

Cuadernos de la **Ciudad de México**

Las herramientas de planeación en la administración pública de las alcaldías de la Ciudad de México: planeación y prospectiva estratégicas

Gustavo López Montiel

8



Cuadernos de la Ciudad de México

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mario Velázquez Miranda
Consejero Presidente
Myriam Alarcón Reyes
Carolina del Ángel Cruz
Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Mauricio Huesca Rodríguez
Bernardo Valle Monroy
Gabriela Williams Salazar
Consejeras y Consejeros Electorales

COMITÉ EDITORIAL DEL INSTITUTO ELECTORAL
DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Mauricio Huesca Rodríguez
Presidente
Juan Carlos Amador Hernández
Carolina del Ángel Cruz
Rosa María Mirón Lince
Vocales
Gustavo Uribe Robles
Secretario técnico

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector
Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General
Leopoldo Silva Gutiérrez
Secretario Administrativo
Javier de la Fuente Hernández
Secretario de Atención a la Comunidad Universitaria
Mónica González Contró
Abogada General
Javier Nieto Gutiérrez
Coordinador de Estudios de Posgrado
Rosa María Mirón Lince
Coordinadora del Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales

Las herramientas de planeación en la administración pública de las alcaldías de la Ciudad de México: planeación y prospectiva estratégicas

Gustavo López Montiel

8

CIUDAD DE MÉXICO • 2018



Autor: Gustavo López Montiel

Edición:

Supervisión: José Luis García Torres Pineda, jefe del Departamento de Diseño y Edición

Diseño gráfico y portada: Kythzia Cañas Villamar, analista diseñadora

Corrección de estilo: Itzel Amieva Pérez y María Teresa Sánchez Hermosillo, analistas correctoras de estilo

Diseño editorial y diagramación: Laura Elena Mier Hughes, supervisora de grupo B

Primera edición, diciembre de 2018.

D.R. © 2018

Instituto Electoral de la Ciudad de México

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines,

Tlalpan, 14386, Ciudad de México

www.iecm.mx

ISBN: xx

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de los editores. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra.

Impreso y hecho en México.

Introducción

A partir de la entrada en vigor de la *Constitución Política de la Ciudad de México*, los cambios en la estructura del gobierno y la administración pública local implican una nueva lógica de funcionamiento, la cual requiere de insumos que ayuden tanto a quienes integran dichos espacios como a las y los ciudadanos que buscan contar con un gobierno efectivo que dé resultados en las distintas dimensiones en las que actúa para la creación de valor público. Por esta razón, en los años recientes, se han incorporado diversos acuerdos y principios de buen gobierno que implican herramientas que hacen más eficiente el trabajo, tanto del gobierno como de la administración pública, y que permiten acercar a la ciudadanía con las acciones de las organizaciones públicas, en un contexto de estrategias diseñadas para el cumplimiento de objetivos.

A lo largo de las últimas tres décadas, se ha dado un cambio profundo en la forma como se desarrollan los procesos de toma de decisiones en América Latina, debido al impulso de mejora que se ha desarrollado a través de diversas

organizaciones internacionales, como la Comisión para la Administración y el Desarrollo (CLAD), la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) o, de manera más específica, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como las tendencias generadas en la administración pública como disciplina.¹ En el contexto del desarrollo democrático, se han asumido diversos principios para un buen gobierno como el fundamento de las acciones públicas y han servido de base para la construcción de estrategias que hacen más eficiente y profesional el trabajo público, buscando la construcción de valor que pueda ser incorporado como elemento de la legitimidad gubernamental.

En ese contexto, en el presente texto se desarrollan estrategias de planeación para la construcción de valor en el espacio público. Si bien en la administración han existido históricamente diversas técnicas de planeación, en lo público éstas han estado ligadas a los límites que las normas, y la imaginación de quienes sirven en el espacio público, han tenido para poder desarrollar mecanismos más eficientes para la consecución de objetivos, el desarrollo de acciones y el uso de recursos, así como para instrumentar mecanismos de evaluación que digan si lo que se planeó fue realmente lo que se ejecutó y se consiguió. Si bien en diversos estados del país se han asumido, de manera formal, mecanismos de planeación como el marco lógico, para la preparación del presupuesto de diversas organizaciones públicas, esto ha sido resultado de la experiencia que se dio en diversas áreas y tiempos con técnicas como la planeación estratégica, operativa, por objetivos, por resultados, etcétera.

¹H. M. Moore y Khagram, *Creating public value: strategic management in government*. In *Corporate Social Responsibility Initiative*, 2004.

Si bien en la Ciudad de México, a lo largo de los últimos años, se han realizado diversos mecanismos de profesionalización de la acción pública derivados de los requerimientos legales, pero también de las necesidades de legitimación pública que la administración delegacional y el gobierno centralizado exigen; sin embargo, esas acciones, aunque parecen relevantes, reflejan al mismo tiempo una realidad de inconsistencia gubernamental que podemos observar en las entidades del país, donde el fortalecimiento de la administración pública local es más resultado de la intención de legitimación política que de las ventajas que dichas herramientas tienen como parte de la creación de valor público en gobiernos coherentes no únicamente con principios democráticos, sino con las necesidades ciudadanas.

En ese sentido, buscamos plantear las ventajas y objetos de la planeación estratégica como herramienta de trabajo gubernamental, pero también como la base de otras técnicas que aportan valor a la administración pública, tales como los diagnósticos con base en el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; el análisis de actores, de viabilidad, de costo-beneficio, etcétera, todos ellos ya ubicados en el contexto del gobierno en diversas dimensiones.

Planeación estratégica en las alcaldías de la Ciudad de México

Las nuevas alcaldías imponen un reto a la forma en que se ha ejercido el gobierno en la Ciudad de México, pues se ha pasado por varios modelos de centralización política. En el pasado, una persona era elegida por el regente o jefe del Departamento

del Distrito Federal para fungir como delegada o delegado; después, desde 1997, este puesto era designado por quien presidía la Jefatura de Gobierno y, desde 2000, una persona es electa por las y los habitantes de cada delegación política para ocupar el cargo de jefe delegacional. De igual manera, las nuevas alcaldías funcionarán con una asamblea llamada concejo integrado por seis concejales electos en un esquema de mayoría relativa y cuatro por representación proporcional, para un total de 10 concejales por cada demarcación territorial, número que cambiará dependiendo de la población a partir de 2021. Estos concejales convivirán con la o el alcalde, quien preside la asamblea de concejales, de manera parecida a lo que ocurre en un municipio con sus ayuntamientos.

Entre las atribuciones de estos concejos, podemos ver las que corresponden a un ayuntamiento de cualquier entidad, además de aspectos como movilidad local, medio ambiente, seguridad y participación ciudadana, alcaldía digital, entre otros. Lo anterior les da un amplio margen de acción con respecto a otras organizaciones públicas, incluido el mismo gobierno de la Ciudad de México, además de que tienen la posibilidad de planear para la consecución de sus objetivos establecidos.

Esto implica un área de oportunidad para instrumentar mecanismos de planeación que permitan, a quienes integran las alcaldías, desarrollar de mejor manera su encargo, además de tener un mejor control de las acciones y recursos que se emplean como parte de la función pública. Asimismo, como la o el alcalde establecen un vínculo entre la alcaldía y la administración pública de la demarcación, resulta relevante identificar metodologías de planeación que permitan alinear tanto las perspectivas e intereses que van del gobierno a

la administración pública, pero donde esta última es parte del mismo proyecto planteado en dicho proceso de planeación.

De esta manera, la alineación que sustenta los procesos de planeación de las alcaldías, parte no únicamente del marco legal y de los principios que rodean la acción de gobierno, tanto formales como asumidos, sino también de los intereses que se consensan y se recrean a partir de las atribuciones que las alcaldías tienen, pero que pasan por los intereses de las distintas fuerzas políticas representadas en el concejo y mediante el o la alcaldesa, además de todos aquellos grupos activos en el espacio de decisión de la demarcación.

Para procesar y sistematizar todos esos intereses y actores se deben utilizar técnicas de gestión que reduzcan el conflicto político para trasladarlo a un proceso de planeación que permita ese alineamiento de intereses, con una base jurídica y con perspectivas técnicas que también pueden aportar al fortalecimiento de las capacidades de quienes integran las distintas dimensiones de gobierno y administración. Pero esta oportunidad puede ser única al inicio del proceso de construcción de las alcaldías, así como de sus estructuras administrativas, por lo que la discusión sobre qué técnica y cómo instrumentarla es relevante.

En ese contexto, la planeación o el plan no son el fin como tal, sino los aprendizajes que se obtienen a partir de ellos, además de los distintos mecanismos de instrumentación que aportan tanto estabilidad a la gestión como certeza sobre los procesos y los productos que se obtendrán por su instrumentación, los cuales, en conjunto, generan valor público, incrementando la legitimidad de la gestión pública. Es por ello que el proceso de planeación no parte únicamente de la adopción de una técnica, sino de la incorporación de

un conjunto de principios que tienen que ver con la democracia, el gobierno democrático y la gobernanza, así como las herramientas que la nueva gestión pública y el gobierno abierto pueden aportar para transformar la relación entre gobernantes y gobernados, de modo que se incrementen las condiciones de profesionalismo de la administración pública y la eficiencia en el uso de recursos, entre otras cosas.

Por esta razón, en el contexto de las alcaldías de la Ciudad de México, asumir las condiciones de un buen gobierno democrático es fundamental para el convencimiento y adopción de las distintas perspectivas que confluyen en el espacio de sus órganos de gobierno, así como de los actores de la administración pública y los distintos grupos de interés que interactúan en el contexto de la demarcación.

Los principios del buen gobierno democrático

América Latina, México incluido, no son la excepción. En esta región, los procesos de democratización no necesariamente trajeron como resultado que los gobiernos elegidos bajo las condiciones de voto libre y limpio entendieran que los procesos de toma de decisiones deberían ir acompañados de mecanismos de instrumentación de política pública, asociados, a su vez, a principios de buen gobierno que garanticen el uso de prácticas y herramientas que consoliden las capacidades de las administraciones públicas.² La ética pública no sólo se basa en los aspectos legales que construyen la

² Michael Barzelay, “The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) scholars”, *International Public Management Journal*, 2000.

responsabilidad de los servidores públicos en su acción cotidiana, sino que tiene que ver con principios cuyo contenido es problemático porque establecen límites a la acción pública, debido a los valores que sustentan y a las prácticas asociadas a maneras de llevar a cabo el ejercicio del poder, la toma de decisiones y la instrumentación de acciones.³

Por ejemplo, los países miembros de la CLAD firmaron, en 2006, la carta del buen gobierno (CLAD, 2007), donde se comprometen a los principios generales del buen gobierno, los cuales implican la búsqueda del interés general, el respeto a la dignidad humana, así como la aceptación de la democracia y el buen gobierno –todo bajo la base del Estado de Derecho y la justicia como mecanismo de toma de decisiones–. En teoría, dichos principios no aplican únicamente al gobierno federal, sino también a los estatales y municipales, incluyendo a las alcaldías como parte de un orden de gobierno.

Estos principios aterrizan en otros mucho más concretos, pero, aún así, con contenidos que para varios gobiernos pueden resultar problemáticos debido a la forma en que se han estandarizado. Varios de ellos se han asumido como parte de los acuerdos ya mencionados, pero hay otros que se han adoptado gracias al discurso político sobre el que se despliegan los procesos electorales, que apuntan a preocupaciones específicas, como el caso de la transparencia y los datos abiertos en procesos de compras en diversos países, desde lo nacional o federal hasta lo local.⁴

³ Wayne Cameron, “Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4, 2004, pp. 59-67.

⁴ Paul Collins, Alan Doig y Paul D. Collins, “Introduction To The Special Issue: The Global Anti-Corruption Discourse-Towards Integrity Management?”, *Public Administration and Development*, vol. 32, núm. 1, 2012, pp. 1-10.

En términos generales, en la lista básica de principios que podemos encontrar, en la mayor parte de las experiencias están eficiencia, celeridad, eficacia, equidad, legalidad, profesionalidad, transparencia, datos abiertos, uso de tecnologías, rendición de cuentas, participación ciudadana efectiva, acceso a la toma de decisiones, cocreación y colaboración en la construcción de soluciones públicas, imparcialidad, así como diversidad e inclusión, honradez, probidad, entre otros aspectos. Varios de ellos son, en realidad, técnicas que, al ser adoptadas como parte de la práctica pública, generan otro tipo de resultados pero se incorporan en esta lista.⁵

Entonces, como parte de esta discusión, tenemos aspectos que resultan centrales para la incorporación de técnicas de planeación, como los principios de eficiencia, eficacia, profesionalidad, uso de tecnologías, rendición de cuentas, honradez, entre otros. En ese sentido, la incorporación de alcaldías, como espacios administrativos propios, no de manera necesaria en la figura tradicional de municipios, sino precisamente como unidades políticas diferenciadas con gobiernos y atribuciones más limitadas que las de un municipio, pero con administraciones independientes al fin, nos lleva a la posibilidad de poder tratarles bajo los supuestos de unidades administrativas donde se pueden instrumentar dichos principios y herramientas asociadas a la gestión pública.

⁵ Alejandro Prince y Lucas Jolías, “Las fuentes conceptuales del gobierno abierto”, *Revista TELOS*, (Cuadernos de Comunicación e Innovación), 2013.

Nueva gestión pública

En este contexto también encontramos la influencia de la nueva gestión pública como un conjunto de herramientas o técnicas que buscan mejorar el desempeño de la administración pública, en respuesta a la crisis que enfrenta en términos de legitimidad, recursos y operatividad para generar condiciones de beneficio social, así como para reformarla de manera congruente con las expectativas sociales y para aportar más valor público.

Dichas herramientas, entre otras, son: el servicio civil de carrera, la gestión para resultados, el sistema de evaluación del desempeño, el presupuesto basado en resultados, el gobierno electrónico, etcétera, y son implementadas para realizar los propósitos planteados aun a pesar de la insuficiencia de recursos. En México, la búsqueda por una administración pública más eficiente tuvo sus inicios en la década de los setenta, después de un cambio de la estructura administrativa, a partir de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, con lo que se generaban nuevas condiciones y supuestos para la función pública.

En términos del uso de recursos, para realizar el presupuesto a nivel federal, se implementó la administración por objetivos y se comenzó a planear de modo que los programas debían formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es el eje de la planificación y la programación, aunque, en años recientes, se han introducido otras metodologías para ello. En países como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia también se llevaron a cabo reformas en el sector público, las cuales fueron configurándose gracias a la agenda de la

OCDE en la década de los ochenta. A partir de ello, comienza a conformarse un movimiento que buscó imprimir nuevas condiciones a la forma como se concebía a la función pública para hacerla más cercana a la ciudadanía.⁶

La experiencia de la nueva gestión pública es relevante para el trabajo de las alcaldías, pues, en el espíritu de la constitución local se ubica la necesidad de la participación ciudadana como espacio de interacción y legitimación del gobierno, por lo que las experiencias y herramientas que provee son de relevancia para las alcaldías y su papel en términos de la idea del constituyente local.

Planeación

Uno de los aspectos más relevantes de la administración, en cualquier espacio, pero de manera concreta en lo público, es la necesidad de planear. Para ello, han existido históricamente diversas herramientas, pero no siempre ha sido tan clara la necesidad de su utilidad en el proceso de toma de decisiones y uso de recursos. De hecho, el proceso de planeación no es tan valorado como el plan que resulta de él, pues si bien en la actualidad existe la necesidad de presentar planes, no se da el mismo énfasis legal con respecto al proceso de planeación como tal.

Como se mencionó anteriormente, en un contexto de creación de órganos de gobierno como las alcaldías, y ante la diversidad de actores que confluyen en el trabajo de las

⁶ Carlos de la Cruz, “La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno”, *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 2004.

mismas, resulta una oportunidad fundamental, incorporar mecanismos que permitan alinear los objetivos de las alcaldías, no únicamente en términos de los marcos normativos, sino de los distintos intereses que encontramos en ellas. Lo cual incrementa profesionalidad al trabajo político y administrativo de la alcaldía misma y que se puede replicar en periodos futuros.

En este sentido, debemos asumir que en el espacio de lo público el proceso de planeación tiene una naturaleza política y no únicamente administrativa, puesto que los recursos que se están planeando son públicos. Cuando hablamos de recursos, no nos referimos únicamente a dinero, sino también a las condiciones materiales, humanas, políticas, legales, etcétera, a partir de las cuales se genera valor. La propiedad de esos recursos es pública, por lo que la decisión sobre cómo los ubicamos en el contexto de un plan en particular, para lograr ciertos fines y no otros, tiene que ver con las capacidades de decisión del gobierno y la administración pública que, en la base, son políticas.

Por esta razón, usualmente, se asume al plan como el aspecto más relevante con el que la administración pública debe contar, pues la ley lo exige para usar el presupuesto, pero en realidad, el proceso de planeación es realmente lo importante en la construcción de valor público, porque es lo que le permite a los espacios gerenciales y operativos saber cuál es la orientación de las actividades a realizar, más allá de lo que se busca gastar, en buena medida porque, a pesar de la existencia de los planes, en muchas ocasiones el curso de acción sale de otra manera por razones que expondremos más adelante.⁷

⁷ Idalberto Chiavenato y Sapiro Arao, *Planeacion Estrategica*, 2ª edición, México, McGraw-Hill, 2011.

Entonces, el primer aspecto que planteamos es que el proceso de planeación, bajo cualquier técnica que se utilice, es fundamental para alinear los fines organizacionales con la estructura, la norma, el presupuesto, las capacidades de las áreas, así como con las metas, los resultados y los procesos de capacitación y evaluación.⁸ Se puede tener un plan sin planeación, pero esta última aporta elementos fundamentales del trabajo organizacional que sólo pueden ser comprendidos bajo dicho instrumento.

En un principio, las técnicas de planeación identificaban, fundamentalmente, acciones con presupuesto de manera independiente de los fines que éstas buscaban,⁹ por lo que no se tenían mecanismos de control o evaluación que mostraran si los objetivos se habían cumplido o no y hasta qué punto. Por ello, cuando los planes se instrumentaban, la realidad quedaba por encima de ellos, generando conflictos en términos no únicamente de la operación, sino de los fines que se buscaban.

En ese sentido, la interacción de los distintos actores y las estructuras que intervienen en la instrumentación de un plan nos lleva a la posibilidad de que las condiciones cambien, por lo que éste, entonces, debe ajustarse bajo procesos de reingeniería que buscan minimizar los costos asociados a dichos cambios. Así, al introducir una tercera dimensión más allá de actividades y costos, podemos identificar la forma en que la instrumentación puede verse impactada por problemas inherentes al plan o a la realidad o a ambos. Bajo estos supuestos, entonces, tenemos una dimensión estratégica que permite

⁸ Ángel Guillén y Elvira Ramírez, “Administración por Objetivos”, *Documentación Administrativa*, núm. 223, 1990, pp. 139-204.

⁹ Chiavenato y Arao, *op. cit.*

identificar y tratar variables que no fueron vistas desde el inicio, o bien que cambiaron en el tiempo, introduciendo modificaciones que, si hubo un adecuado proceso de planeación, seguramente fueron discutidas al generar escenarios de acción para el plan en cuestión.

De esta forma, la planeación estratégica es una de las herramientas que permiten dinamismo y flexibilidad no únicamente en el proceso de planeación, sino también en la instrumentación del plan mismo, cuidando los márgenes de acción que la propia norma establece en el contexto de la administración pública. Finalmente, la planeación estratégica no es trasladar los fines y objetivos formales de la organización a un plan de acción, al contrario, es plantear las estrategias para la realización de los intereses fundamentales de la organización, como los definen sus propios integrantes, por lo que repetir los preceptos legales en un mecanismo de planeación es errar el objeto mismo del ejercicio de pensar a la organización misma.

Por esta razón, dicha técnica es relevante para el trabajo de las alcaldías, pues permite no sólo construir metodológicamente los requerimientos de operación de los procesos de toma de decisiones colegiados o de la administración, sino también incorporar los intereses de los distintos actores que convergen en el espacio de las alcaldías.

La estructura de la planeación estratégica

No existe, en realidad, una sola técnica sobre la que podamos realizar mecanismos de planeación estratégica, sino que

se han planteado diversas herramientas que, si bien coinciden en lo general, pueden tener variaciones, las cuales, sin ser menores, son diversos caminos para llegar al mismo fin: un plan que considere la interacción entre actores, estructuras y variables que cambian o intervienen de distintas maneras.

En este apartado se mostrará una de las técnicas de planeación que se ha construido a partir de la observación en el funcionamiento y las ventajas o desventajas que se presentan, y de la experiencia en la construcción de diversos planes bajo los supuestos de la interacción racional entre actores y el cambio de variables. En ese sentido, la planeación estratégica no sigue un modelo rígido, ni en su estructura ni en su instrumentación, por lo que es de mucha ayuda para la definición del trabajo organizacional en condiciones dinámicas.

En este caso, partimos de los siguientes supuestos para el desarrollo de un plan estratégico con énfasis en la actividad pública: el primero señala que la planeación debe tomar en cuenta y basarse en actores que intervendrán en la instrumentación del plan, en la operación, en la evaluación, en el control, así como en el uso de recursos y sanción de lo realizado. De este modo, identificar a los actores como la base de la acción nos lleva a considerar que el plan no es un mecanismo lineal de desarrollo de actividades, sino que éstas estarán sujetas a las decisiones que los actores realicen en el contexto de su interacción y mecanismos de mediación, incluyendo sus intereses.

El segundo es que estos actores funcionan bajo el supuesto de intereses, pero también de reglas que cambian constantemente, generando escenarios de transformación y dinamismo que desafían las condiciones de certidumbre que se buscan mantener con la creación de un plan en particular.

En ese sentido, la interacción entre reglas formales, como las normas, y reglas informales,¹⁰ tales como los acuerdos que se desarrollan en el contexto de las organizaciones, puede afectar seriamente tanto la instrumentación de un plan como sus supuestos.

De la misma forma, la planeación se basa en cálculos realizados por quienes planean bajo los intereses que marcan el sentido del plan mismo. En ocasiones, la cultura organizacional, las áreas gerenciales o la orientación de la organización cambian, modificando así, los intereses de la misma y en consecuencia, el sentido dado a los planes, los presupuestos, los equipos y la forma en que los planes se instrumentan.¹¹ Estos elementos nos ayudan a comprender que la planeación estratégica, lejos de ser un mecanismo lineal y rígido que ordena actividades y gastos, en realidad es un instrumento que nos permite ir de manera profunda al sentido mismo de la organización, su cultura, las personas, las capacidades y su futuro.

De esta manera, la planeación estratégica es un mecanismo permanente para pensar en la organización y sus intereses en un contexto determinado, donde un diagnóstico, un mapa de actores, una visión de futuro, una visión, una misión, objetivos, estrategias, metas, proyectos, acciones, control, presupuestos y evaluación, son los aspectos fundamentales, yendo desde el futuro al presente y viceversa.

¹⁰ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.

¹¹ José López y José Guadalupe Vargas, “Ambigüedad organizacional en la planeación estratégica”, *Revista de Administração-FACES Journal*, vol. 11, núm. 2, 2012.

La planeación estratégica es una herramienta de gestión del cambio, es decir, buscamos modificar una condición inicial a partir de una intervención estructurada bajo supuestos que el contexto genera, así como por las estructuras y capacidades organizacionales. En ese sentido, al asumir la esperanza de cambio como producto de la intervención¹² requerimos de mecanismos de gestión que nos permitan reducir la incertidumbre sobre el proceso y los resultados de dicho cambio.

Finalmente, en el contexto de la utilidad y la administración del cambio dado por la planeación estratégica, asumimos la existencia de diversas dimensiones con las que las organizaciones, y las personas, lidian de manera constante. Por ejemplo, a partir de la teoría de la acción,¹³ podemos decir que la visión sobre un interés conseguido en el futuro, requiere de habilidades para lograrlo, motivación para emprender, recursos para actuar, así como un plan de acción que guíe dicho cambio. En ocasiones, las organizaciones y las personas no tienen alguno o varios de estos elementos por lo que pueden confundirse, frustrarse, fallar, etcétera, con los costos que esto implica.

Antes de entrar a la estructura de la planeación estratégica, es importante mencionar que dicho proceso de planeación debe hacerse, de preferencia, involucrando a la mayor parte del personal implicado en las áreas directivas y operativas para que puedan ser partícipes de dicho proceso e interioricen los valores y objetivos que la planeación genera, pero, además, que entiendan su papel en la consecución de los objetivos esperados. En el cuadro siguiente podemos identificar distintas

¹² Patricia Rogers, *La teoría del cambio*, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014.

¹³ Talcott Parsons, "The Social System", *Implicit Religion*, 1951.

etapas del proceso de planeación, las cuales resultan relevantes para entender la forma como se va construyendo el plan estratégico, así como los elementos que lo integran, para pasar después, a la construcción de un plan operativo que le dé sentido a la acción.

Cuadro 1. Las fases de la planeación estratégica

Plan	Fases del proceso de planeación	Producto del proceso de planeación
Planeación estratégica	Vision de futuro Gestión del cambio FODA* Análisis situacional Mapa de actores	Visión de futuro Diagnósticos interno y externo
	Prospectiva organizacional	Visión de futuro Visión Misión Valores Estrategias Objetivos Metas
Planeación operativa	Planes de acción	Estrategias Objetivos Metas Programas Proyectos Acciones específicas
	Instrumentación, gestión y evaluación	Programación, gasto, control, indicadores y evaluación

*Las siglas corresponden al "Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas".

FUENTE: elaboración propia.

Visión de futuro

Uno de los aspectos más relevantes de la planeación estratégica es la visión de futuro que las organizaciones buscan cumplir, es decir, es la forma en que se responde a las preguntas: ¿dónde quiero estar en un tiempo determinado?, ¿cómo me veo al final del año fiscal?, ¿cómo entiendo a la organización y sus fines en el año entrante o al final de mi gestión? La visión de futuro se expresa como una frase donde hay un reconocimiento de quiénes somos y cómo nos gustaría ser, bajo el entendido de que tenemos recursos y capacidades técnicas para poder conseguir dichas posibilidades. Sin embargo, no es aún una idea fina sobre el futuro, sino una especie de planteamiento que requiere de un diagnóstico para saber las capacidades reales para conseguirlo o bien, los límites que la organización tiene, pero de los que no es consciente aún o que se han pensado de distintas maneras debido a que los intereses, las acciones o los fines han sido otros en un momento determinado.

Para afinar esta idea de futuro, requerimos de un proceso de diagnóstico sobre los actores y las variables que nos permitirán entrar al proceso de planeación como tal. Para ello, entonces, necesitamos de un análisis donde podemos utilizar diversas técnicas que nos permitan identificar los aspectos más relevantes del entorno y tener una perspectiva de elementos tanto internos como externos, con respecto al objetivo inicial que queremos lograr. Pero dicho análisis también implica aquellos aspectos que podemos controlar y los que no, en ambas dimensiones, tanto internas como externas. Esto nos permitirá identificar aquello en lo que habrá que

prestar atención durante la instrumentación del plan. En realidad, este proceso de discusión genera la posibilidad de escenarios, que pueden ser relevantes como mecanismos de ajuste en el proceso de instrumentación.

La visión de futuro se redacta como una idea simple, concreta y de manera general, porque de ella partirá la redacción de la visión, sobre la que inicia el plan estratégico y que marcará el punto de llegada después de la instrumentación.¹⁴ Por ello, debe proveer de orientación al conjunto de acciones, pero también sentido a las metas y a los indicadores que dan cuerpo al plan.

Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)

Usualmente, en la planeación estratégica se utiliza el FODA, el cual también tiene varias técnicas que se utilizan dependiendo de la profundidad y seriedad con que se busca construir el diagnóstico.¹⁵ En general, hay una sobrestimación de las capacidades del FODA para el desarrollo de diagnósticos, pero en realidad depende de lo que se quiere lograr al utilizarlo. Por ejemplo, al establecer discusiones grupales y lluvias de ideas sobre los distintos aspectos del FODA, se generan procesos de interacción donde las y los involucrados pueden resolver problemáticas organizacionales que, de otra manera, permanecerían latentes.

¹⁴ Chiavenato y Arao, *op. cit.*

¹⁵ Georgios Kormaris, "SWOT Analysis in the software industry. Method Engineering", *SWOT Analysis*, Universiteit Utrecht, 2009.

En primera instancia se ubica la visión de futuro y, con respecto a ella, entonces se identifican las distintas dimensiones que el FODA plantea. En ocasiones, quienes facilitan el proceso de construcción del FODA no identifican el objeto que sirve de referente para el mismo, sino que sólo plantean un proceso de lluvia de ideas donde se refieren diversos conceptos que no necesariamente se ligan con la visión de futuro o con el FODA en sí, pero que pueden reflejar preocupaciones o ideas que requieren tratamiento por parte de las áreas gerenciales.¹⁶

Al ubicar la visión de futuro al centro del análisis FODA podemos desarrollar las fortalezas organizacionales con respecto a ella, con lo que se aterriza la posibilidad de identificar variables relevantes y no únicamente aquellas que pensamos pueden intervenir en el fenómeno. Existe una discusión en el sentido de cuántas fortalezas podemos enumerar porque, en realidad, los procesos sobre los cuales abordamos las dimensiones del FODA nos pueden llevar a listas interminables de cosas que consideramos relevantes para el contexto que estamos analizando.¹⁷

Sin embargo, al pensar cuántas variables son las que efectivamente nos interesan y son manejables o cuáles son las que podemos realmente controlar sus mecanismos o intervenir, entonces, comenzamos a reducirlas. En general, cinco o menos variables en cada dimensión resultan suficientes para poder plantear el tema de cada una de éstas porque, además, no es únicamente que podamos identificarlas, sino que también podamos medirlas para darle más certeza al análisis.

¹⁶ Marketline, *Starbucks Corporation SWOT Analysis*, 2014.

¹⁷ Jessie M. Orlich, "El análisis FODA", *Planeación Estratégica*, 2008.

Si en el contexto de fortalezas decimos que la profesionalización del personal es una de ellas, para lograr la visión de futuro tendríamos que decir, con respecto al resto de las variables, qué prioridad o ponderación tiene. Por ejemplo, hay visiones que requieren de personal formado, capacitado y con habilidades específicas para ciertos tipos de trabajo, por lo que si nuestra organización tiene dichos elementos, tendríamos que saber en una escala del uno al 100, por ejemplo, hasta qué punto cumplimos con las habilidades requeridas. Entonces tendríamos que medir dicha variable para identificar nuestro grado de cumplimiento y así, ponderar el peso real de esa variable y su relación con otras fortalezas que podamos enumerar para que en el plan estratégico podamos incluir actividades que nos ayuden a mantener o desarrollar fortalezas requeridas.

De esta forma, el FODA no sólo tiene cuatro cuadrantes dados por sus cuatro factores principales, sino que dentro de cada uno de ellos, cuenta con dimensiones dadas por los componentes de las variables que se identifican. Por ejemplo, regresando al tema de profesionalización, ubicamos diversas competencias que se requieren y la ponderación de cada una de ellas nos da en conjunto un espacio determinado dentro del cuadrante de fortalezas, donde podemos ubicar una posición que se construye, obviamente, a partir de los criterios que de manera arbitraria la misma organización se otorga.

En ese sentido, la técnica FODA a escoger depende de las necesidades organizacionales, así como de los efectos que se buscan desarrollar dentro del proceso de planeación. El FODA es muy popular debido a su sencillez en la construcción de contextos, de los cuales se derivan variables que sirven para

el desarrollo de las estrategias, pero también de los planes operativos y de la orientación que las acciones deben tener.¹⁸

En una segunda dimensión, más allá del FODA, existen otras técnicas de análisis que también pueden generar un contexto sobre el cual se define la visión de futuro. Por ejemplo, los análisis situacionales permiten identificar variables concretas, detenidas en el tiempo en el que se inicia el proceso de planeación sin que se realice alguna interpretación sobre ellos, lo que elimina la parcialidad que se puede tener en otras técnicas pues, fundamentalmente, se documentan variables propias de la situación presente.

Por ejemplo, en el contexto de las condiciones económicas se plantean los contenidos objetivos de variables como el PIB, la balanza de pagos, el tipo de cambio, las tasas de interés, las reservas internacionales, etcétera, para poder definir, de manera concreta, la forma en que el contexto determina las capacidades de consecución de la visión de futuro que se ha planteado de manera previa. Otras técnicas, como el análisis de coyuntura, el de escenarios, el prospectivo, etcétera, son también elementos que se han utilizado como herramientas para definir el diagnóstico sobre el cual se inicia la planeación.

Finalmente, otra herramienta que complementa al FODA es el análisis de actores y la influencia que tienen sobre el objeto que buscamos.¹⁹ Bajo el contexto del funcionalismo, los actores tienen intereses que pueden o no ser convergentes con los intereses organizacionales, pero es precisamente la relación de interés sobre la que se construye

¹⁸ Marketline, *op. cit.*

¹⁹ Scott de Marchi y Scott E. Page, "Agent-Based Models", *Annual Review of Political Science*, vol.17, núm. 1, 2014, pp. 1-20.

el plan estratégico. Para ello, se deben mapear a los actores y sus intereses, así como la forma en que ellos podrían mover los elementos del plan. Por lo anterior, mapearlos es fundamental para diagnosticar no únicamente quiénes son, sino también sus historias y sus capacidades de influencia para determinar y usar los recursos organizacionales en la consecución del plan estratégico.²⁰ En ese sentido, al igual que con el FODA, existen varias técnicas para mapear actores dependiendo del objetivo que se tiene, pues de eso deriva la información requerida.

Los mapas de actores parten del supuesto de la existencia de personas u organizaciones que tienen intereses, voluntad, capacidades y son racionales,²¹ por lo que, cuando actúan, tienen la posibilidad de modificar estructuras sociales. En el supuesto de la planeación, son precisamente las acciones desarrolladas por los actores las que se estructuran, pero además, existe la presunción de que los intereses pueden cambiar, igual que el sentido de las acciones que se realizan, impactando al plan, pero también activando los mecanismos para ajustarlo de acuerdo a dichas acciones. En los mapas de actores se identifican entonces, como personas u organizaciones, a sus espacios de acción, la información histórica y de identidad, intereses, grados de influencia, dependiendo de los recursos que manejan, capacidad de manejo de recursos, experiencia, perspectivas ideológicas e intereses con respecto a la visión de futuro.

²⁰ Alberto Scolari, *et al.*, “Marketing móvil en Cataluña: mapa de actores, contenidos y tendencias”, *Pensar la Publicidad*, vol. 3, núm. 1, 2009, pp. 147-162.

²¹ Parsons, *op. cit.*

Las técnicas para mapearlos dependen del objeto para el que se hacen, así como de los supuestos de acción. Por ejemplo, para determinar la capacidad de influencia de los actores, damos énfasis a los recursos que tienen para mediar en las decisiones que se toman en el contexto de la planeación y el plan. En otro sentido, podemos identificar más bien sus historias para ubicar afinidades y hacer mapas de redes que nos permitan construir estrategias de interacción entre ellos, tanto en la dimensión de los intereses como en el plan. De la misma forma, el mapeo de actores puede ubicar ideologías, condiciones sistémicas, su posición con respecto a las reglas, los mecanismos de racionalidad en el proceso de toma de decisiones, la forma en que interactúan con otros actores con intereses similares, su organización interna, liderazgos, etcétera.

Visión

Es por eso que, al conjuntar el FODA con otras técnicas de análisis para ubicar las variables del contexto y los actores, podemos redefinir la visión de futuro que habíamos planteado originalmente con elementos concretos a partir de los cuales podamos pasar a la definición de una misión y luego estrategias para hacerla posible. En este sentido, una vez que la visión de futuro es comparada con el contexto y los actores sobre los que se busca desarrollar, podemos saber qué sí y qué no puede ser posible, qué podemos controlar y qué no, además de cuáles actores pueden intervenir y cómo pueden hacerlo, para entonces poder redefinir la visión de futuro y construir una visión

cuyo objeto concreto es el que queremos construir como resultado de la planeación.²²

En ocasiones, cuando a una persona se le pregunta cómo se ve dentro de cinco años, la imagen puede ser borrosa o muy general en términos del objetivo. Por ejemplo, al inicio de sus periodos, las y los alcaldes presentan propuestas que pueden ser realizables a lo largo del tiempo pero están planteadas en términos generales porque usualmente se ubican al final de su administración. En la medida en que se construye un diagnóstico, se identifican actores, se ubican recursos, etcétera y entonces, las propuestas se van haciendo más concretas y viables, y se pueden tener planes que llevan a la obtención de resultados específicos, los cuales obviamente son muchos más claros que lo que se pensó de manera inicial.

De esta forma, la visión es el punto de entrada sobre el cual construiremos el plan. Hay metodologías que ubican primero a la misión y después a la visión, pero en este caso, asumimos que la visión da rumbo, mientras que la misión genera contenido a las acciones que se realizan para alcanzar a la primera.²³ La visión debe ser una frase corta, tal vez no mayor a 15 o 20 palabras, que sea clara, indique tiempo, que lleve a la acción, que diga qué se va a conseguir, que dé rumbo y que sea motivadora y retadora. Todo eso en una oración construida en conjunto con quienes participan en la planeación para poder interiorizarla y ser la base, no únicamente del plan desarrollado, sino de la filosofía de la organización.

²² Alberto Leer Guillén, “Planeación estratégica en instituciones del sector público de América Latina”, *Tec Empresarial*, vol. 8, núm. 1, 2014, pp. 42-49.

²³ Juan Boggio Vázquez, “Planeación estratégica para el desarrollo: el caso de Quintana Roo” en *Teoría y Praxis*, núm. 5, 2008, pp. 69-84.

En ese sentido, la visión responde a una necesidad del ambiente, que la organización identifica y busca resolver en el tiempo, pero construida como una aspiración colectiva sobre lo que se quiere lograr a partir del trabajo en conjunto. Por eso es tan relevante, porque es el elemento que inspira, orienta, integra, etcétera, las intenciones de la organización.

Varias organizaciones, particularmente en la administración pública, cometen el error de trasladar los objetivos organizacionales a la visión, buscando entonces hacer coincidir el mandato legal con el objeto de las dependencias, lo que entonces desvirtúa el proceso de planeación que implica, obviamente, tomar como base a la ley, pero también ir más allá con base en lo que los actores pueden hacer para modificar las condiciones en que se desarrollan los insumos del sistema administrativo.

Por ello, la visión es producto de comparar el contexto definido por los diagnósticos con respecto a la visión de futuro generada, originalmente, al inicio del proceso; plantea la orientación de las acciones más relevantes de la organización, aunque no quiere decir que todas las acciones o estrategias deben estar de manera necesaria englobadas en ella, pues seguramente habrá varias que no quepan, pero sí las más relevantes, las cuales permitirán cumplir el objeto organizacional declarado.²⁴

En ocasiones se piensa que si no se incluyen todos los objetivos organizacionales, se está faltando a la norma pues en ella también se establecen; sin embargo, hay que hacer una diferencia entre las acciones asignadas de manera normativa

²⁴ Chiavenato y Arao, *op. cit.*

a la organización y lo que ésta quiere desarrollar en el futuro como parte de sus propios intereses, cultura, influencia y consolidación en su área de acción. Esto es particularmente problemático en el sector público, porque es obvio que la organización no puede dejar de hacer lo que la ley le indica, pero sí puede imprimir su propio estilo a la forma en que cumple con su mandato legal y a eso se refiere el proceso de planeación.

Misión

Una vez que se ha definido la visión, vamos a definir la misión. Ésta es una frase que refleja lo que la organización hace todo el tiempo para lograr la visión que se ha planteado. Es diferente a la primera, en el sentido de que aquella identifica una condición en el tiempo, a la que se busca llegar a partir de las acciones que se van a desarrollar. En la misión, al contrario, se resaltan las características más relevantes del trabajo organizacional, las cuales impactan directamente la forma en que la visión se busca conseguir. Eso no quiere decir que las organizaciones, particularmente las gubernamentales, no tengan otras áreas de trabajo o influencia, sino que de entre todas, se da énfasis a aquellas que hacen una diferencia en términos de la visión planteada.²⁵

Así, igual que en el caso de la visión, las organizaciones públicas se ven tentadas a transcribir las acciones que la norma establece como parte de la misión, pues sería criticable

²⁵ Chiavenato y Arao, *op. cit.*

que dieran preferencia a algunas y no a otras, lo que en la práctica también ocurre. Sin embargo, esto es una práctica no recomendable en la construcción de la misión, puesto que debe comprender una descripción de lo que la organización hace para apoyar a la visión que se ha planteado.

La forma de construir la misión es identificar las acciones, en términos de los satisfactores que resuelven necesidades concretas planteadas a partir de la visión, con el trabajo cotidiano de la organización. Entonces, a partir de ahí, se plantea una frase corta, igual que la visión, no mayor a 15 o 20 palabras, que muestre las acciones cotidianas más importantes de la organización que la apoyan. Igual que esta última, la misión es un elemento de prospección que desde el presente busca servir como pivote entre el futuro y la acción, estructurando así, la base de los contenidos de las estrategias que derivan de ella. Es decir, la misión plantea acciones que resuelven necesidades presentes que apoyan el futuro, donde entonces, se identifican elementos que dan contenido a acciones mucho más específicas.²⁶

La misión da pie a la construcción de estrategias generales o líneas de acción sobre las que se desarrollan los planes operativos. Por eso, la misión debe estar alineada con la visión y proveer de elementos concretos la diferenciación de sistemas de acción que permitan ordenar reglas, funciones, roles y mecanismos, los cuales son fundamentales para el desarrollo de objetivos y acciones concretos. En este momento, varias metodologías consideran la incorporación de una sección de valores donde las organizaciones declaran los contenidos de los valores que consideran fundamentales en la realización de la

²⁶ López y Vargas, *op. cit.*

misión. Dichos valores y sus definiciones establecen límites no únicamente a las acciones de la misma organización, sino a sus integrantes, por lo que resultan fundamentales para orientar la acción con respecto a la misión.

Estrategias

La literatura sobre la estrategia es vasta, pero sus distintos entendimientos modifican la forma como se utiliza para el caso de la planeación estratégica, a pesar de que se encuentra en el mismo nombre de la metodología.²⁷ En general, la estrategia es una regla que provee contenido a las acciones que derivan de ella. Por ejemplo, si se plantea como proactiva, entonces, todas las acciones asumen una condición de proactividad, independientemente de que hayan sido detonadas por el plan, por un requerimiento expreso o por la gestión realizada por un área directiva.

Esto es relevante porque de la misión se derivan las líneas generales de acción que se plantean, precisamente, como estrategias y que se interrelacionan para lograr la visión, pero hay una segunda dimensión en ella. La planeación lineal consideraba fundamentalmente, el presupuesto y las acciones que se financiaban a partir del mismo, pero no tomaba en cuenta ninguna posibilidad de interrupción generada por las condiciones del ambiente o los actores que influyen en la implementación del plan.²⁸

²⁷ Michael E. Porter, “¿Qué es la estrategia?”, *Harvard Business Review*, 2011, pp. 100-117.

²⁸ Michael E. Porter, *Estrategia Competitiva*, 2ª edición, México, Editorial Patria, 1980.

Esta perspectiva dominó durante mucho tiempo la forma en que se realizaban presupuestos y planes en las organizaciones públicas, hasta que se introdujeron otros elementos como los programas y los objetivos, cambiando la lógica de planeación y presupuestación, pero no necesariamente incorporando los impactos que la implementación asume, con lo que se mantenían las estructuras rígidas.²⁹

Para las organizaciones públicas, cuando eventualmente tenían sus elementos de planeación bien desarrollados y, en consecuencia, un plan, la implementación podía ser muy compleja debido a problemáticas como la asignación de los presupuestos, los tiempos en los que los flujos se asignaban, las variables externas, tales como la necesidad de proveedores que tuvieran los productos que se requerían, además de los tiempos, mecanismos de control, etcétera, sin que pudiera haber espacios de modificación del plan, pues en su construcción no se consideraban dichas interacciones.

A partir de ahí, la planeación estratégica incorpora una dimensión que toma en cuenta la interacción entre actores o variables intervinientes que pueden modificar las expectativas del plan debido a que, en ocasiones, la única variable constante era el plan mismo. Al asumir la posibilidad de cambio en el contexto sobre el cual se planeó, podemos ajustar los aspectos del plan operativo, aunque incluso hay metodologías que considerarían modificar la visión y la misión, lo cual no es siempre factible debido a que ahí sí puede irrumperse con la estructura y gestión institucionales.³⁰

²⁹ Guillén y Ramírez, *op. cit.*

³⁰ Ángela Lucía Noguera Hidalgo, David Hernando Barbosa Ramírez y Guido Angello Castro Ríos, “Estrategia organizacional: una propuesta de estudio”, *Estudios Gerenciales*, vol. 30, núm. 131, 2014, pp. 153-161.

En consecuencia, la estrategia parte de un proceso de racionalización de las condiciones en que se busca llevar a cabo la visión; así, tiene que ver con el análisis de los caminos viables para la consecución de ésta, con base en las prioridades y recursos organizacionales que se contemplan para su implementación. Asimismo, puede plantearse una dimensión de tiempo, en el sentido de en qué periodo se busca iniciar y concluir, lo cual depende de la visión planteada. Una estrategia puede plantearse en el largo plazo, pero para una visión en particular eso puede significar cinco años, mientras que para otra pueden ser dos meses. Por ello, se debe tener en cuenta siempre, la condición propia de la visión como orientadora de las estrategias construidas para lograrla.³¹

Por ejemplo, si se ha definido como valor organizacional la eficiencia en el uso de recursos, entonces, las acciones que se planeen deberán estar permeadas por esa idea, por lo que una estrategia que no asuma condiciones de racionalidad, no es una opción como parte de la selección de opciones que se tiene. Si se ha planteado el valor de máxima publicidad, en consecuencia, las líneas estratégicas deberán ser coherentes con dicha condición y aquellas estrategias que no puedan alinear-se a dicho principio no pueden ser tomadas en cuenta.

De ahí la relevancia de asumir de manera seria y profesional el proceso de planeación, pues es ahí donde las y los integrantes de la organización tienen la posibilidad de plantear las condiciones sobre las que se realizará el trabajo, pero con base en los análisis que se han desarrollado desde el contexto organizacional.

³¹ Michael E. Porter, “Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia”, *Harvard Business Review*, vol. 86, núm. 1, 2008, pp. 58-77.

De esta manera, la estrategia es una regla que da contenido a las acciones, pero también una dimensión donde se asumen líneas generales de acción sobre las que se construirá el plan operativo. Al alinear la visión con la misión y las estrategias para conseguir esta última, se tiene la parte más relevante del proceso de planeación. Lo que sigue a continuación, es generar una conexión entre el pensamiento estratégico generado en esta primera parte, con la operatividad del plan.³² Esta conexión está dada por los objetivos, mismos que aterrizan varias condiciones de los elementos planteados anteriormente, para traducirlos en acciones concretas que puedan ser monitoreadas, medidas y evaluadas para ajustarlas y mantenerlas sin cambio como se pensó originalmente.

Objetivos

Este apartado es fundamental para la construcción tanto del plan operativo como de los mecanismos de evaluación que se van a desarrollar a partir de las metas y los indicadores que de ellos se deriven. Los objetivos median entre la parte prospectiva y la operativa del plan, por lo que resultan fundamentales no únicamente en su construcción, sino en su claridad y viabilidad para poder cumplir los requerimientos de la visión.³³

Los objetivos expresan resultados a partir de las acciones, de manera cualitativa y con un mecanismo que da orientación

³² Chiavenato y Arao, *op. cit.*

³³ Yeisson Tamayo Salamanca, Abel Del Río Cortina y David García Ríos, “Modelo de gestión organizacional basado en el logro de objetivos”, *Suma de Negocios*, 2014.

a la acción. Por ejemplo, una intención se queda en eso si no tiene un cómo y un sentido que funcione como referente para poder saber hacia donde llevamos la actividad a desarrollar, así como su grado de profundidad o complejidad, para después construir mecanismos de evaluación que nos digan si realmente hicimos o llegamos a donde queríamos.

Un objetivo tiene tres componentes: un *qué*, un *cómo* y un *para qué*, los cuales deben estar presentes todo el tiempo.³⁴ Si la estrategia da el sentido general de cómo se busca lograr la visión, entonces, los objetivos aterrizan esas condiciones estratégicas a partir de resultados concretos que se pretenden conseguir y que en conjunto buscan la visión.

Los objetivos son enunciados que comienzan con una acción concreta relacionada con qué se busca hacer. Usualmente, la regla común es que comienzan con un verbo en infinitivo; el problema aquí es qué verbo y con cuáles reglas debe utilizarse. Hay una discusión permanente sobre el tipo de verbos que deben usarse, pues en algún momento, la tipología de Bloom fue dominante en este sentido ya que no todos los verbos en infinitivo denotan acciones concretas.³⁵

Bloom ordenó un conjunto de verbos en cinco dimensiones, yendo de acciones simples a complejas, donde realizar una, en una dimensión más amplia de complejidad, implicaba realizar otras previas en las dimensiones anteriores más simples. Entonces, si el objetivo implica evaluar, el cual es un verbo de quinta dimensión, pues antes debió haberse revisado y compilado

³⁴ Jacqueline Hurtado de Barrera, *Cómo formular objetivos de investigación*, Bogotá, Magisterio, 2008.

³⁵ Ana Paula Ferraz y Renato Vairo Belhot, “Taxonomía de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais”, *Gestão & Produção*, vol. 17, núm. 2, 2010.

información, sistematizado, analizado y, tal vez, comparado, para poder realizar una acción más compleja como la evaluación.

Así, el verbo en infinitivo, el cual denota una acción concreta en una dimensión de acción sobre un objeto directo o indirecto, es la base del *qué* de la frase. Por ejemplo, “Evaluar el impacto del componente segundo del programa” donde para realizar una evaluación se requiere de un conjunto de acciones previas que están sintetizadas en el verbo *evaluar*, pero además el objeto es el “componente segundo del programa” con lo que podemos completar la idea del *qué*. En este sentido, si ya se planteó un verbo en una dimensión determinada, no es necesario desarrollar objetivos específicos que clarifiquen las dimensiones previas.

En un segundo momento planteamos el *cómo* del objetivo. Es decir, definimos una metodología que, en nuestro ejemplo, nos lleve a la forma en que vamos a evaluar el impacto del segundo componente del programa. Por ejemplo, “a través de una técnica de regresión de mínimos cuadrados” donde ubicamos la manera en que vamos a lograr el *qué*. Este apartado es fundamental, pues nos da los elementos para poder plantear metas, parámetros de acción y los recursos que utilizaremos para ello.³⁶ Al decir que manejaremos una técnica determinada, estamos indicando no únicamente lo que queremos lograr, una evaluación, sino que también están implícitos los límites y los alcances de la misma. Una evaluación de impacto es distinta a una de procesos, de insumos, de productos o de resultados, por lo que no hay lugar a dudas sobre lo que se está ubicando.

³⁶ Hurtado, *op. cit.*

Finalmente, en este segundo momento del objetivo, al decir qué tipo de evaluación es, estamos asumiendo también los recursos necesarios para ello. Una evaluación requiere de diversas acciones que implican recursos específicos, por lo tanto entre más clara sea la definición del cómo, obtendremos también las necesidades para lograrlo. En algunos casos se plantea también una dimensión de tiempo. Es decir, se indica el momento en que se busca realizar el cómo, por lo que podemos medir también el avance en la consecución del mismo. En nuestro ejemplo, la evaluación de impacto se realiza al final del programa mencionado, por lo que se puede indicar la temporalidad de la acción también, diciendo que se concluirá en tres meses.

El tercer componente del objetivo, tiene que ver con la orientación del mismo, dada por el *para qué*, pues es fundamental saber cuál es la intención para dar contenido a la acción, es decir, que sea coherente con la idea de la visión. Este elemento es precisamente el que nos permite conectar las acciones de los objetivos, con la misión y la visión, para darle sentido al plan estratégico.

Si no sabemos para qué queremos realizar una acción, tampoco sabremos cuál es el alcance y el sentido de hacerla en el contexto de un conjunto de acciones que pueden parecer más relevantes que otras; pero este *para qué* también denota los productos o resultados que derivan de la acción, ayudando a darle sentido al valor que se está creando a partir del logro de la acción.³⁷

³⁷ Armando Pablo Díaz Olivera e Idalberto Benjamín Matamoros Hernández, El análisis DAFO y los objetivos estratégicos, *Contribuciones a la economía*, 2011.

En nuestro ejemplo, si decimos: “para comparar el impacto conseguido por el programa, con respecto al instrumentado en el año anterior”, entonces, ya tenemos una razón por la cual queremos desarrollar esta acción. Por lo tanto, el contenido de la misma tendrá como referente el otro programa, generando así, las condiciones para su desarrollo con base en los referentes del programa del año anterior.

De esta manera, la redacción de los objetivos es fundamental para el tránsito del plan estratégico al plan operativo, pues con objetivos bien contruidos, tenemos acciones concretas que pueden ser ubicadas en el tiempo tanto con alcances como con límites medibles e integrados a mecanismos de control que permitan una evaluación sobre la forma en que se desarrolló el trabajo, puesto que nos permite realizar evaluaciones del sistema en su conjunto.

Las organizaciones públicas, por lo menos en México, usualmente utilizan verbos como colaborar, coadyuvar, realizar, concretar, los cuales, en general, no denotan acciones que puedan ser medibles, lo que genera planes igualmente complejos porque es complicado determinar sus espacios de acción, parámetros, tiempos, metas, sentido, etcétera. Cuando se dice coadyuvar, se pierde el referente concreto de la acción, el cual puede implicar también responsabilidad en su elaboración.

En este sentido, pasar de los objetivos al plan operativo implica un paso previo que nos permite establecer las condiciones de las acciones que vamos a planear. Una vez que se ha planteado el objetivo, de éste se derivan las metas y su unidad de medida, las distintas acciones que se deben desarrollar para lograrlo, la cobertura, los recursos, el tiempo, el

espacio, los procedimientos, los resultados y el valor generado. Estos elementos son la base de dos dimensiones adicionales de la planeación. Por un lado, las metas y, por el otro, los indicadores que nos permitan medir lo que estamos haciendo. En el primer caso, la meta nos dice si es que conseguimos el objetivo y los indicadores nos dicen cómo lo estamos consiguiendo.

En ese sentido, la construcción de indicadores es fundamental como parte del mecanismo de evaluación del plan estratégico porque en ellos ubicamos lo que queremos saber en términos de la instrumentación del plan, pero también para entender hasta qué punto estamos consiguiendo la visión que hemos planteado, con base en las acciones que derivan de la misión y las estrategias.

Metas e indicadores

En el proceso de planeación se aterrizan los logros concretos que se buscan generar, tales como resultados de las estrategias y los objetivos, las cuales son fundamentales para apoyar el logro de la visión planteada. Es por ello que estos logros se ubican como metas que, dependiendo de su naturaleza, cuentan con distintas características que dependen de la estructuración del objetivo en términos de la metodología planteada para lograrla.³⁸

Estas metas son los productos que derivan de procesos identificados en el plan operativo, donde los insumos son los

³⁸ Salamanca *et al.*, *op. cit.*

recursos que requerimos para ello. Entonces, podemos tener metas generadas por procesos específicos u otras generadas por objetivos concretos, las cuales son una dimensión superior de las mismas, creadas por metas que derivan de procesos. Por ejemplo, si tenemos un mecanismo de gasto que es eficiente, podríamos considerar un ahorro de 10 % sobre el presupuesto en su conjunto, esa es nuestra meta, pero ésta se deriva del hecho de que haya procesos específicos de generación de valor, donde las áreas se pongan metas y ahorren cantidades que, en conjunto, generan 10 %.

Entonces, las metas son objetos concretos que se obtienen a partir de la operación del plan. Dependiendo de su estructura, pueden tener dimensiones de cobertura, alcance, tiempo, cantidad, volumen, lugar, costo, etcétera y se pueden medir dependiendo de lo que nos interese saber de la operación del plan. Por ejemplo, si además de ahorrar 10% queremos hacerlo en dos meses, entonces, podemos construir ahí dos indicadores que nos digan tanto el avance en el tiempo como en la cantidad con respecto al tiempo, alguien más detallista lo haría sobre cada línea de gasto que el rubro contenga.

Asimismo, podemos construir escalas de evaluación en términos de los objetivos de evaluación y las metodologías que utilicemos para el análisis de la información generada.³⁹ En ese sentido, la construcción de indicadores es fundamental como parte de la perspectiva estratégica, porque no todos los que se pueden desarrollar sirven para todo.⁴⁰ En realidad,

³⁹ Armando Pablo Díaz Olivera e Idalberto Benjamín Matamoros Hernández, *El análisis DAFO y los objetivos estratégicos, Contribuciones a la economía*, 2011.

⁴⁰ Carlos Mario Pérez Jaramillo, “Curso Indicadores de Gestión”, *Curso Índices de Gestión*, 2012.

podríamos construir indicadores para medir cada fase, cantidad, orden, etcétera, del proceso, el producto, los resultados, y demás, pero no todos sirven en términos de las decisiones que se busque tomar, o no todos pueden generar la información suficiente para ello.⁴¹

Los indicadores son, usualmente, cocientes que nos indican el desarrollo de condiciones cuantitativas o cualitativas y se expresan como cocientes. Por lo tanto, necesitamos tener, al menos, dos dimensiones que nos indiquen cambios en la consecución de la característica específica que buscamos desarrollar.⁴² Por ello, se expresan como fórmulas base las cuales se alimentan de información generada por los procesos de instrumentación, que se ordenan de acuerdo a la forma en que se plantearon los indicadores en la planeación.

De esta manera, las metas derivan de la manera como las planteamos en los objetivos, donde también encontramos las condiciones de método para lograrlas. La forma específica de hacerlo, el control y la evaluación de las mismas, se encuentran y desarrollan en los planes operativos derivados del plan estratégico. Además, en ese plan también es posible identificar los aprendizajes organizacionales que se pueden generar a partir de la instrumentación del mismo, así como de las experiencias que se desarrollan en la interacción de actores y que buscan impactar al plan en su conjunto.

Dependiendo de la metodología, se construyen matrices de indicadores basadas en las hojas descriptivas de cada uno de

⁴¹ Mariana Armijo, *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, Ilpes-Cepal, 2009.

⁴² Paulo de Martino Jannuzzi, "Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil", *Revista Do Serviço Público*, vol. 56, núm. 2, 2005.

ellos, para entonces tener claridad sobre lo que se está midiendo y la función que cumple cada indicador como parte de factores que, en su conjunto, construyen metas. En lo que sigue, el plan operativo, podremos ver la forma en que dichos indicadores se traducen en tableros de gestión que pueden organizarse de tal manera, que los espacios directivos mantengan el control de insumos, procesos, productos y resultados en sus distintas vertientes.

El plan operativo

Una vez que el plan estratégico se ha planteado, vamos a un segundo proceso de planeación que tiene que ver con la forma en que las áreas operativas trasladarán el plan a los distintos espacios de operación organizacional, involucrando estructuras, recursos, personas, espacios gerenciales, etcétera, para dar sentido a un nuevo plan de operación. Dicho plan contiene, fundamentalmente, estrategias, objetivos, metas, indicadores, programas, proyectos y acciones específicas, mismos que se instrumentarán a través de procesos de gestión que incluyen mecanismos de control, evaluación e incorporación de aprendizajes organizacionales y personales, generados por la experiencia y las necesidades de instrumentación que el plan requiere.

Dependiendo de la forma en que el plan ha construido objetivos, así como de la cultura y experiencia organizacionales, es como el plan operativo toma sentido. Las organizaciones cuentan con dos grandes dimensiones. Por un lado, la estructura organizacional que se refleja en el organigrama, donde se

expresan los flujos de poder formal, las formas en que se organiza el trabajo, los espacios directivos, las líneas de supervisión, así como los núcleos de operación; además de las líneas de apoyo y los espacios de estandarización, control y evaluación. Cada organización es distinta en términos de la relación entre estas áreas, por el tipo de producto que desarrollan.

Por ejemplo, hay dependencias que realizan servicios a gran escala, como aquellas que elaboran pasaportes o licencias, donde los núcleos operativos y de apoyo tienden a ser más grandes y con procesos más estructurados. En cambio, hay otras organizaciones cuyos productos son menos tangibles, como aquellas que desarrollan regulación, donde los espacios directivos y líneas de supervisión son más grandes que los núcleos operativos.

De la misma forma, existen organizaciones donde la cultura determina la forma en que se desarrolla el trabajo: los mecanismos de ajuste entre personas, las formas de transmisión de flujos de poder, los elementos simbólicos, los rituales, los incentivos, etcétera. Por ejemplo, en algunas de ellas, se desarrollan mecanismos de trabajo informal que cruzan líneas de poder o autoridad organizacional, permitiendo hacer más eficiente la consecución de objetivos, aunque obviamente puedan afectar los planes desarrollados por la propia organización.

Es por eso que el proceso de planeación operativa se debe adaptar a estas características organizacionales, pues de otra manera, se podrían generar espacios de ineficiencia o irracionalidad administrativa que pongan en peligro no sólo la instrumentación del plan estratégico, sino las actividades propias de la organización, debido al cambio que ésta sufrirá

a partir del inicio mismo del proceso de planeación estratégica y operativa.

La planeación operativa parte de los objetivos y las metas, para entonces ya planteadas en líneas subsecuentes a partir de cuatro dimensiones o más, esto debido a la complejidad de la operación, para aterrizar un plan específico de acción. Tiempo, recursos, actividades y actores involucrados son aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la construcción del plan, el cual toma forma a partir de módulos en programas o en proyectos específicos con sus propios procesos de planeación.

Otra forma de elaboración del plan parte del supuesto de la perspectiva sistémica, donde los objetivos determinan los productos a realizar a partir de los procesos dados por la misma estructura de la organización, y donde tanto los recursos como los requerimientos del plan se ubican como insumos. En ese sentido, los mecanismos de control y evaluación se distribuyen dependiendo de su lugar en el contexto del sistema, sirviendo para procesar ajustes a lo largo del mismo, para una mejora continua.

En el contexto público, los planes operativos dependen de la forma en que las áreas de planeación determinan su elaboración, cuya base normativa se establece, dependiendo de cómo hacienda o las secretarías de finanzas locales ubican sus compromisos y objetivos de gasto anual. Esto implica un límite a la manera en que se elaboran los planes operativos con respecto al plan estratégico, porque entonces, se tienen que ajustar a las especificaciones de la norma y a las áreas de estandarización.

A pesar de que en los años recientes se ha instrumentado el marco lógico como base del proceso de presupuestación, se

trata de una metodología que tiene una lógica distinta a la de la planeación estratégica, pues parte del producto hacia las actividades, en lugar de partir de la visión hacia el producto. En realidad, el marco lógico construye primero un plan operativo, ordenado por procesos estratégicos, tomando en cuenta el papel de los actores para, desde ahí, abordar las áreas más estratégicas y los fines que se plantean en el nivel de la visión de la planeación estratégica.

Independientemente de la metodología que se utilice para la realización del plan por razones normativas y administrativas, no se debe perder de vista que el plan operativo es distinto, en la intención, a los planes operativos anuales o planes anuales de las dependencias públicas, pues ellos están ligados a una lógica de gasto, mientras que el plan del que hablamos aquí está en el contexto de un plan estratégico.

Sin embargo, tampoco tiene sentido tener dos planes operativos, uno formal y el otro ligado a los aspectos estratégicos, pues es una pérdida de esfuerzos organizacionales y los planes incluso pueden contradecirse. Por ello, es mejor ajustar el plan operativo formal, el cual de cualquier manera las organizaciones públicas tienen, pero incorporarlo a un contexto de planeación estratégica que entonces permita un plan coherente con ésta. Instrumentar un mecanismo de planeación estratégica antes del inicio del proceso de presupuestación es relevante porque así, puede haber coherencia entre el plan estratégico y el operativo, además de alinear los distintos intereses de la organización, puede imprimirse una filosofía distinta a la operación.

Los insumos más relevantes para el plan son los que construimos al final del plan estratégico, desde las estrategias y hasta los indicadores, pues a partir de ahí tendremos

que decir cómo vamos a obtener las metas que se plantearon. Para ello, los objetivos son fundamentales, porque desde ahí ubicamos el funcionamiento de las actividades, es decir, si las ligamos a procesos u objetivos y cómo los aterrizamos en acciones concretas.

Como los objetivos son los elementos más concretos del plan, desde éstos desagregamos las actividades. Los verbos con los que inician, además del cómo, permiten darnos una idea de la forma en que se van a obtener, por lo cual los niveles de desarrollo de las actividades dependen realmente del grado de detalle que la metodología planteada por la organización plantee.

Con base en el objetivo, se pueden desagregar objetivos específicos que se ubican como componentes de un objetivo general. Cada objetivo específico debe estar asociado al verbo del objetivo general, pues es lo que permite dar coherencia a las actividades que de ellos se derivan, así como conectar a los indicadores. Al tener objetivos específicos, contruidos de la misma manera que el objetivo general en términos del *qué*, el *cómo* y el *para qué*, ubicamos entonces metas específicas que requieren de actividades concretas para poder obtenerlos y medirlos.

Tenemos objetivos específicos que funcionan como factores que, al juntarse, forman las metas de los objetivos generales. Es por eso que estos últimos funcionan como la base de líneas generales de acción y los otros como líneas específicas de acción, sobre las cuales ordenaremos las distintas dimensiones de tiempo, recursos, actividad y actores responsables, para poder integrar el plan de acuerdo a la metodología que la dependencia pública tenga que instrumentar. Al plantear estas líneas de

acción, se opera en términos de programas, proyectos o actividades que tienen que ver con la relevancia de cada factor que compone la consecución del objetivo, pero también con las necesidades operativas, la cultura, entre otras, sobre las que la organización ordena el trabajo.

No desarrollaremos más la idea del plan operativo, sino que nos enfocaremos en discusiones sobre aspectos asociados a la instrumentación de ambos planes, pues estos instrumentos de cambio estructural y funcional también tienen que ver con la forma en que los espacios directivos asumen el reto del cambio y los mecanismos de gestión que tienen para administrarlo.

Aspectos estratégicos de la instrumentación

El plan estratégico deriva en un plan operativo ya explicado, pero también es importante plantear algunas consideraciones que proceden, precisamente, de los elementos estratégicos que afectan la operación del plan. La gestión de la instrumentación contiene aspectos que preocupan a los espacios directivos, más que a los operativos, los cuales se enfocan, fundamentalmente en el desarrollo de las acciones concretas que derivan del plan.

Cualquier mecanismo que irrumpe en la vida cotidiana de la organización también genera resistencia, expectativas diferenciadas y, por lo tanto, conflicto, porque modifica las condiciones sobre las que los distintos actores, sean grupos o personas, buscan intereses específicos dentro de su área de trabajo. Es por ello que cualquier mecanismo de

instrumentación se debe enfocar en análisis continuos del impacto en la cultura organizacional, de los incentivos positivos y negativos creados por el proceso estratégico, de la identificación y resolución de los conflictos que se generan entre áreas y personas, así como del desarrollo de las capacidades estratégicas de la misma organización para la consecución de la visión, entre otros elementos.

En ese sentido, las y los directivos de las organizaciones o las y los responsables de la instrumentación de los planes necesitan anticipar las reacciones a la instrumentación del plan tanto en el espacio administrativo como en el político. En el contexto del funcionamiento organizacional, hay diversos mecanismos de construcción de capacidades y flujo de poder que no necesariamente pasan por las consideraciones burocráticas formales. Por ejemplo, en el espacio de los mecanismos informales de poder puede haber personas con rangos inferiores que por sus conocimientos, relaciones u otras circunstancias, tengan acceso a espacios de poder superiores, o personas que por sus posiciones estratégicas dentro de ciertas áreas puedan asumir información relevante y entonces promuevan disfuncionalidades burocráticas a partir de su poder informal.

En el contexto de la organización, los cambios implican reasignaciones presupuestarias de funciones, de espacios de poder, de espacios físicos, de personal, entre otros, lo cual implica costos no únicamente para el plan, sino para el resto de las actividades organizacionales. Los beneficios generados por el trabajo se dispersan entre quienes participaron en el proceso de planeación, no sólo en términos de aprendizaje, sino de control sobre los procesos, por lo que hay cambios en

los espacios de poder. Además, el involucramiento de la mayor parte de las personas en la organización permite que se incrementen las posibilidades de apoyo al plan, porque éste se asume como un producto de las personas y no de la organización como tal, por lo que las tensiones tienden a reducirse y la colaboración se incrementa.

Por ello, la instrumentación del plan requiere de mecanismos de gestión del cambio que permitan, a quienes sean responsables de éste, desarrollar estrategias para reducir o tratar las tensiones que deriven de los cambios de poder que son producto del plan, dentro de la misma organización. En ocasiones, esos conflictos trascienden a las dependencias, por lo que también se deben prever formas de resolución de conflictos donde actores externos puedan intervenir.

Así, las y los directivos deben preguntarse cuáles son los límites de la instrumentación del plan, quién o cuáles áreas se beneficiarán más de él y cuáles menos, cómo serán las tensiones, cuáles serán las reacciones de los distintos actores, así como la forma en que se distribuirán los beneficios y los costos generados por la instrumentación del plan. De igual manera, existen aspectos un tanto más complejos que requieren de la atención no sólo de las áreas directivas, sino también de las operativas, por ejemplo, la forma en que el plan debe ser interpretado para el desarrollo del trabajo de cada área, así como los mecanismos de coordinación interinstitucional para poder movilizar recursos necesarios para el apoyo a la visión. Asimismo, los distintos aspectos relacionados con el liderazgo organizacional para orientar recursos y evaluar el desempeño de la visión sobre el tiempo para realizar ajustes a la operación y a la parte estratégica también.

Por otro lado, existen aspectos clave que pueden dañar la instrumentación del plan, tales como escasa experiencia de los recursos humanos para el logro de las metas y los objetivos planteados, o que no haya personal suficiente para el desarrollo de los procesos tanto sustantivos como de gestión del plan, o que la organización no esté alineada a los procesos que la visión requiere, o que el financiamiento y el personal dedicado a las actividades sustantivas no sean suficientes o bien que no tenga las condiciones de infraestructura para lograrlo. La falta de información, tanto del contexto como de los mecanismos de instrumentación evita comprender cómo se está moviendo la organización con respecto al plan, limitando su desempeño.

Un aspecto importante que tiene que ver con la instrumentación es la forma en que se mueven los incentivos, tanto positivos como negativos, los cuales permiten a los actores involucrados comportarse de acuerdo a la consecución de metas del plan. Los incentivos positivos tienen que ver con la manera como las personas se motivan a hacer cosas, pensando en los beneficios que pueden obtener de ello. Los negativos se presentan cuando se busca motivar a las personas a partir de premios que se vuelven derechos (como los bonos) o castigos que pueden dañar la dignidad de las personas.

Cada organización requiere de distintos tipos de incentivos, positivos o negativos, dependiendo de los objetivos que tiene, no obstante, las consecuencias del uso de ambos siempre impactan favorable o desfavorablemente a las relaciones y los procesos de trabajo. Los mecanismos de motivación pueden referirse desde espacios psicológicos, pasando por las estructuras, las funciones, la comunicación interna y externa, los procesos para la consecución de productos y resultados, la

cultura organizacional, la cultura del espacio al que pertenece la organización, etcétera.

Las estrategias de motivación pueden basarse en diversas perspectivas, pero es fundamental que los espacios directivos estén conscientes de que la norma no es suficiente para que una persona haga su trabajo y lo haga bien, sino que hay aspectos de motivación personal o grupal que son fundamentales para alinearles hacia el sentido que la visión tiene. Por ejemplo, la satisfacción de las personas al pertenecer a una organización o un equipo de trabajo, en términos de su crecimiento personal, los retos que le imponen, las posibilidades de participación, etcétera, son aspectos que incrementan la motivación a realizar acciones en el contexto de lo que la organización requiere, porque asumen su trabajo como una oportunidad grupal y personal, modificando la conducta de las personas y aceptando, en mayor medida, nuevas relaciones o formas de trabajo.

Sin embargo, el ciclo no se completa si no hay también reconocimiento organizacional por el logro, la responsabilidad directiva, así como las posibilidades de crecimiento, particularmente, en el contexto de la instrumentación de los planes estratégicos. Lo anterior, porque, como ya dijimos, modifica las relaciones de poder y de trabajo, generando nuevos ajustes y necesidades en el espacio de los recursos humanos, puesto que el crecimiento de manera horizontal incrementa los espacios de responsabilidad y desafío mientras que el crecimiento vertical, aumenta la valoración hacia el trabajo, porque también se incrementa la capacidad de poder de las personas sobre otras personas y sobre la organización.

Retos de la instrumentación

Además de los elementos estratégicos de la instrumentación, existen otros retos que son fundamentales para las y los directivos que tienen que resolver los problemas asociados al desarrollo del plan. Uno de ellos, tiene que ver con la relevancia del plan y del proceso a partir del cual se elabora o se ajusta, puesto que son mecanismos diferenciados.

Como se planteó al inicio, el proceso de planeación es un mecanismo que permite a la organización reflexionar sobre ella misma y lo que quiere ser en el futuro, tal y como las personas lo hacen, por lo que se pueden alinear intereses, objetivos, identidades, etcétera, tanto de las dependencias como de las personas que las integran, por lo que para ambos es benéfico instrumentar técnicas de gestión que respondan a esas condiciones, así como a la intensidad de los contextos en que las organizaciones se desarrollan.

El reto del desarrollo del plan, una vez que se pasa por todo el proceso de reflexión y se confrontan resistencias, nos lleva a la pregunta: ¿cuál es el papel del plan estratégico y del plan operativo?, es decir, al tener el plan, ¿cómo hacemos para instrumentarlo en un contexto de cambio?, el cual es el supuesto sobre el que desarrollamos el proceso de planeación estratégica.

El plan no es un documento fijo, sino que responde a los cambios que el contexto nos presenta. Los espacios directivos y operativos se enfrentan a los impactos que la instrumentación genera, pero también a estructuras normativas, administrativas, políticas, externas, entre otras, que ya fueron planteadas al inicio del proceso de planeación con el

diagnóstico, por lo que están mapeadas y requieren ser actualizadas todo el tiempo.

El ajuste de los planes estratégicos u operativos depende de las necesidades de la misma organización, aunque en el primer caso, modificar lo declarado implica iniciar un mecanismo de planeación similar a éste para involucrar una vez más a los actores principales de la organización en el proceso. En realidad, el ajuste de los planes estratégicos usualmente no se da a la mitad de ellos, a menos de que haya un aspecto que impacte de manera determinante a la organización o al plan.

En el caso de los planes operativos, los procesos de ajuste no sólo dependen de la metodología, sino también de los aspectos normativos y administrativos que ya hemos mencionado anteriormente, pero que en las dependencias públicas existen como parte de los procesos de control y evaluación que se han desarrollado a lo largo de los años recientes, pero que determinan cómo se ajusta el plan.

Así, es relevante decir que el proceso de planeación cumple una función distinta a la del plan, pues si bien para muchos lo importante es este último, para otros debe ser el proceso de planeación. Esto se debe a los intereses que los distintos actores tienen, por ejemplo, las áreas directivas estarán más asociadas a la planeación, porque implica estrategias, recursos y resultados sobre los cuales los van a evaluar, entre otros. Las áreas operativas estarán más interesadas en el plan por lo que, de entrada, tenemos preocupaciones distintas que se materializan de maneras diferentes en el proceso de planeación y la operación del plan.

Otro gran reto tiene que ver con el rompimiento del ciclo de la microadministración para la ejecución del plan. En las

dependencias públicas, como en cualquier otra estructura social, se puede observar una tendencia a la creación de rutinas administrativas que dan certeza y estabilidad al trabajo cotidiano. No únicamente se puede ver eso reflejado en el lenguaje formal que se utiliza en los oficios y en la forma de comunicarse entre las personas, sino también en el desarrollo de los procesos administrativos, en la gestión del gasto, en los mecanismos de verificación y control, sólo por mencionar algunos.

Estos mecanismos del día a día de las dependencias públicas tienen que ver con procesos de microadministración que quitan una fracción importante del tiempo cotidiano al personal administrativo y gastan una buena parte de los recursos organizacionales. Además, estas prácticas se formalizan en reglas y normas de cajón que funcionan para mantener los espacios de poder específico porque realizar cambios en estos mecanismos de control impacta en el funcionamiento de las estructuras organizacionales, pues también tienen que ver con la construcción de incentivos.

La microadministración es enemiga de la planeación estratégica y de su instrumentación, porque son precisamente los cambios y desafíos lo que se busca hacer evidente a partir de esta metodología, es decir, visibilizar lo que obviamente impacta el día a día de la organización. Esto impacta al desempeño organizacional que está basado, en parte, en esas prácticas desarrolladas cotidianamente y que se van formalizando por distintos procesos, legitimando su existencia, pero también dando funcionalidad.

Las reglas que se formalizan por la microadministración son producto de la distribución de poder, así como de la desconfianza y necesidad de control de diversos grupos al

interior de la administración. En consecuencia, para estructurarlos se construyen estas reglas que dificultan y limitan las capacidades gerenciales de los grupos directivos, donde se incluyen también el desarrollo e instrumentación de los planes estratégicos y operativos, los cuales son parte del interés de dichos actores.

Cuando esa desconfianza se institucionaliza en el espacio organizacional, es complicado apoderar a personas o grupos más allá de lo que la misma norma y las reglas señalan, porque nadie busca modificar sus espacios de poder o los de otros. Esta condición afecta el desempeño de la organización y los planes, por lo que dentro del proceso de planeación se presentan oportunidades para cambiar los incentivos y modificar los espacios de poder, de modo tal que después, sean relevantes para cambiar los referentes de desempeño y, en consecuencia, su reflejo en la administración cotidiana.

De esta forma, uno de los retos más relevantes es no perder de vista que la microadministración es el canto de las sirenas del personal de las dependencias públicas, pues puede distraer su perspectiva acerca del objetivo real de la organización y del plan estratégico que se ha realizado. Es decir, la rutina diaria desvirtúa el entendimiento del personal sobre el verdadero objetivo, haciéndoles creer que es precisamente ese micro-trabajo cotidiano lo que vale la pena –lo que realmente expresa materialidad y valor–, cuando en realidad el objetivo tiene que ver con lo que se ha planteado en el proceso de planeación. Por tanto, mantener la perspectiva en los objetivos reales y no confundirse es fundamental para no dejarse llevar por el trabajo cotidiano de la organización.

Conclusiones

La planeación estratégica es una herramienta de máxima utilidad para los grupos directivos de las organizaciones públicas, ya que implica un conjunto de procesos que impactan de manera determinante el trabajo de las dependencias, hasta el nivel que se requiera. Lo más relevante, sin embargo, como se ha planteado en el documento, no es tanto el plan, sino el proceso de planeación en sí. El plan puede ser imperfecto o deficiente para lo que se buscó en la organización, ya sea por los límites en las capacidades organizacionales, perspectiva de futuro, o en los recursos disponibles. Es por ello que esto se propone como un mecanismo que tiene beneficios para la construcción de los espacios de decisión y operación de las alcaldías en la Ciudad de México.

Pero en realidad, el proceso de planeación es donde los grupos directivos de la organización pueden identificar no sólo problemáticas que de otra manera la rutina no exhibe, sino que pueden realizar cálculos sobre condiciones existentes o previsibles, de ahí la perspectiva estratégica, pues en caso de ocurrir ya contarían con los insumos para poder solucionar dichas problemáticas de manera mucho más precisa.

Cuando la instrumentación del plan estratégico se inicia, la realidad se impone y resulta que es distinta a lo que se pensó durante el proceso de planeación, pero es precisamente en ese proceso donde se pudieron haber ensayado o planteado los mecanismos para afrontar dicha realidad y desarrollar las capacidades organizacionales para hacerla compatible con lo planeado.

Así, la planeación estratégica es una herramienta que, junto con otras de gobierno abierto, incrementan las capacidades de las organizaciones, generan mayor confianza entre los actores internos y externos, incrementan la legitimidad de las dependencias públicas –al hacer más eficiente el trabajo y la creación de valor público–, pero también mejoran el desempeño de las personas y las organizaciones. En el contexto de las alcaldías resulta relevante ubicar dicha técnica para incrementar sus niveles de profesionalización, toma de decisiones y operación administrativa.

En buena medida, las capacidades gerenciales de las organizaciones públicas son los aprendizajes más valiosos que se pueden obtener de la instrumentación de estos mecanismos de gestión, pero además los más complicados de obtener, puesto que sólo la experiencia puede hacerlos evidentes. En ese sentido, una vez que se convierten en parte de la filosofía organizacional, los resultados que se generan muestran el valor público que aporta legitimidad a la organización, el cual requiere ser comunicado.

Sería relevante que las alcaldías cuenten con áreas de estandarización, desde las que se pueda añadir valor a los procesos tanto de planeación generales como por áreas, para que puedan utilizar un lenguaje común y una herramienta, tal como la planeación estratégica, que permita consolidar el trabajo que realizan.

Bibliografía

- ARMIJO, Marianela, *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*, Santiago de Chile, LPES-CEPAL, 2009.
- BARZELAY, Michael, “The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) scholars”, *International Public Management Journal*, 2000, <[https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00038-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00038-6)>.
- BOGGIO VÁZQUEZ, Juan, “Planeación estratégica para el desarrollo: el caso de Quintana Roo” en *Teoría y Praxis*, núm. 5, 2008, pp. 69-84.
- CAMERON, Wayne, “Public Accountability: Effectiveness, Equity, Ethics”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4, 2004, pp. 59-67, <<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00402.x>>.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, *Carta Iberoamericana de gobierno electrónico*, Santiago de Chile, CLAD, 2007, <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>>.
- CHIAVENATO, Idalberto y Sapiro Arao, *Planeacion Estrategica*, 2ª edición, México, McGraw-Hill, 2011.
- COLLINS, Paul, Alan Doig y Paul D. Collins, “Introduction To The Special Issue: The Global Anti-Corruption Discourse-Towards Integrity Management?”, *Public Administration and Development*, vol. 32, núm. 1, 2012, pp. 1-10.
- DE LA CRUZ, Carlos, “La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno”, *Revista de Administración Pública*, núm. 110, 2004.
- DE MARCHI, Scott y Scott E. Page, “Agent-Based Models”, *Annual Review of Political Science*, vol.17, núm. 1, 2014, pp. 1-20, <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-080812-191558>>.

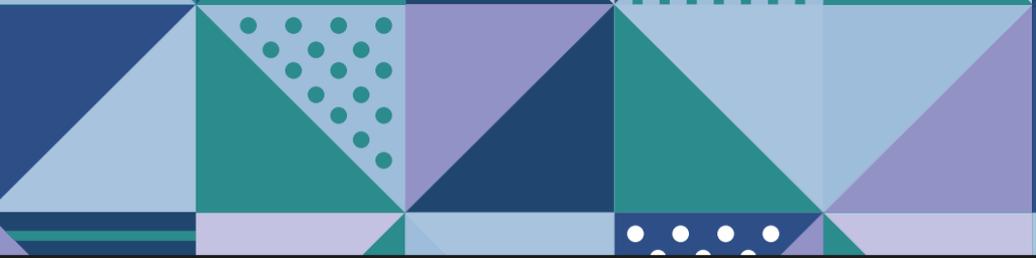
- DÍAZ OLIVERA, Armando Pablo e Idalberto Benajmin Matamoros Hernández, “El análisis DAFO y los objetivos estratégicos”, *Contribuciones a la economía*, 2011.
- FERRAZ, Ana Paula y Renato Vairo Belhot, “Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para definição de objetivos instrucionais”, *Gestão & Produção*, vol. 17, núm. 2, 2010, <<https://doi.org/10.1590/S0104-530X2010000200015>>.
- GUILLÉN, Ángel y Elvira Ramírez, “Administración por Objetivos”, *Documentación Administrativa*, núm. 223, 1990, pp. 139-204.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, <<https://doi.org/10.1017/S1537592707071228>>.
- HURTADO DE BARRERA, Jacqueline, *Cómo formular objetivos de investigación*, Bogotá, Magisterio, 2008.
- JANNUZZI, Paulo de Martino, “Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil”, *Revista Do Serviço Público*, vol. 56, núm. 2, 2005, <<https://doi.org/10.21874/RSP.V56I2.222>>.
- KORMARIS, Georgios, “swOT Analysis in the software industry. Method Engineering”, *swOT Analysis*, Universiteit Utrecht, 2009.
- LEER GUILLÉN, Alberto, “Planeación estratégica en instituciones del sector público de América Latina”, *Tec Empresarial*, vol. 8, núm. 1, 2014, pp. 42-49.
- LÓPEZ, José y José Guadalupe Vargas, “Ambigüedad organizacional en la planeación estratégica”, *Revista de Administração-FA-CES Journal*, vol. 11, núm. 2, 2012.
- MARKETLINE, *Starbucks Corporation swOT Analysis*, 2014.
- MOORE, M. H. y S. Khagram, “Creating public value : strategic management in government”, *Corporate Social Responsibility Initiative*, 2004, <<https://doi.org/10.1080/00420980120087081>>.

- NOGUERA HIDALGO, Ángela Lucía, David Hernando Barbosa Ramírez y Guido Angello Castro Ríos, “Estrategia organizacional: una propuesta de estudio”, *Estudios Gerenciales*, vol. 30, núm. 131, 2014, pp. 153-161, <<https://doi.org/10.1016/j.estger.2014.04.004>>.
- ORLICH., Jessie M., “El análisis FODA”, *Planeación Estratégica*, 2008.
- PARSONS, Talcott, “The Social System”, *Implicit Religion*, 1951, <<https://doi.org/10.1558/imre.v12i3.361>>.
- PÉREZ JARAMILLO, Carlos Mario, “Curso Indicadores de Gestión”, *Curso Índices de Gestión*, 2012.
- PORTER, Michael E., “¿Qué es la estrategia?”, *Harvard Business Review*, 2011, pp. 100-117.
- _____, “Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia”, *Harvard Business Review*, vol. 86, núm. 1, 2008, pp. 58-77, <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2006.00684.x>>.
- _____, *Estrategia Competitiva*, 2ª edición, México, Editorial Patria, 1980.
- PRINCE, Alejandro y Lucas Jolíás, “Las fuentes conceptuales del gobierno abierto”, *Revista TELOS*, (Cuadernos de Comunicación e Innovación), 2013.
- ROGERS, Patricia, *La teoría del cambio*, Centro de Investigaciones de UNICEF, 2014.
- SALAMANCA, Yeisson Tamayo, Abel Del Río Cortina y David García Ríos, “Modelo de gestión organizacional basado en el logro de objetivos”, *Suma de Negocios*, 2014, <[https://doi.org/10.1016/S2215-910X\(14\)70021-7](https://doi.org/10.1016/S2215-910X(14)70021-7)>.
- SCOLARI, Alberto, *et al.*, “Marketing móvil en Cataluña: mapa de actores, contenidos y tendencias”, *Pensar la Publicidad*, vol. 3, núm. 1, 2009, pp. 147-162.

Índice

Introducción	5
Planeación estratégica en las alcaldías de la Ciudad de México	7
Los principios del buen gobierno democrático	10
Nueva gestión pública	13
Planeación	14
La estructura de la planeación estratégica	17
Visión de futuro	22
Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)	23
Visión	28
Misión	31
Estrategias	33
Objetivos	36
Metas e indicadores	41
El plan operativo	44
Aspectos estratégicos de la instrumentación	49
Retos de la instrumentación	54
Conclusiones	58
Bibliografía	60

Las herramientas de planeación en la administración pública de las alcaldías de la Ciudad de México: planeación y prospectiva estratégicas se terminó de imprimir el 20 de diciembre de 2018, en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, c.p. 06280, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Itzel Amieva Pérez y María Teresa Sánchez Hermosillo, analistas correctoras de estilo. Se utilizaron las fuentes tipográficas Stempel Garamond y Frutiger. El tiro consta de 2 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché de 250 gramos.



Gustavo López Montiel realizó su licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la UNAM, la maestría y el doctorado en Ciencia Política en The New School for Social Research. Es profesor-investigador en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey desde 2000. Ha tomado cursos de administración estratégica y protección de programas públicos en la JFK School de Harvard. Profesor e investigador visitante en diversas instituciones, entre las que destacan: la Universidad de Yale, 2016; Berkeley, 2015; la Universidad INSEEC en París y Bourdeaux, 2014; Universidad de Regina, 2014, Harvard en 2007 y 2009, la Universidad de los Andes en Venezuela en 2000, El Colegio de México en 1997-1999 y la Universidad de Connecticut en 1997.

En este ensayo analiza el desarrollo de estrategias de planeación para la construcción de valor en el espacio público; en donde describe las ventajas y objetos de la planeación estratégica como herramienta de trabajo gubernamental, pero también como la base de otras técnicas que aportan valor a la administración pública, como los diagnósticos con base en el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas; análisis de actores; análisis de viabilidad; análisis costo-beneficio, etcétera, todos ellos ya ubicados en el contexto del gobierno en diversas dimensiones, pero enfocado particularmente a la Ciudad de México.