Comprometida.*

El proceso de participación en la definición de Valores Comunes, Visión Compartida y Misión Comprometida, involucra a todos los niveles y agentes, desciende y asciende a lo largo de toda la pirámide organizacional, tantas veces como sea necesario para construir consensos.

El producto de esta etapa es la **definición de los Valores Comunes, Visión Compartida y Misión Comprometida, de la organización pública.**

- c) *El análisis FODA*

Los escenarios generan oportunidades y desafíos para la consecución de la misión de la organización. La organización pública deberá darse estrategias para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos en la consecución de su Visión y Misión, en el marco de sus valores.

También deberá diseñar estrategias para superar sus debilidades y asentarse en sus fortalezas en el logro de su Misión.

Pero, como señala Alberto Levy, “un FODA no puede ser hecho “en el vacío”. El FODA depende de quién lo está haciendo y para qué. Entonces, debemos puntualizar que quien lo está haciendo es un alguien o un equipo, de una determinada empresa (organización), caracterizada por una estrategia y una cultura, que asignan los recursos que consideran adecuados..., con el soporte de una gestión específica (organigrama, sistemas de información, procesos y proyectos)”²⁹.

- d) *La formulación de los ejes estratégicos*

Un eje se define como una línea relevante a priorizar, es decir la interpretación de la política pública en imperativos que el organismo define, para el corto, mediano y largo plazo (horizonte posible de planeamiento; como se expresó anteriormente, el “mediano plazo” puede ser un período de Gobierno, el largo plazo cuando se trata de una Política de Estado que lleva más de un período gubernamental, a veces pueden ser permanentes.

En esta etapa se procede a la formulación de las acciones y al diseño de su implementación. Es importante destacar que tanto la formulación de las acciones estratégicas (ejes) como su implantación son resultado de la reflexión conjunta y posterior priorización entre los responsables de la organización y los agentes críticos.

Tan importante como la racionalidad técnica resulta la viabilidad política de las estrategias diseñadas, para lo cual debe hacerse un análisis del campo de fuerzas en el que se mueve la organización y detección de actores favorables o desfavorables a

²⁹ Levy, Alberto; *Desarrollo competitivo y dinámica de los sectores industriales*, Ed. Materiabiz, 2010, cap.. 7º Pág. 212.

la consecución de los objetivos estratégicos y las acciones de la organización. El producto final de esta etapa será alcanzar la *visión de éxito* de la organización, satisfaciendo la Misión (razón de ser) a través de los Valores Comunes acordados... Estas cuatro primeras fases conforman la Etapa Estratégica del Planemiento. Cuando los ejes definidos son muy densos, se abren en subejos. El formato indica ir de lo general a lo particular, tal que permita entrar en condiciones óptimas a la Etapa Operativa y sus fases.

Primera fase de la etapa operativa.

En la implementación del plan es necesario traducir las estrategias seleccionadas en Programas técnico - operativos con su correlato presupuestario que permita desarrollar las acciones de implementación del plan.

Abarca las siguientes sub – fases:

- **Definición de los Programas y sus responsables.**
- **La Presupuestación por Programas:** Vinculada a los objetivos estratégicos, con metas e indicadores de cumplimiento.
- **La adecuación de la estructura organizativa:** Al interno de la organización, ésta debe pararse sobre sus fortalezas y hacer frente a sus debilidades produciendo:
- **La adecuación de los procesos:** donde debe verificarse si agregan valor y si se encuentran alineados con la “**Visión**” y “**Misión**” de la organización.
- **Los Procesos de información:** En el proceso de gestión estratégica, la información refuerza su calificación como recurso básico. La actuación sobre la información contribuye a reforzar dos importantes líneas de desarrollo: el apoyo a la adopción de decisiones y la alimentación del proceso de elaboración de las estrategias.
- En cuanto a la toma de decisiones, una adecuada definición de la información según los tipos de decisión, operativa, táctica o estratégica agiliza el proceso de la elección estratégica. En lo que se refiere a su utilización como alimento del proceso de formulación de las estrategias, facilita el desarrollo de posibles alternativas o cursos de acción.
- El Documento Programa
- Es el documento que explicita acciones, asignación presupuestaria, argumentos que justifican el programa, cronogramas de actividades y responsable de cada uno, acumula información de la gestión del Programa, éxitos, fracasos, competencias de los agentes involucrados, articulaciones con otros organismo públicos u organizaciones privadas, insumos, financiación (propia, de recursos públicos o apoyo de organismos internacionales).
- Cuando un Programa es muy amplio y diferenciado aún con la misma pertenencia temática puede abrirse en subprogramas explícitos con la misma estructura de diseño.

En síntesis el Documento de Programa, es el “compromiso” de la línea

Media para alcanzar metas concretas, en tiempo y forma, en términos de expresión de los objetivos.

Así, los procesos estratégicos requieren el despliegue de una amplia gama de herramientas para recopilar información, tanto sobre la organización como de su entorno, que ayude a los decisores a orientar sus definiciones. Es por ello que se plantea la necesidad de contar con estadísticas y análisis de escenarios que permitan mantener actualizado el plan estratégico de la administración pública.

- **El control de Gestión:** este proceso abarca no sólo los controles internos de la organización, Jerárquicos, y de la administración pública- auditorías internas, sindicaturas públicas (UAI, SIGEN,) o el control Parlamentario (AGN), sino también es factible diseñar los mecanismos de seguimiento ciudadano a través de la participación de usuarios y audiencias públicas. Así mismo, el Control de Gestión, permite los procesos de realimentación y ajuste, tanto de lo actuado (gestión) como de lo planificado, intermediando la calidad de los sistemas de información y los indicadores de resultados.
- El instrumento por excelencia de un sistema de Control de Gestión es el Tablero de Comando que permite detectar desvíos, analizarlos y producir las acciones correctivas correspondientes, convergiendo entre objetivos y resultados.
- **El Proceso de comunicación:** resulta importante incorporar en el Plan
- **Estratégico** la estrategia comunicacional en lo interno y hacia la comunidad.

Las fases de la Etapa Operativa, resultan de alta complejidad pues representan la tarea y acción cotidiana de cada uno de los agentes en sus puestos de trabajo.

Las fases de la Etapa Operativa pueden reexpresarse como: **Programación, Implementación, Evaluación y Ajustes**

De esta forma queda nemotécnicamente, un modelo (adaptativo) de dos Etapas: Estratégica y Operativa y ocho fases correspondiente cuatro a cada etapa.

La continuidad implica definir actores responsables (equipos) y periodicidad*, de forma tal que la “rueda” o “círculo” continuo de PEP se transforme en un Modelo de Gestión.

¿Cuál es la periodicidad para analizar escenarios?, revisar los Valores y su aplicación cotidiana?, revisar los Ejes, estudiar la pertinencia de los Programas, etc.

La periodicidad es diferenciada, pero hay que definirla, en mundos cambiantes, turbulentos e inciertos.

Nada más ineficiente que “hacer muy bien lo que no hay que hacer”.

El Ciclo del Planeamiento Estratégico

Bryson es el primero en desarrollar este concepto como se citara anteriormente.³⁰ Señala además que el Planeamiento Estratégico es un modo de adaptar las organizaciones a los nuevos desafíos que les plantea el medio ambiente. Que el cambio Estratégico es el proceso de ajuste de las organizaciones a los nuevos desafíos. Que quienes ejecutan dicho cambio deben estar imbuidos de una visión estratégica y que quienes ejecutan el cambio estratégico, deben dotar de esa visión estratégica a toda la organización. (A todos sus miembros, grupos y equipos de trabajo).

El ciclo de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas se compone de las siguientes fases:

1. Preparación del Proceso

Acordar con los directivos de la institución el proceso de Planeamiento Estratégico y su modo de iniciarlo e implementarlo. La generación de un consenso sobre la necesidad de utilizar la Planificación Estratégica Participativa es fundamental para iniciar un proceso que consume gran volumen de recursos organizativos.

El primer paso consiste en acordar con el nivel superior de la organización, el proceso de Planeamiento Estratégico y los pasos a recorrer. Este apoyo es vital para el éxito del proceso de Planeamiento Estratégico.

El acuerdo habrá de abarcar los siguientes puntos como mínimo³¹:

- Propósito
- Pasos
- Cronograma de entrevistas, trabajos e informes.
- Roles de los comités de supervisión del Planeamiento Estratégico y de sus integrantes.
- Miembros, Roles y funciones del Equipo de Planeamiento Estratégico.
- Acuerdo sobre presupuestos y recursos.

Según Bryson,³² la gestión estratégica implica en su inicio la realización de un análisis del liderazgo organizativo, ya que el estilo de dirección influye de forma directa en el diseño y en la puesta en marcha del proceso.

Para su materialización, adquieren importancia capital las personas que en los roles de jerárquicos de responsabilidad o cargos críticos de las organizaciones públicas, ya que su implicación es requisito indispensable para hacer posible la elaboración del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) y su implementación en la consecución de la misión y visión organizacional.

Por ello, es muy importante en el Planeamiento Estratégico que esté involucrada la conducción en su máximo nivel.³³ No puede ser una actividad de una dirección o área de planeamiento.

³⁰ Bryson, John M. op cit, págs 21 a 44. y 45 a 188

³¹ Bryson op cit. Pág 26.

³² Bryson op cit. Págs 211 a 228

³³ En este punto coinciden todos los autores consultados- Bryson; op cit, Cohen y Eimicke op cit 1995 y 1998 y Bazaga Fernandez op cit

Si la cumbre estratégica de la organización pública no se involucra, difícilmente el plan logre tener éxito.

La Planificación Estratégica Participativa debe involucrar al conjunto de la organización comprometiendo primeramente a su conducción en la fijación de sus objetivos estratégicos.

Relato experiencias personales referidas al tema.

El caso de la Superintendencia de AFJP (1998), con el nivel directivo y desde el rol de asesor del Presidente.

El caso del INDEC, con el Director del Organismo³⁴ y los Directores, cumpliendo en mi caso el rol de director adjunto y Director del equipo de planeamiento estratégico participativo, con un rol ejecutivo en el planeamiento estratégico del Director de planeamiento³⁵ del organismo y un equipo consultor externo que lo apoyaba³⁶.

En el caso del Senasa, el comienzo fue con el nivel máximo de la cumbre estratégica del Organismo, representado por su Vicepresidente³⁷ y la Gerente General con primeras entrevistas de los dos consultores que contrató la Unión Europea, en mi caso para planeamiento estratégico y gestión por objetivos³⁸ en el Programa de Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Senasa (PAFIS) con todos los directores nacionales que sirvió para tomar contacto con la problemática del organismo y presentar el Planeamiento Estratégico Participativo del Senasa (PEPS).

La persona, consultor o facilitador que inicia el proceso tiene entre sus primeras tareas la de identificar a los decisores clave, tomar contacto con ellos, explicarles en qué consiste el Planeamiento Estratégico Participativo e interesarlos y comprometerlos en el proceso.

La tarea siguiente es identificar a personas, grupos, unidades actores sociales u organizaciones que deberán ser involucradas en el proceso de Planeamiento Estratégico.

2. Identificar los mandatos organizacionales

Abarca todo lo que la Organización debe hacer según figura en la ley, o decreto de creación, sus objetivos formalmente expresados, sus competencias y actividades, los convenios y acuerdos de los que es signataria y demás mandatos.

- Análisis de los mandatos legislativos

Se trata de conocer toda la legislación concerniente a la organización, leyes, decretos, reglamentos, estatutos, organigramas, manuales de procedimientos; etc.

Contratos, si los tuviera la organización, convenios u otros vínculos jurídicos formales que orientan y comprometen el accionar de la organización. Los mandatos son un dato para el organismo. Si desea producir cambios en los mismos, el tema debe ser incluido en el plan estratégico y evaluar su viabilidad. Pero, hasta que no se logre el cambio debe desenvolver su actividad en el marco dado.

³⁴ Dr. Lelio Mármora.

³⁵ Lic. Armando de Angelis

³⁶ Lic Guillermo Schweinheim, Lic. Jose Omar Umansky y equipo.

³⁷ Ingeniero carlos Casamiquela y la Ing Diana Guillén, respectivamente

³⁸ Dr. Héctor A. Larocca.

- Análisis de las políticas públicas que involucran al sector

También deben considerarse las políticas públicas que involucran a la Organización en cuestión y los planes de gobierno, planes quinquenales etc. si los hubiera. Las mismas son un dato para el organismo. Si desea producir cambios en las mismas, el tema debe ser incluido en el plan estratégico y evaluada su viabilidad política. Pero, hasta que no se logre el cambio debe desenvolver su actividad en el marco de las políticas públicas establecidas.

- Análisis del rol asignado a la Organización Pública

Se trata de visualizar cuál es el rol asignado para la organización en relación a otras organizaciones públicas y a la sociedad.

- Análisis de los referentes básicos

Que esperan de ella quienes se refieren a ella, que constituyen su sustento, se interesan en su accionar, son sus usuarios actuales o potenciales. Es esta etapa en la que se detectan los actores críticos internos y externos a la organización para apoyarse en ellos en el proceso y para determinar quiénes y en qué momento del proceso van a participar. (se ha de seleccionar primeramente quiénes participarán del análisis o taller de escenarios)

3. Análisis de escenarios

El equipo de Planeamiento Estratégico debe explorar el contexto externo, los responsables de la organización, apoyándose en los actores críticos, y utilizando las técnicas de investigación y análisis sectoriales pertinentes, deben generar la información para construir escenarios, otorgarles probabilidades de ocurrencia de cada uno y desarrollar estrategias para cada escenario posible, deteniéndose en las de mayor probabilidad de ocurrencia. Es conveniente que en esta etapa participen tanto actores externos que puedan aportar una visión amplia del sector y de los escenarios en que se desenvuelve, como actores internos relevantes que deben sensibilizarse con el contexto.

Es esta etapa también se completa el mapa de los actores críticos internos y externos a la organización para darse una estrategia frente a ellos de alianza, cooperación, colaboración, negociación o conflicto y para determinar quiénes estrategias frente a ellos y quienes serán invitados a participar.

Se deben contabilizar no sólo los factores negativos, sino también los positivos, (Oportunidades).

Estos pueden detectarse en los medio ambientes políticos, económicos, sociales, educativos, tecnológicos, regulatorios, nacionales o internacionales de la organización. Se debe analizar la órbita organizacional, o sea aquellas otras organizaciones y personas con la que esta interactúa o podría interactuar de su contexto mediato e inmediato.

Es muy importante identificar el Dominio Organizacional, ya que esta es la porción del contexto (si existe) que la organización focal en cuestión puede controlar.

Coincido con Bryson cuando señala que los miembros políticos de la conducción de la Organización, particularmente si son electos, suelen ser mejores en analizar escenarios, que los funcionarios o directivos de origen técnico o administrativo. Pero generalmente las conducciones de las organizaciones no realizan una tarea

sistemática de evaluación de su contexto y en ese aspecto se encuentran a la deriva, lo cual es muy peligroso en este mundo interactivo y globalizado con contextos turbulentos y cambiantes que plantean por igual nuevas oportunidades, desafíos y amenazas y asechanzas.

Los cuadros políticos, técnicos y administrativos deben complementarse en esta tarea.³⁹

Las organizaciones con estructuras orgánicas (Planas, dúctiles, adaptativas, adhocráticas) son más flexibles para reaccionar ante contextos cambiantes que las Organizaciones mecánicas (piramidales jerárquicas burocráticas).

Un factor clave a tener en cuenta en la evaluación del contexto son los usuarios, proveedores de insumos, financiadores, (Presupuesto, contribuyentes) autoridades superiores, entes de contralor, (Auditorías, Sindicaturas, Tribunales de Cuentas, Control Legislativo; Etc.).

Las organizaciones que carecen de capacidad anticipatoria de sus contextos, suelen reaccionar lentamente, tardíamente, cuando los hechos ya han sucedido. El planeamiento estratégico pretende ser una herramienta anticipatoria, para lidiar con el contexto, aprovechar mejor las oportunidades y prepararse para los desafíos. La organización debe ser así anticipatoria más que reactiva. Si puede debe ser pro-activa, es decir construir sus escenarios y contextos mediante sus políticas y estrategias.

Comparto los criterios señalados por Bryson, cuando manifiesta que las organizaciones suelen acumular muchos datos sobre su accionar, pero no suelen tener parámetros contra los cuales contrastarlos. Mucho menos en claro suelen tener los criterios con que los juzgan sus referentes⁴⁰ (clientes, usuarios, interesados, ciudadanía) y les otorgan o no legitimidad.

Los criterios con que sus referentes evalúan el rendimiento de la organización, suelen ser muy diferentes a los utilizados por la propia organización. Una pérdida de legitimidad social por parte de las organizaciones públicas, suele traer aparejado un corte de los fondos presupuestarios de las mismas.

Por el contrario una mejor evaluación de los rendimientos de la organización permite aumentar su legitimidad, manejar con mejores criterios los conflictos (y no como mero juego de poder o clientelismo), asignar mejor los recursos, obtener mejores resultados y pelear por más recursos, o justificar el gasto cuando hay escasez de los mismos recursos.

Además de recoger información mediante el contacto con el exterior, las organizaciones deben procesar dicha información. La exploración del entorno es una forma particular de contacto con el exterior que hace referencia a la **recogida** recopilación y procesamiento de la información, así como a la evaluación y proyección de cambios en varios sectores del entorno.

Las funciones principales son: recolección e interpretación de información relevante del entorno y la incorporación de los resultados de los análisis al proceso de planificación estratégica. La meta de la exploración de escenarios, es ayudar a la empresa a reducir la incertidumbre.

La información se utiliza tanto para efectuar proyecciones sobre posibles condiciones con las que se encontrará la organización, como para visualizar escenarios en el planeamiento estratégico.

³⁹ Bryson op cit pág 29

⁴⁰ Bryson, op cit págs 29 y 30

La evaluación de escenarios alternativos es una actividad compleja por la cantidad de variables que se manejan.

Una metodología para aprehender dicha complejidad es incorporar al análisis la visión desde distintas perspectivas.

Este es el propósito de la actividad que se plantea.

La intención es describir mejor el referido escenario. No tomar decisiones, sino ser de utilidad para los que habrán de tomar decisiones y que para poder diseñar las estrategias del Organismo cuenten con un análisis alternativo de escenarios y probabilidad de ocurrencia de cada uno.

Los escenarios pueden variar de aquellos con cambios muy lentos a los muy cambiantes para evaluarlos, la organización pública requiere de un **Análisis Permanente de Escenarios Globales y Sectoriales** donde pueda observarse:

- El posicionamiento dentro de la situación actual y futura.
- La consideración de todos los planos involucrados con el rol sustantivo de la organización, teniendo en cuenta la globalización de los procesos socio-económicos y su interrelación con el entorno: mundial, nacional, regional y provincial, organizacional / gubernamental, productivo, social, sanitaria, educativo / cultural. Consideración de los saltos tecnológicos.
- La identificación, análisis y seguimiento de tendencias, oportunidades y riesgos que inciden sobre el sector y sus proyecciones. Factibilidad de desarrollo, intereses y objetivos convergentes y divergentes.
- La revisión continua de la definición de los roles y relaciones de los sectores público y privado.
- Anticipación y adaptación estratégica y táctica a los cambios que se operan en el sector en que debe desenvolverse la organización, desde el punto de vista político macro (globalización-integración) o micro economía pública (evolución de la economía, recursos).
- Diagnóstico de problemas y estrategias de solución. Consideración de capacidades y déficit de capacidad organizacional de los actores involucrados.
- Evaluación del impacto que tendría la estrategia propuesta entre los actores destinatarios y otros involucrados. Consideración de reglas de juego culturales: obstáculos y apoyos para el desenvolvimiento de la misma.
- Identificación de modificaciones estratégicas u operativas en función de los rechazos o apoyos esperados y de la voluntad de la dirección de llevar a cabo las acciones propuestas.

La Técnica de Evaluación de los Escenarios

Es una técnica de análisis prospectivo sobre el ambiente en que habrá de desenvolverse la organización en el futuro.

Pretende detectar actores relevantes, fuerzas de poder y servirá para realizar el análisis FODA.

La técnica evaluación de escenarios alternativos consta de los siguientes pasos:

1. Los consultores se reúnen con un comité para planificar distintos aspectos, como quiénes deberían asistir, las fechas y los horarios, la ubicación y las comidas, etc.

2. Se invita hasta un número de 50 a 60 personas. Todo el sistema está representado incluyendo miembros conspicuos de todas las áreas de la organización, detenten o no un cargo formal, y representación de los referentes y públicos de la organización incluyendo a usuarios clientes, cámaras, líderes sindicales, funcionarios públicos, expertos, referentes nacionales e internacionales, universitarios etc. Se pide a las personas que lleven su propia información-incluyendo diarios y revistas de acontecimientos que creen que influyen en el futuro de la organización.
3. Los participantes se sientan en mesas de 6 a 8 personas. Se anotan todas las ideas y no se requiere llegar a un acuerdo. La conferencia no es para solucionar problemas, o tomar decisiones, todavía, sino para generar conciencia, y comprensión de escenarios futuros. Cada grupo elige un secretario de actas, un coordinador y un relator.
4. La conferencia consta de cuatro o cinco segmentos y cada uno de ellos requiere que las personas a) desarrollen una base de datos, b) la evalúen juntas, c) interpreten lo que han descubierto, y d) saquen conclusiones sobre escenarios y tendencias.
5. La primera actividad importante se enfoca en el pasado. Se pide a las personas que evalúen acontecimientos significativos que marcaron las tendencias mundiales actuales y cuales fueron previstas y cuales no. Cuales seguirán en el futuro y cuales creen que desaparecerán, en especial referido al mercado de alimentos, su demanda, calidad etc. Por último, la conferencia total interpreta "las tendencias buenas y malas y la dirección del movimiento de cada una de ellas".
6. La segunda actividad importante se enfoca en los factores actuales, (tanto internos como externos) que están modelando el futuro de la organización. Aquí es donde se utilizan los recortes y demás información que traen los participantes, que puede ser completada con una carpeta suministrada por la propia organización con datos relevantes que se quieran someter a juicio y discusión del encuentro. Luego todo se vuelca en una discusión plenaria.
7. La tercera actividad importante se enfoca en el futuro. Se les pide a los grupos:
 - Que escriban el futuro para la próxima década en tres escenarios posibles para las distintas actividades controladas por el organismo y la probabilidad de ocurrencia de cada uno. Luego se comparte todo con la conferencia total.
 - Se agradece a los no miembros su participación y se les da un obsequio.
8. En la cuarta actividad importante se constituyen nuevos grupos (Ya no participan los invitados externos).
 - Primero se les que recuerden los hitos, tendencias, situaciones críticas que debieron afrontar, en conjunto, separadamente o problemática entre las distintas áreas, desde la constitución de la organización hasta la actualidad, y desde tres perspectivas: personal, de la organización, y de la sociedad. Luego los grupos de cada mesa analizan un tema y extraen patrones y significados relevantes para el futuro.
 - Luego se les pide que escriban el futuro en tres escenarios posibles (+ favorable-medianamente favorable y desfavorable y probabilidad de

- ocurrencia de cada una) para las distintas actividades que realiza la organización, área por área incluyendo las regionales.
 - Finalmente deben analizar el más probable, y realizable dentro de cinco años.
9. Antes de que termine la conferencia los secretarios de actas, relatores y coordinadores de cada grupo convienen en documentar la junta por mail y distribuirlo a los demás.
 10. Finalizada la conferencia, los consultores toman y sistematizan lo que se ha volcado en ella desde el punto de vista de los escenarios futuros a los que deberá hacer frente la organización desarrollando sus estrategias.
 11. Las conclusiones acerca de los escenarios son elevadas a la cumbre estratégica de la organización para su evaluación, orientación y toma de decisiones.

Agentes críticos, la constelación de poder y el mapa de fuerzas

Francisca Rosa Álamo Vera y María Gracia García Soto señalan:

“que aunque existen diferentes modelos de planificación estratégica, el modelo de Harvard y el modelo de los grupos de interés son los dos planteamientos más comunes que se aplican en el sector público. En el primero, la formulación de estrategias descansa en el conocido modelo de análisis FODA o alineamiento que debe existir entre las Fuerzas y Debilidades derivadas de la evaluación interna, y las Oportunidades y Amenazas del entorno obtenidas de la evaluación externa. Por su parte, el modelo de los grupos de interés está orientado a identificar los agentes públicos y privados que tienen intereses particulares en la corporación y en su programa de gobierno. Puesto que se considera que los grupos de interés tienen capacidad de influir en la dirección de la organización y en su formulación de estrategias, la tarea clave de los líderes estratégicos consiste en dirigir las relaciones con los grupos influyentes, maximizando su apoyo o minimizando su oposición a las iniciativas organizativas”⁴¹.

Al igual que los referidos autores considero que se deben contemplar ambos aspectos al realizar el planeamiento estratégico y completar el análisis FODA con el de actores críticos relevantes, el mapa de fuerzas y la resultante del mismo.

Para Bazaga Fernandez⁴², El análisis de los agentes críticos es otro sistema de ordenamiento de la información, esta vez tomando como referencia a los distintos actores que afectan o pueden ser afectados por los efectos e impactos de la acción organizativa.

Se trata de producir información respecto a los agentes críticos que ayude a la organización a definir pautas de acción para relacionarse con ellos.

Para ella también, todas estas herramientas encuentran su máxima influencia en un entorno organizativo donde el pensamiento estratégico constituye parte viva de la cultura de la organización.

⁴¹ Álamo Vera Francisca Rosa, García Soto, María Gracia; *El Proceso Estratégico en el Sector público; Análisis en el contexto de las Universidades Españolas*; Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa; vol 13, nº 2 ; 2007; pág .115. ISSN 11352523.

⁴² Bazaga Fernandez Op cit. Pág 116, 118 y 120.

Como parte del análisis de escenarios, resulta muy importante evaluar la constelación de poder de la Organización, actores, fuerzas, visiones, intereses, que puedan resultar favorables o desfavorables a los objetivos estratégicos de la organización.

Ello llevará a diseños estratégicos de poder para la organización en cuestión: coaliciones, alianzas, estrategias cooperativas y estrategias de manejo del conflicto.

Es necesario, listar las fuerzas colaborativas o cooperativas a la misión y proyecto estratégico de la organización y las fuerzas competitivas o antagónicas que se mueven en la constelación de poder del entorno organizacional. Se debe realizar un mapa de fuerzas y de poder de cada una y evaluar las visiones, intereses y proyectos. En dicho mapa se consignarán las fuerzas propias, posibles amigas y aliadas y las opuestas o antagónicas a la Visión y Misión de la Organización Pública.

Deberá explorarse la visión y los intereses de cada una a los efectos de evaluar los posibles cursos de acción, delinear las estrategias y evaluar la viabilidad del proyecto estratégico propuesto. Esto no sólo permitirá evaluar la viabilidad de las estrategias que la organización se plantea para la consecución de su Misión, sino que también permitirá diseñar estrategias de negociación y de manejo de los potenciales conflictos.

En este análisis sólo se considera aquellos actores que puedan favorecer, perjudicar o impedir la Misión de la organización y que solos o en coalición cuenten con el poder suficiente para ello. Se descartan del análisis a todos aquellos que puedan tener una visión o intereses conflictivos o antagónicos que no puedan directa o indirectamente incidir sobre la Misión.

Las autoridades políticas o conducción superior del Organismo deben ser las encargadas de analizar la viabilidad política de las estrategias diseñadas y explorar en los escenarios los actores con posibilidad de favorecer o impedir los designios organizacionales y darse una estrategia hacia los mismos, de negociación, cooperación, construcción de alianzas o manejo del conflicto.

4. Desarrollar los Valores, la Visión y la Misión de la organización.

Brindaré primero algunas definiciones para pasar luego a analizar su desarrollo.

a) Valores Comunes:

Los valores son las líneas fundamentales, ideas, que guían el accionar de una Institución.

Inspiran la conducta de la organización.

Los valores tienen centralidad y son el primer componente una vez definidos los escenarios de actuación, pues representan principios y creencias, por ello hay que elaborarlos participativamente y que resulten por consenso, hoy más que Códigos de Ética (el primero es un término coercitivo y se está cambiando por Manuales, por ejemplo de Conducta esperada de los Agentes)

Según Max Scheler “los Valores son orientadores, nunca plenamente realizables”, pues se ponen en práctica a través del comportamiento cotidiano de los agentes, como así también representan la “aureola”, con la cual se toman las decisiones.

El término Comunes significa que son para todos, los miembros de la organización

b) Visión Compartida:

Es la imagen futura pretendida, sitúa al organismo en el mediano y largo plazo.

Responde a la pregunta ¿cómo nos queremos ver allá?

En algunos casos representa el “sueño”, un sueño viable que todos comparten y van por él.

La Visión Compartida tiene la fuerza de transformar a todos en protagonistas activos, por lo cual debe ser convenientemente comunicada y estar siempre presente en la imagen organizacional, extendida por todo el territorio.

c) Misión Comprometida:

Es la identidad que congrega los esfuerzos que realiza una organización para alcanzar sus fines. Es lo que define la función principal, su “razón de ser”, justificando su existencia; es el “porqué existe”. Debe ser clara, concisa, pero suficientemente representativa de su alcance.

La Misión es la resultante de los mandatos organizacionales formales e informales, las políticas públicas sectoriales y responde a los Valores Comunes instituidos y a la Visión Compartida.

Adjetivar a la Misión como “comprometida” es porque se busca involucrar a todos sus agentes para el accionar en función de los fines buscados.

a) Enunciación de los valores comunes

Son los presupuestos básicos e ideas rectoras que una organización instituye con el fin de orientar las acciones y decisiones de sus integrantes.

Son el punto de partida para la construcción de la Visión Compartida y Misión Comprometida del Organismo.

Los Valores, para que adquieran el carácter de “Comunes” deben ser discutidos participativamente e internalizados por todos los equipos, y agentes abarcando todos los niveles de la organización con el objetivo de desarrollar una sólida identidad institucional.

En general, los Valores son estables en el tiempo, sin embargo pueden agregarse nuevos desafíos y compromisos que asume la institución, que pueden requerir que sean revisados periódicamente para ver si se ajustan a las nuevas realidades y a la evolución de las pautas y valores culturales societales.

En muchos casos, en los procesos de incorporación de personal, en la inducción, se prioriza la ilustración sobre los Valores, al igual que en la fusión de organismos donde es necesario desarrollar una cultura común.

El acuerdo sobre los Valores, agiliza las decisiones, pues son los aspectos en que la institución y sus miembros creen, pues se han internalizado y forman parte de su cultura organizacional.

Existen cuatro tipos de valores:

- **Los esenciales**, son los morales y marcan los límites impuestos (sociales y organizacionales) y autoimpuestos (personales) de la acción. Ej. los derechos humanos, la honradez, el respeto a las diferencias religiosas, a las minorías, al género; etc. Los códigos de conducta de la administración pública. Plantean los límites del comportamiento y son irrenunciables. Son aquellos acerca de los cuales no se puede dudar.

- **Los valores finales**, asociados con la visión, (hacia adonde vamos) y la misión de la organización, (la razón de ser) e integrar sus tensiones internas para alcanzar la visión y la misión. Ejemplo: la participación, la creatividad, la solidaridad, la buena comunicación, la identificación con la organización, la confianza mutua, el compromiso con la calidad, adaptabilidad a los cambios, el compromiso con el ciudadano, La protección del medioambiente, la Responsabilidad social pública.; etc.
- **Los instrumentales**, asociados a la forma de pensar y hacer las cosas con que la organización pretende afrontar las demandas de su entorno. Ejemplo: capacidad de trabajo en equipo, constancia, flexibilidad, iniciativa, racionalidad, imaginación, responsabilidad.
- **Los operativos**, hacen referencia a la dirección por parámetros. Ejemplo: calidad total, cero defecto, grado de actualización tecnológica, grado de eficacia, compromiso de no burocratización y agilidad en los trámites, carta compromiso con el ciudadano, agilidad de respuesta a reclamos y peticiones, minutos de demora en la atención del *call center*; grado de diligencia, eficiencia y eficacia de atención al público en la mesa de entradas; etc.

La organización pública puede nutrirse de una mezcla adecuada de estos cuatro tipos de valores y acordar acerca de ellos.

Lo importante no es sólo acordar sobre valores, sino traducirlos en un código de conducta organizacional, en un manual de buenas prácticas e internalizarlo en los equipos de trabajo y en cada agente. (La denominación elegida debe surgir participativamente.)

La pregunta última es estos valores establecidos, ¿qué implicancias prácticas tienen sobre la tarea que desempeño?

b) Visión Compartida

- **Enunciación de la Visión**

La Visión constituye una declaración que guía a la Entidad en un contexto interno y externo cambiante. Cuando se enuncia como “visión compartida” se quiere hacer referencia al proceso participativo de su elaboración por parte de la organización y a la síntesis lograda a través de él. El enunciado de la visión compartida impulsa a la propia entidad y la motiva para lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos y metas estratégicas.

La Visión constituye, por tanto, la Imagen **futura** deseada que debiera detentar la Entidad.

La visión compartida remite al núcleo de la identidad duradera de la organización y plantea cómo quiere ser vista por la sociedad y qué objetivos se propone alcanzar, describe lo que la organización debería ser en los próximos años (5 a 20) y determina de qué modo se logrará que la organización alcance ese horizonte.

Está vinculada con lo externo y con el futuro, pero su definición deber guardar coherencia con la historia, cultura y recursos de la organización.

Los conceptos Visión y Misión ponen en evidencia la relación y la tensión entre el pasado y el futuro y entre el adentro y el contexto.

La enunciación primaria de la visión compartida se efectúa antes de realizar el diagnóstico organizacional y el Análisis FODA, y se retroalimenta de los mismos, posteriormente a su proposición.

- **Contenido de la Visión**

La redacción de la Visión debe responder, principalmente, las siguientes preguntas

(a) ¿Cómo nos vemos en el futuro?

(b) ¿Quiénes queremos ser?

(c) ¿Quiénes queremos que sean nuestros usuarios?

(d) ¿Cómo queremos que nuestros usuarios nos vean?

c) Misión Comprometida

- **Enunciación de la Misión**

Consiste en la identificación y consolidación de los propósitos, fines y límites del servicio y/o función que desarrolla la Entidad.

Es la declaración fundamental del quehacer de la organización pública que le da identidad a la misma y a su accionar.

La Misión refiere al sentido de la existencia de la organización, a sus mandatos, las políticas públicas referenciales y a sus capacidades. Se relaciona con lo interno y con el pasado, pero su definición afecta a la estructura, recursos, desarrollo y entorno de la organización y se orienta a su futuro.

La Misión nos habla de la Razón de Ser de una organización y de la justificación social de su existencia.

Toda organización pública debe satisfacer una necesidad política o social que le da su razón de existir. Una Organización, desde este punto de vista es un medio, no un fin en sí misma. Si predominan los fines del sistema (Sobrevivir, poder, prestigio, cargos para sus miembros) por sobre los de producto (servicios, políticas, resultados) tenderá a ser cuestionada por burocrática y finalmente podrá desaparecer por falta de apoyos externos.

Toda Organización Pública para ser productiva, eficiente y lograr legitimidad y debe tener consenso social acerca de su misión por parte de quienes son sus principales referentes (requirentes, demandantes, consumidores, usuarios, clientes, interesados, afectados y sostenedores, otros poderes del Estado, legisladores, ciudadanos, electores).

A todos ellos los une el denominador común que pueden establecer reclamos a la organización acerca de su atención, uso de recursos, productos, servicios, regulaciones, etc.

Toda organización pública, para ser legitimada debe lograr un adecuado nivel de aceptación, consenso y satisfacción entre sus referentes.

Un análisis de los referentes es básico para comprender el contexto, medio ambiente, organizacional. Comprender este entorno es fundamental para delinear objetivos estratégicos y cursos de acción y planes estratégicos.

El análisis de referentes de la organización pública es mucho más complejo que el del mercado o los clientes en la privada. Son públicos mucho más diversos, con distinta naturaleza y criterios de legitimidad acerca de lo que la Organización en cuestión debe o no debe hacer o de medir su desempeño.

El análisis de los sectores referentes habrá de permitir a la Organización en cuestión delinear más acabadamente su misión.

Esta misión podrá expresarse como un mandato en uno o varios párrafos, en una frase o como un slogan en pocas palabras para que sea internalizada por cada uno de los miembros de la organización a los efectos de poder orientar permanentemente su accionar y conducta.

Deberá expresar claramente fines, propósitos, filosofía, valores y pautas éticas de la Organización.

Servirá para establecer cómo alcanzar su visión del éxito.

- **Guía ejecutiva para la definición de la “Misión” de la organización⁴³**

1. ¿A qué nos dedicamos?
2. ¿Por qué existimos (cuál es nuestro propósito básico)?
3. ¿Qué tiene de único o singular nuestra organización?
4. ¿Quiénes son nuestros clientes o usuarios principales?
5. ¿Cuáles son nuestros productos/servicios principales, presentes y futuros? (Que producimos, incluido en organizaciones públicas cuyos productos son normas, regulaciones o políticas)
6. ¿Cuáles son nuestros principales segmentos de usuarios o ciudadanos referentes presentes y futuros?
7. ¿Cuáles son nuestras principales puntos de atención ciudadana, presentes y futuros?
8. ¿Qué diferencia se observa en nuestro accionar en comparación con lo que era hace tres o cinco años?
9. ¿Qué se espera que sea diferente en nuestro cometido de aquí a tres o cinco años?
10. ¿Cuáles son nuestras principales preocupaciones económicas, y cómo se las puede medir?
11. ¿Qué problemas filosóficos serán importantes para el futuro de nuestra organización?
12. ¿Qué consideraciones especiales tenemos en relación con las siguientes partes interesadas (según sea aplicable)?

- Electorado/comunidad

⁴³ Elaboración propia en base a Cohen & Eimicke op.cit 1998, pág 18 y Bryson op cit.1995 págs.27 y 67 a 81.

- Organización de la que dependemos/ Ministerio, Secretaría, etc.
- Cuerpos legislativos
- Empleados
- Usuarios,
- Interesados,
- Proveedores
- Público en gral.
- Ciudadanía.
- Otros (especifique)

- **Redacción de la Misión**

La redacción de la Misión, debe responder, principalmente, las siguientes preguntas:

- (a) ¿Quiénes somos?
- (b) ¿Cuál es nuestra imagen futura?
- (c) ¿Qué hacemos? (¿Qué no debemos hacer?)
- (d) ¿Por qué lo hacemos?
- (e) ¿Para quiénes trabajamos?
- (f) ¿Cuáles son nuestros valores?
- (g) ¿Con qué recursos?

5. Análisis FODA.

A partir del análisis de escenarios efectuado y en función de los valores comunes, la visión compartida y la misión comprometida de la organización se buscan identificar las oportunidades y los desafíos actuales y futuros de la entidad en la consecución de su misión.

Las oportunidades son situaciones favorables que se presentan para el desarrollo de la misión de la organización y los desafíos son amenazas y problemas que se presentan para el desarrollo de la misión de la organización.

Ambos pueden darse en tiempo presente o en un horizonte de tiempo de desarrollo del Planeamiento Estratégico Participativo.

Para aprovechar cada oportunidad y hacer frente a cada desafío la organización debe darse a sí misma una estrategia. Es decir, para cada oportunidad y desafío, mediatizado por la probabilidad de ocurrencia, la organización desarrollará una estrategia (o estrategias para cada escenario posible) para aprovechar dicha oportunidad o hacer frente a cada desafío o amenaza.

¿Cuales son los desafíos y las oportunidades que se le presentan al Organismo público?

El objetivo de éste análisis es poder focalizar los esfuerzos en oportunidades y desafíos claramente definibles.

El análisis FODA, también abarca el estudio de las fortalezas que tiene la organización pública para desarrollar su misión. Sobre ellas se sustenta y también debe darse una estrategia para aprovecharlas al máximo posible. No sólo abarca las actuales, sino también las que puede desarrollar durante la consecución del Planeamiento Estratégico Participativo para cumplir con la Misión.

Por último el FODA concluye con el análisis de las debilidades (las carencias) que tiene la organización pública para cumplir con su misión y también trata de desarrollar estrategias para superarlas. Pueden ser de fortalecimiento institucional, de capacitación; etc. No sólo abarca las actuales, sino también las potenciales vinculadas al desarrollo de la misión en escenarios futuros de probable ocurrencia.

El análisis FODA es un modo de recolección de información (informes sociodemográficos, económicos, geográficos, tecnológicos etc.) y ésta se clasifica de acuerdo a las Oportunidades, y Amenazas del medio ambiente organizacional que suponga para el cumplimiento de la misión de la organización e internamente en cuanto supone debilidad o fortaleza organizativa.

6. Análisis de los actores involucrados y Mapa de fuerzas

La metodología contempla como factor importante el análisis de los principales involucrados para identificar los grupos y organizaciones que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el Plan estratégico, facilitando o dificultando la consecución de los objetivos estratégicos del mismo.

Cada etapa del plan puede presentar una dinámica diferente de los involucrados, por lo que es importante conocer dichas dinámicas o reacciones a medida que avanza el plan y generar estrategias acordes.

Actividad 1. Identificar los actores involucrados

Esto significa conocer qué actor se movilizará con relación al Planeamiento Estratégico Participativo del Senasa (PEPS) , no sólo debe tenerse en cuenta la posición actual, sino que debe también considerarse la futura. Es conveniente utilizar un listado de actores utilizando un análisis de relaciones (involucrados, partícipes, interesados, usuarios, clientes, proveedores, relaciones políticas e institucionales, del país, del exterior, de provincias y municipios; etc) de acuerdo con el diseño del Plan. Una vez hecho el listado es recomendable expresarlo en un diagrama o esquema.

Actividad 2. Clasificar los involucrados

Implica agrupar a los involucrados actores de acuerdo a ciertas características como: si pertenecen a instituciones públicas, privadas u organizaciones; la relación que tengan con el Planeamiento Estratégico Participativo del Senasa (PEPS), si se refiere al entorno o si son internos al organismo.

Actividad 3. Posicionar y caracterizar los involucrados

Definir para cada involucrado, su posición, (Si representan fuerzas colaborativas o antagónicas al mismo o a aspectos parciales del plan estratégico) fuerza e intensidad frente Planeamiento Estratégico Participativo del Senasa (PEPS) y si pueden facilitar o dificultar el cumplimiento de la misión del organismo. De manera más específica:

- Definir la posición indicará cuál es el apoyo u oposición al Plan o alternativa de Plan por parte del involucrado.
- Definir la fuerza de acuerdo al involucrado está relacionado con el poder para afectar el Peps, es decir, la importancia que el involucrado tiene para el Plan Estratégico.
- Definir la intensidad indica el grado de involucramiento que se tenga con el proyecto, es la importancia que el involucrado le da al Plan.

Actividad 4. Identificación, de intereses y valores de los actores involucrados

De acuerdo con la fuerza e intensidad identificadas previamente teniendo en cuenta los intereses, valores, potenciales y limitaciones de cada uno de los involucrados, se podrán realizar diferentes actividades que permitan encarar una negociación que posibilite aumentar la sustentabilidad del plan intercambiando aspectos valiosos para cada uno de los interesados.

6.1 Análisis de Viabilidad de las Estrategias Diseñadas

6.1.1 Mapa de fuerzas medio ambiente externo

Para establecer el mapa de fuerzas sólo se considera a aquellos actores involucrados que pueden facilitar, trabar, dificultar o impedir la consecución de la Misión de la Organización pública, solos o en coalición con otros.

<u>Actores</u>	<u>Señalar si son</u> <u>Controladoras de los</u> <u>recursos clave para la</u>	<u>Señalar si</u> <u>son Fuerzas</u>	<u>Señalar si son</u> <u>Fuerzas</u>	<u>Impacto sobre el</u> <u>cumplimiento de la</u>
Listar Organizaciones, grupos o personas involucradas	organización: como por ejemplo: Presupuesto , Tecnología, Congreso, Proveedores, Usuarios, Clientes, Recursos humanos, Regulaciones; etc.	<u>Competitiva</u> <u>s,</u> <u>conflictivas</u> <u>o</u> <u>antagónicas</u>	<u>Colaborativas</u>	<u>misión</u>

¿Cómo cree que estos grupos pueden afectar el cumplimiento de la misión de la Organización?

Si resulta del análisis que el mapa de fuerzas no es favorable (mas rechazos que apoyos) se puede iniciar una negociación si resulta posible acordar visiones e intereses, o deberá reformularse la estrategia

Cual es su perspectiva, visión, interés: Con este elemento puede evaluarse si es viable una negociación.

ORGANIZACIONES GRUPOS, PERSONAS	PERSPECTIVA, VISIÓN, INTERÉS. (COMPARAR CON EL PROPIO) VER ELEMENTOS POSIBLES DE NEGOCIACIÓN

6.1.2 Mapa de fuerzas medio ambiente interno

(Sólo para organizaciones con grupos de interés o procedencia política distinta o con claras líneas o agrupamientos internos)

<ul style="list-style-type: none"> <u>IDENTIFICAR GRUPOS Y ACTORES CLAVE</u> 	<ul style="list-style-type: none"> <u>Señalar si son Controladoras de los recursos clave para la organización: tecnológicas, de conocimiento, de poder, sindicales; alianza con Fuerzas externas</u> 	<u>Señalar si son Fuerzas competitivas</u>	<u>Señalar si son Fuerzas colaborativas</u>

6.1.3 Mapa de fuerzas:

¿Quién se encuentra creando problemas, desafíos y oportunidades a la organización?

Análisis de Grupos Internos.

GRUPOS	GRADO DE COLABORACIÓN			
	ALTA	MEDIA	BAJA	NO /COL

Cual es su perspectiva, visión:

GRUPO	Perspectiva, Visión

¿Cómo cree que estos grupos pueden afectar el cumplimiento de la misión de la Organización?

GRUPO	Impacto sobre el cumplimiento de la Misión

La viabilidad total de cada estrategia se obtendrá mediante la sumatoria de los apoyos que concita menos los rechazos a la misma. Con ello concluirá el mapa de fuerzas y el análisis de viabilidad.

7. Análisis Histórico. Lecciones del comportamiento y rendimiento del pasado⁴⁴

Para poder comprender una organización, es necesario conocer su historia, obtener enseñanzas de su pasado, saber qué hizo bien y qué no, cuales han sido sus fortalezas y sus debilidades, qué es lo que sabe hacer mejor y qué debe aprender para llevar adelante los objetivos estratégicos planteados. Esto resulta particularmente relevante para las organizaciones públicas gobernadas por políticos con horizontes de tiempo de gestión muy cortos. Si no se hace este análisis los errores del pasado pueden volver a reiterarse una y otra vez.

Es necesario investigar las relaciones causa-efecto que tuvieron lugar en el pasado en materia de los aspectos que queremos transformar u abordar. Cuáles fueron, en el

⁴⁴ Elaboración propia Basada en Cohen & Eimicke op.cit 1998, págs 19 y 24.

pasado las causas de éxitos y derrotas. Se deben buscar en el pasado situaciones análogas a las que se enfrentan hoy en día.

Se busca explorar cuáles estrategias han sido exitosas en el pasado en situaciones similares a las actuales o las que se piensa se habrán de presentar en escenarios futuros. Se puede evaluar replicar las mismas e incorporar las lecciones aprendidas de su aplicación pretérita.

Si no se posee un pasado rico en la propia organización se puede realizar un análisis comparativo de organizaciones similares en el país u en otros países, pero se ha de tener sumo cuidado con extrapolar acríticamente conclusiones de otros contextos con culturas diferentes.

8. Identificar los temas estratégicos claves que enfrenta la Organización

Coincido con Bazaga Fernandez cuando señala que “un tema estratégico es una tendencia o acontecimiento de dentro o fuera de la organización que tiene una gran influencia para alcanzar el futuro deseado. Gran parte del esfuerzo estratégico se concentra en torno a la identificación y análisis de estas tendencias, para formar una agenda de temas estratégicos que facilite la anticipación a los cambios; en definitiva, que aproveche las oportunidades y evite su transformación en problemas”⁴⁵.

El planeamiento estratégico busca lograr una adecuada inserción y la mejor interrelación entre la organización y su medio ambiente. Para ello requiere del diseño de estrategias adecuadas. Para lograrlas deben identificarse los temas estratégicos fundamentales. Son aquellos desafíos que afectan al mandato organizacional, a su misión, a sus valores, intereses, tecnologías centrales, productos o nivel de servicios.

La evaluación de oportunidades y desafíos, de las fuerzas propias, amigas, aliadas y opuestas, de las visiones e intereses complementarios u antagónicos; así como las fortalezas y debilidades del medio interno y cómo superarlas o aprovecharlas realizadas en el punto anterior, sirven de base para identificar los temas estratégicos.

Los temas estratégicos clave suelen tener que ver con cómo la Organización se relaciona con el medio. Toda buena estrategia tomará ventaja de Oportunidades y fortalezas y buscará minimizar el impacto de las debilidades y los desafíos. En otras palabras, la estrategia buscará relacionar el adentro con el afuera de una manera efectiva y eficiente.

Como señala Bryson⁴⁶ “Los temas estratégicos clave suelen, casi por definición, envolver conflictos de uno u otro tipo. Pueden ser conflicto de fines, metas (Qué hacer), de medios (Cómo hacerlo), de filosofía y valores (Porqué hacerlo), de lugar (adonde hacerlo) de tiempo (cuando hacerlo) y personas favorecidas o perjudicadas por la acción y las diferentes maneras posibles de resolver los temas (a quién perjudica o favorece). La Organización, por lo tanto debe estar preparada para lidiar con los conflictos que casi inevitablemente se le presentarán en el perseguir sus objetivos estratégicos”.

- **Toda aseveración sobre un tema estratégico debe contener lo siguiente:**

⁴⁵ Bazaga Fernandez op cit pág 118.

⁴⁶ Bryson op cit pág 31

1) El tema debe ser descripto sucintamente, debe ser un factor sobre el cual la organización debe preguntarse si puede desarrollar una acción sobre él con la creencia de poder tener algún grado de incidencia positiva. Si la Organización concluye que no puede hacer nada eficazmente en este tema, no es un tema clave en el que merezcan gastarse recursos.⁴⁷

2) Los factores que convierten al tema en un desafío deben ser listados, (Fortalezas, debilidades, oportunidades, desafíos, valores, intereses, visiones alternativas). Listar estos factores será muy útil en el paso siguiente cuando habrán de establecerse las estrategias⁴⁸.

3) También habrán de prepararse la lista de consecuencias a afrontar si se fracasa en el logro del objetivo estratégico. Esto nos dará una idea y le dará a la conducción de la organización, cuán importante es el tema y qué recursos deberá asignarle. Es decir cuán estratégico es.

Si no lograr el objetivo planteado no trae consecuencias a la organización, entonces el objetivo no es estratégico. Por el contrario, si por no lograrlo puede desaparecer o afrontar consecuencias muy graves, entonces el tema en cuestión es muy estratégico⁴⁹.

9. Formular Estrategias y agruparlas en ejes para manejar los temas estratégicos.

Una estrategia es definida como un camino, que define lo que la organización hará, porqué lo hará y cómo lo hará.

Es el mejor camino posible para conseguir las metas de la organización. Se expresa como un conjunto de propósitos, políticas organizacionales, programas, acciones, decisiones y asignación de recursos.

Las estrategias pueden variar según los niveles organizacionales, las funciones y los tiempos.

Las Estrategias están diseñadas para manejar fortalezas y debilidades, oportunidades y desafíos identificados en los pasos anteriores.

- **Los pasos del diseño de las estrategias pueden ser⁵⁰:**

1. Identificación de alternativas prácticas de cómo alcanzar los objetivos estratégicos para cada meta estratégica propuesta.
2. Enumeración de las barreras para alcanzar cada una de estos objetivos.
3. Elaboración de las propuestas que directamente o indirectamente superen las barreras planteadas.

⁴⁷ Bryson op cit pág 31

⁴⁸ Bryson op cit pág 31

⁴⁹ Bryson op cit págs 31 y 32.

⁵⁰ Bryson op cit pág. 139

4. Principales acciones a realizar en el mediano plazo para alcanzar los objetivos estratégicos.
5. Principales pasos y decisiones a adoptar en los siguientes seis meses para poder implementar las principales propuestas estratégica. Fijar las responsabilidades de las mismas.

A veces puede construirse un árbol, otras un camino crítico que permita visualizar el encadenamiento de alternativas y donde un paso puede contribuir a superar las barreras de otro. (Una opción puede influenciar el logro de otra)

La(s) estrategia(s) seleccionada(s), para ser efectiva(s), debe(n) reunir un conjunto de criterios: debe ser técnicamente factible, políticamente aceptable, debe encuadrarse en la filosofía y los valores de la organización.

Las estrategias son agrupadas en ejes que las contengan. Los ejes tienen objetivos estratégicos y dan lugar a los programas estratégicos del organismo.

No podrá desarrollarse en el futuro ningún programa que no se encuentre vinculado a un eje estratégico de la organización pública.

Si la realidad cambia y lo desfasado es el plan deberá actualizarse el mismo.

Debe tenerse en cuenta, del decir de Mintzberg, que toda falla en la implementación, también es una falla en la formulación.

10. Revisión del Plan Estratégico (ex ante) y adopción del mismo⁵¹

Una vez que las estrategias han sido formuladas, debe revisarse todo el proceso para ver si no han quedado cabos sueltos, y luego se someterá el plan a las instancias de conducción superior, participativas, cuerpos deliberativos, si correspondiere y/o políticas que deban aprobarlo.

En este punto pueden intervenir factores externos, momentos y oportunidades políticas a cuando el plan es sometido a consideración para su aprobación, proceso que encontrará menores dificultades si el planeamiento estratégico en su desarrollo incluyó y le dio participación a todos los actores que luego tendrían que aprobarlo, o al menos a una coalición de fuerzas suficiente para apoyar la acción de cambio planeada.

11. Establecer una efectiva visión organizacional compartida del éxito⁵²

En éste punto debe escribirse la “visión del éxito” que se fue construyendo colectivamente en las diversas instancias participativas del plan estratégico del organismo público.

Una descripción de la organización de cómo sería una vez implementadas las estrategias y desarrollado todo su potencial.

Esta descripción, si es distribuida en la organización, como parte de la tarea de motivación y participación, e inducción de los que ingresen, permitirá que sus

⁵¹ Elaboración propia basada en Bryson op cit pág. 34

⁵² Elaboración propia basada en Bryson op cit pág. 35

miembros sepan qué se espera de ellos, sin que sea necesario una permanente supervisión gerencial.

Los miembros pueden ser autorizados a tomar iniciativas alineadas con la visión y los propósitos de la organización.

12. Implementación del Planeamiento Estratégico Participativo

Desarrollar un plan estratégico no es suficiente. Los cambios indicados en el plan deben ser efectivamente adoptados por la organización, incorporados a sus procesos, sistemas y adoptados por sus miembros e institucionalizados en la cultura organizacional. También deben ser aceptados por sus demandantes, requirentes, clientes, financiadores, etc.

Se debe Desarrollar un efectivo proceso de implementación conteniendo:

- **La estrategia de implementación:**

A veces la estrategia de implementación debe ser de shock e inmediateista, otras la gradualista resulta la más conveniente.

Debe desarrollarse un plan de transición y un monitoreo del proceso de cambio.

Este plan debe contener cómo mínimo aspectos tales como:

- a) Motivación, sensibilización, capacitación, entrenamiento para el proceso de cambio. Migración de las competencias actuales a las deseadas en los recursos humanos, sistema de incentivos y remuneraciones por el logro de los objetivos y metas establecidas en el Plan.
- b) Unidades orgánicas con incumbencia en administración y en Recursos Humanos alineadas y aliadas centrales en todo el proceso (pues son contribuyentes sustantivos)
- c) Adecuación de normas;
- d) Adecuación de procesos, sistemas y tecnologías.
- e) Obtención de recursos.
- f) Abarca el desarrollo de programas y proyectos por áreas críticas con objetivos y metas y acciones, con costos y presupuestos e indicadores de resultado
- g) Cronograma, secuencias de las tareas.
- h) Monitoreos y controles.
- i) Estrategia comunicacional.

Sanchez Albavera señala en un documento de la CEPAL que “no existe un nexo eficaz entre la planificación estratégica y la operativa y que dicha articulación no es posible si no se acompaña el planeamiento estratégico con una gestión por objetivos”⁵³.

Marcos Makon también coincide en este aspecto cuando señala que “La formulación del *Plan Estratégico* permitirá que la Alta Dirección adquiera la habilidad de diseñar

⁵³ Sanchez Albavera, Fernando; *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*; CEPAL, ECLAC, Series Gestión Pública n° 32, Julio 2003

agendas estratégicas que establezcan prioridades de gestión claras en línea con el programa de gobierno del máximo responsable de cada organización pública.

A través de un ejercicio participativo y riguroso, en el que toda la Alta Dirección deberá involucrarse, se abrirán espacios de reflexión para formular desafíos estratégicos y los planes operativos para alcanzarlos, vinculados estrechamente con la formulación presupuestaria del organismo. En otras palabras, se persigue elaborar un Plan Estratégico que supere el divorcio entre la visión de la Alta Dirección y la realidad operativa del organismo, como frecuentemente ha ocurrido, revalorizando el rol del presupuesto como una efectiva herramienta de gestión”⁵⁴.

Igual he sostenido en trabajos anteriores^{55,56,57}.

El Plan Estratégico Participativo para su efectiva implementación debe traducirse en programas y formar parte de la programación y presupuestación del Organismo con fuente del Presupuesto Nacional y todas las demás que pudiera tener.

El organismo, sus áreas, sus equipos y agentes deben entrenarse en el desarrollo de la programación por objetivos. En establecer metas e indicadores de resultado. Desarrollar la capacidad de medirlos.

Este proceso, suele durar un año, que es el año de prueba y que es conveniente llevarla en paralelo al proceso de formulación del plan, para que al año siguiente ya se pueda estar ejecutando el plan estratégico mediante una programación y gestión por objetivos y su correlato presupuestario.

Esta programación es para la gestión interna del organismo y no debe afectar su vínculo con el Presupuesto Nacional. Para ello, lo que aquí se denomina programas, son subprogramas que se consolidan con los Programas Presupuestarios de la Secretaría de Hacienda.

Programación

Todo Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) , para su efectiva implementación debe traducir sus ejes estratégicos en programas estratégicos que los contengan y aseguren su efectiva implementación, con equipos, recursos y un liderazgo responsable del mismo. De lo contrario difícilmente se logre la instrumentación del plan.

Los programas como mínimo deberán contener los siguientes datos:

⁵⁴ Makón, Marcos, *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*; V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000; pág 7.

⁵⁵ Krieger, Mario, op cit 2005 págs 63 a 118

⁵⁶ Krieger, Mario, *Orientaciones para la transformación del Estado y la gestión pública en Argentina*; El presupuesto del Estado, Fundación Unión, 2006

⁵⁷ Krieger, Mario oo cit, 2009 págs 65 a 91 y 113 a 187

Denominación del Programa	Responsables a nivel de Dirección Nacional / Dirección / Coordinación	Responsable a nivel de Programa	Finalidad o Eje estratégico Al que contribuye	Propósito/Objetivos del programa	Metas del programa	Indicador de cumplimiento de metas	Duración del programa (meses) ⁵⁸	Actividades	Costos a nivel actividad	Costo total del Programa
---------------------------	---	---------------------------------	---	----------------------------------	--------------------	------------------------------------	---	-------------	--------------------------	--------------------------

Fortalecimiento institucional

También en esta etapa se deberá desarrollar la propuesta de áreas a fortalecer. El Rediseño / diseño de los procesos operativos vinculados al Planeamiento Estratégico Participativo las reformas de estructuras que fueren necesarias para el desarrollo del plan, dando lugar a la Organización definitiva.

El plan seguramente deberá programar acciones de fortalecer sus sistemas informáticos operativos para una mejor ejecución del plan estratégico, su programación, presupuestación y control de gestión.

Deberá desarrollarse la Capacitación de personas y equipos en los aspectos sensibles del plan como ser Planeamiento Estratégico Participativo, trabajo en equipo, liderazgo, programación, gestión por objetivos, presupuestación, costeo, desarrollo de metas, formulación de indicadores, sistemas de información e información gerencial, tablero de comando o cuadro de mando integral, control de gestión; entre otros aspectos.

La capacitación deberá lograr la migración de los agentes de las competencias actuales a las requeridas por el Planeamiento Estratégico Participativo y su implementación.

También deberá contemplar fortalecer la capacidad de gestión del nivel gerencial y de los mandos medios de la organización pública.

Equipos de implementación del plan

Se habrán de planificar los equipos de implementación del plan. Es bueno conformarlos inter-áreas en lo que hace a los programas de mejora transversal y por ejes estratégicos en los temas sustantivos. Conviene integrarlos con los facilitadores formados durante el proceso de formulación del Planeamiento Estratégico Participativo. Estos equipos de implementación del plan también pueden más adelante asumir el rol de gestión de la calidad y mejora continua del Organismo.

Plan de Seguimiento de la implementación. SIG o Tablero de comando.

En esta etapa corresponde elaborar el plan de seguimiento y monitoreo del plan con sus hitos de evaluación e indicadores de medición de impacto y de control de gestión mediante un sistema de información de la gestión (SIG), un tablero de comando o un cuadro de mando integral.

13. Revisión del Plan Estratégico (ex post)

⁵⁸ Si el programa es permanente indicar 36 meses que es el máximo de la programación presupuestaria.

Una vez que el plan estratégico está en ejecución, por un tiempo, es necesario rever las estrategias y el proceso de planeamiento estratégico.

Deben analizarse las fortalezas y debilidades del plan en sí, para retroalimentar la nueva ronda de planeamiento estratégico

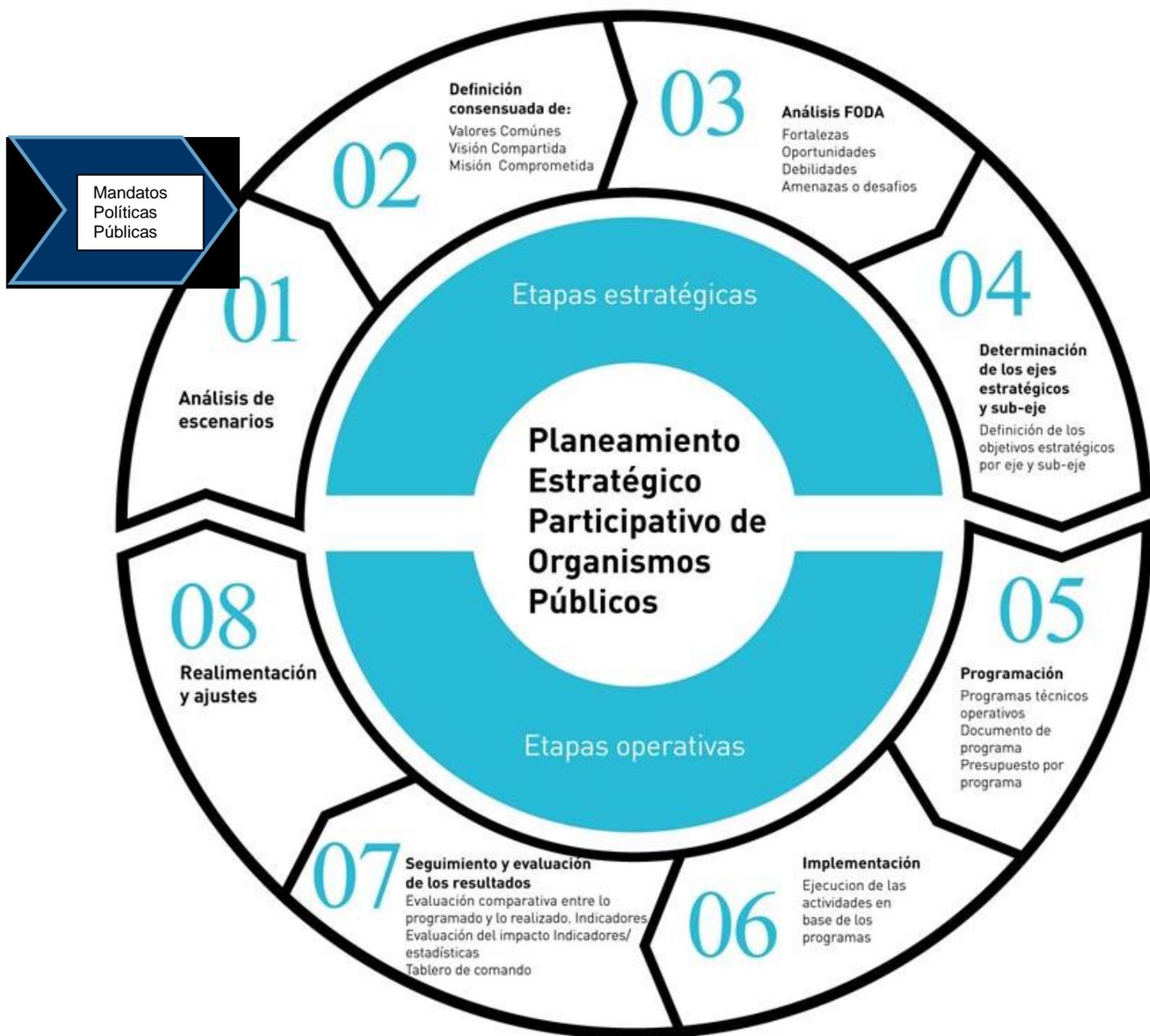
Debe evaluarse el grado de éxito o eficacia de cada estrategia implementada.

Esto puede dar lugar a una nueva ronda de planeamiento estratégico, a analizar las causas de los fracasos, a introducir correcciones, o a desechar estrategias que fracasaron y a diseñar otras alternativas para implementar el ciclo de cambio estratégico.

Para ello, el plan ya debe contemplar los hitos de control (semestrales, anuales, trienales) y los ítems a observar e indicadores de monitoreo a utilizar.

Es de destacar que tanto el análisis de escenarios, el proceso integrado de planeamiento estratégico, y otras tareas inherentes no son actividades periódicas, sino continuas, por lo cual resulta recomendable habilitar un “espacio organizativo”, destinado al efecto. No se trata de una unidad orgánica clásica “colgada del organigrama”, sino de un “espacio”, con actividades y características originales con capacidad de gestión y calificación profesional adecuada, más cercana al concepto de “Laboratorio de Desarrollo Organizacional”, donde el término desarrollo se acepte como mejora continua, aseguramiento de los Valores, Visión y Misión, revisión permanente de la gestión y otras funciones compatibles.

En la rueda que se presenta a continuación se grafican las etapas del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP).



Algunas conclusiones preliminares de la experiencia de Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP)

1. Se verifica una modificación de la cultura organizacional, tornándose esta mucho más participativa en el abordaje de los problemas y las soluciones.
2. Se logra una mayor motivación en el trabajo vía el involucramiento.
3. Se suele pasar de un pensamiento inmediatista, a un pensamiento más estratégico.

4. Se ve fortalecida la programación y su vinculación con la estrategia por un lado; y por otro, se consigue vincular la estrategia y la programación con la presupuestación.
5. Se nota una descentralización de instrumentos operativos.
6. Se enriquece la formación de directivos, coordinadores, agentes y facilitadores en materia de pensamiento estratégico.
7. La organización aprende a desarrollar talleres de escenarios y a comprender la importancia de los mismos en la planificación del accionar de la organización.
8. El desarrollo de la participación, suele tener una directa influencia sobre la motivación de los agentes que vieron en la metodología del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) un lugar donde canalizar sus expresiones.
9. Se suele dejar constituido un cuerpo de facilitadores formados en materia de agentes de cambio organizacional.
10. La experiencia del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) indica que existen tres procesos paralelos y concomitantes que deben funcionar armónicamente y al unísono; son estos los de:

a. El Involucramiento de la conducción del organismo en el proceso;

b. La participación;

c. Mantenimiento del rumbo y continuidad en el esfuerzo.

a) El Involucramiento de la conducción superior del organismo en el proceso regula los tiempos, el ritmo y el grado de involucramiento de jefaturas y mandos medios en el proceso. A mayor presencia, mayor dinámica del proceso, y mayor involucramiento de las jefaturas intermedias y mandos medios. El desarrollo del Plan es directamente proporcional al grado de involucramiento y compromiso de la conducción superior en el mismo.

b) La participación regula el grado de involucramiento, motivación, e inclusión de los agentes en el proceso. A través de ella se logra que las personas y equipos se identifiquen con los fines propuestos migren de una situación de base o partida a otra deseada en materia de valores, visión y misión de la organización establecida en el PEPOP, transformando así la cultura organizacional en el sentido deseado. Son logros en este sentido la instauración de una cultura mucho más participativa, que como beneficios adicionales trae aparejada una mejora en las decisiones, un afianzamiento de la descentralización o desconcentración, un mayor compromiso con el cambio (fortalecido además por el liderazgo ejercido por la autoridad máxima del organismo público) y una menor resistencia al cambio por inercia organizacional al ser los actores parte involucrada en las decisiones.

c) Ambos en conjunto implican el desarrollo del tercero ya que la continuidad en el proceso y la firmeza en el mantenimiento del rumbo son imprescindibles para el éxito del proceso de transformación y la institucionalización del mismo.

11. Se aprende a desarrollar la metodología de “Análisis de los actores involucrados y Mapa de fuerzas”. La metodología contempla como factor importante el análisis de los principales involucrados para identificar los grupos y organizaciones que pudieran estar directa o indirectamente relacionados con el Plan estratégico, facilitando o dificultando la consecución de los objetivos estratégicos del mismo. La misma es específica para la conducción superior del Organismo.
12. Como producto del proceso del Planeamiento Estratégico Participativo el organismo adquiere competencias para desarrollar sus valores, visión, misión, análisis FODA, desarrollar ejes estratégicos. el organismo aprende a conducir procesos de planeamiento estratégico y de cambio y transformación, a participar en los mismos, a desarrollar escenarios y una visión estratégica, a realizar análisis FODA, a formular ejes estratégicos. A pasar de la estrategia a la operación con programas técnicos y presupuesto por programas y a gestionar los presupuestos en el marco de los programas técnicos o descentralizadamente si el organismo tiene un amplio despliegue territorial.
13. La participación , si el organismo es numeroso en personal, es imposible de lograr sin el desarrollo de facilitadores capacitados y entrenados que posibilitaron una gran inclusión de los agentes en el proceso y facilitaron la aplicación de los métodos, las técnicas y los instrumentos del Planeamiento Estratégico Participativo.
14. El proceso participativo de internalización de los valores y de desarrollo de la visión y la misión organizacionales, facilita el desarrollo del plan y un mayor apoyo en la toma de decisiones por parte de la conducción.
15. El Desarrollo de análisis de escenarios y análisis FODA redundan en una menor incertidumbre organizacional, permite introducir en forma amplia en la organización el pensamiento estratégico, entrenarla en desarrollar estrategias, agruparlas en ejes estratégicos y fijarles objetivos estratégicos.
16. Es muy importante no quedarse sólo en la estrategia, desarrollando el aprendizaje organizacional de pasar de la estrategia a la operación, sin la cual la primera es sólo una buena intención o un estado deseado de cosas, sin prever los medios que posibiliten su consecución.
17. La organización, con distintos grados de avance según las áreas aprende a programar. Los que nunca tuvieron programas comenzaron a desarrollarlos en su ámbito de actividad, y los que ya los tenían avanzaron en la consecución de documentos de programa. El mayor desarrollo de programas va otorgando mayor certeza a la operación por mejor diagnóstico de la situación y de las relaciones causa efecto, producto de la aplicación del método de marco lógico a la programación de las actividades.
18. Así como el desarrollo de ejes estratégicos permite una mejor explicitación de la vinculación de las actividades estratégicas, el mayor desarrollo de programas, posibilita una mejor instrumentación y posterior control de gestión y evaluación del impacto de los mismos.
19. La mejor programación facilita la presupuestación y permite un mayor ajuste entre programación técnica-operativa y programación presupuestaria, fortaleciendo la gestión, el proceso de descentralización y el de control central.

20. El mayor desarrollo de programas permite un mejor control de gestión de la operación, posibilitando un mayor control de gestión y menores desvíos o corrección temprana de los mismos.
21. Todo este proceso va redundando, paulatinamente, en mayor legitimidad institucional, reconocimiento nacional e internacional, lo que se traduce potencialmente, en mayores recursos.
22. El Planeamiento Estratégico Participativo de organismos públicos, no es un documento y una estrategia que se enmarca entre dos fechas o un libro encuadernado en dos tapas, sino es un proceso de construcción permanente y colectivo del organismo público con objetivos y metas para un período, pero flexible. La estrategia se compone de la del Planeamiento Estratégico Participativo, pero también de otras estrategias políticas y acciones de respuesta a diversas coyunturas y situaciones. Como dice Herbert Simon. Existen actividades planificables y planificadas; programables y programadas y otras no planificables ni programables que son de decisión cotidiana de las autoridades de conducción política y la propia gerencial de Direcciones Nacionales, Direcciones Regionales y Direcciones.
23. Debe tenerse en cuenta que ningún organismo aprende a desarrollar completamente la planificación estratégica hasta tener en su acervo dos o tres planes exitosos. Recién allí podrá decirse que el pensamiento estratégico y la cultura del planeamiento estratégico participativo se ha institucionalizado e internalizado por parte de la gran mayoría de los agentes.
24. En organizaciones públicas muy grandes, con un fuerte proceso de regionalización, es factible completar el Planeamiento Estratégico Participativo mediante los planes por áreas Direcciones Nacionales y por Regiones. Dicha actividad deberá partir del Planeamiento Estratégico Participativo del Organismo y completar el proceso con la visión y misión contributiva del área o región a la de todo el Organismo. También debe vincularse como disparador de Plan Operativo Anual Regional. Este último, servirá para desarrollar, si se desea, los convenios de gestión entre la conducción del Organismo y las Regiones.
25. La Evaluación de Impacto del Plan Estratégico Participativo. El impacto hace referencia a los efectos de tipo económico, social, ambiental e institucional que se obtienen a partir de las acciones, producciones, controles y regulaciones cumplimentadas por el organismo. La evaluación global del Plan Estratégico establecerá el impacto del aporte del SENASA en materia de sanidad animal, vegetal, fiscalización y seguridad agroalimentaria. Dará cobertura amplia e integrada del impacto en estas cuatro dimensiones sobre los ámbitos de intervención institucional.
26. La evaluación de impacto posibilitará contar con elementos de juicio asociados a:
 - i. la rendición de cuentas ante la sociedad;
 - ii. los beneficios de la inversión
 - iii. la contribución al control del accionar del organismo a la sociedad y a la resolución de problemas.

iv. la generación de información para la toma de decisiones estratégicas en materia de su competencia.

27. Es de destacar que tanto el análisis de escenarios, el proceso integrado de planeamiento estratégico, y otras tareas inherentes no son actividades periódicas, sino continuas, por lo cual resulta recomendable habilitar un "espacio organizativo", destinado al efecto, con actividades y características originales con capacidad de gestión y calificación profesional adecuada, más cercana al concepto de "Laboratorio de Desarrollo Organizacional", donde el término desarrollo se acepte como mejora continua, aseguramiento de los Valores, Visión y Misión, revisión permanente de la gestión y otras funciones compatibles.
28. Mantener actualizados los escenarios de desenvolvimiento del Organismo para mantener actualizadas las oportunidades y amenazas-desafíos del organismo que tengan impacto en el funcionamiento de las áreas sustantivas, mediante talleres periódicos al efecto. Mínimamente uno por año que alimente el proceso de programación y presupuestación del ejercicio siguiente.
29. Del mismo modo la práctica adquirida en la elaboración de los cuadros del FODA, producidos por todo el organismo, debería ser una actividad periódica organizada.
30. El común denominador de una gestión del cambio exitosa es la participación e involucramiento de los agentes en el proceso, es por ello que se recomienda Continuar con las estrategias participativas, inclusivas y motivadoras en la elaboración del plan estratégico.
31. Es necesario fortalecer la comunicación y la participación llegando a todos los agentes del Organismo, implica la instauración de una cultura participativa en el organismo tal que los agentes puedan expresarse, aportar sus ideas, y actuar más por convencimiento que por miedo a eventuales sanciones. Los talleres han demostrado cómo puede trabajarse y lograr resultados por consenso y participación, lo cual afianza la seguridad en las decisiones adoptadas, minimiza errores o imposibilidades de aplicación y fortalece la inclusión, motivación e identificación de los agentes con los objetivos estratégicos del Organismo.
32. El modelo de gestión debe afianzarse en la cultura organizacional para lograr su institucionalización y tornarlo irreversible.
33. El trabajo en equipo es una carencia notada en organismos públicos y es una técnica que debe transmitirse, entrenar y socializar a los grupos de trabajo del Organismo.
34. Gestión por objetivos y presupuestación: Habrá de ser necesario capacitar y entrenar a las personas de los programas a formular programas y proyectos, (Metodología de Marco Lógico -MML) a desarrollar objetivos, metas e indicadores de cumplimiento de resultado de los mismos, a costearlos, y volcarlos en la programación presupuestaria. El organismo deberá migrar hacia una presupuestación por programas y subprogramas, con imputación de gastos a actividades y programas técnico-operativos. Este aprendizaje debe ser empírico. (Aprender haciendo).

35. Resulta importante desarrollar un programa de formación de profesionales y no profesionales en habilidades técnicas y competencias propias del organismo salvaguardando sus competencias críticas de retiros, jubilaciones etc. Transferir conocimientos de los agentes con experiencia a nuevas generaciones
36. Desarrollar la capacitación que permita a los agentes migrar de las competencias actuales a las necesarias para la organización en términos de su Planeamiento Estratégico Participativo, de los programas y los procesos.
37. Como complemento se debe desarrollar un modelo de gestión de las competencias de los agentes del Organismo con la capacitación y el desarrollo de la carrera. Acreditar las competencias en la carrera profesional de los agentes e institucionalizar el sistema ya previsto en el convenio colectivo de trabajo.
38. Deberá desarrollarse durante la elaboración del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) la Capacitación de personas y equipos en los aspectos sensibles del plan como ser Planeamiento Estratégico Participativo, trabajo en equipo, liderazgo, programación, gestión por objetivos, presupuestación por programas, costeo, desarrollo de metas, formulación de indicadores, sistemas de información e información gerencial, tablero de comando o cuadro de mando integral, control de gestión; entre otros aspectos.
39. Se deberán revisar procesos, sistemas, normas y procedimientos a los efectos de ajustarlos al Planeamiento Estratégico Participativo del, en especial la normativa de programación y presupuestación interna. También sería conveniente que el Organismo certificara los procesos que así lo ameritan bajo normas de calidad internacional, tipo ISO u otras de reconocimiento de procesos agroalimentarios.
40. Una vez elaborado el Plan estratégico se deberá proceder a facilitar su implementación, a su actualización permanente y hacia una estrategia de gestión de la gestión de la calidad y mejora continua. Los recursos como facilitadores del proceso del planeamiento estratégico pueden reorientar su actividad hacia la mejora continua o al accionar de la carta compromiso con el ciudadano en las etapas no tan activas del Planeamiento Estratégico Participativo de Organizaciones Públicas (PEPOP) .