
Evaluación de programas y políticas públicas
Diseño estratégico de políticas de seguridad

Roberto Losada Maestre
Universidad Carlos III de Madrid

MATERIAL DIDÁCTICO DE BASE

Índice

Introducción.....	3
La dirección estratégica en el marco de la gestión de políticas públicas	4
Análisis y diseño estratégicos: enfoques y opciones.....	6
<i>Management</i> estratégico	6
Las cinco “P” de la estrategia	7
Enfoques y escuelas	8
Misión, visión y creación de valor	12
<i>Misión</i> (¿Qué somos? y ¿qué queremos hacer?).....	12
¿Cómo redactar la definición de una buena misión?.....	12
<i>Visión</i> (¿Qué queremos ser?)	15
¿Cómo elaborar una buena definición de lo que queremos ser y de cómo conseguirlo?.....	15
<i>Creación de valor</i> (¿Qué buscamos? ¿Qué ofrecen los resultados?).....	18
Los criterios de valor (¿Qué valoramos de la gestión?).....	20
Análisis del entorno (¿Dónde actuamos?)	23
¿Cómo analizar el entorno de una organización?.....	24
Tendencias	25
Clientes	25
Alianzas externas	25
Herramientas para el análisis del entorno	26
Análisis de la organización (¿Cómo somos?)	28
Análisis DAFO	31
¿Cómo se elabora un análisis DAFO?	32
Ejes estratégicos (¿Qué hacer? ¿Dónde mejorar?).....	34
¿Cómo proceder a la definición de los ejes estratégicos?	34
Objetivos (¿Qué conseguir?)	36
¿Cómo proceder a la formulación de objetivos?.....	36
Construcción de indicadores (¿Cómo medir?).....	38
Utilidades de la medición basada en sistemas de indicadores.....	38
Proceso de elaboración de un sistema de indicadores de gestión.....	38
Requisitos de unos buenos indicadores.....	39
Acciones (¿Qué hacer concretamente?).....	41
Mapa estratégico (¿Cómo pilotar la estrategia?).....	45
¿Cómo se diseña un mapa estratégico?.....	46
Cronograma.....	49
Referencias.....	50

Introducción

Hay muchas formas de abordar el aprendizaje del “pensamiento estratégico” y de su traducción en planteamientos aplicables a la gestión pública directiva. Por este motivo es necesario seleccionar con cuidado cuáles son los enfoques y aspectos particularmente útiles para el perfil académico y/o profesional de los alumnos a los que vaya dirigido el programa docente de que se trate. Y de ahí que, en el presente Módulo del *Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, se opte por dar prioridad a aquellos conocimientos que facilitan la adquisición de algunas de las capacidades que por sí mismas constituyen valores fundamentales -y ventajas competitivas, en definitiva- en la formación de un directivo público, a saber: el diseño de planes estratégicos y la lectura integral de mapas de gestión estratégica, enriquecidas ambas por la habilidad (entendámosla como tal) de concebir la actividad analítica como una parte crucial e indisoluble de la gestión. Así, pues, estos serán los temas en los que precisamente se centrará el contenido del material didáctico que se ofrece a continuación, primando ante todo una perspectiva pragmática aplicable a los ámbitos públicos.

Premisas de partida para el estudio de este material didáctico

La documentación presente muestra paso a paso cómo se elabora un plan estratégico, desde los análisis previos del entorno y la organización, hasta el diseño del mapa estratégico que refleja de forma gráfica la totalidad del plan.

Con el objeto de facilitar la comprensión de este proceso, la información se expone de la siguiente forma: en primer lugar se presenta el contenido teórico que explica cada uno de los pasos de los que consta dicho proceso, aclarando qué significa cada uno de ellos, señalando su importancia en el conjunto del plan y estableciendo unas pautas para completarlos del modo más adecuado y correcto; en segundo lugar, se presentan esos mismos pasos de forma práctica a través de la realización de un estudio de caso a modo de ejemplo.

Es necesario insistir en que la resolución del caso se presenta tan sólo a modo de ejemplo y únicamente persigue completar la parte teórica con la intención de aclarar su significado. No se ha perseguido la exhaustividad en el desarrollo del mismo, de modo que el lector podría completar los ejemplos con sus propias ideas, sugeridas por la lectura de la parte teórica.

La dirección estratégica en el marco de la gestión de políticas públicas

Dentro del *Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se dedica específicamente uno de los módulos obligatorios al “Análisis de políticas públicas”, razón por la cual no tiene sentido extenderse más en destacar que, desde una perspectiva actual, la gestión pública no puede entenderse como una mera gestión de competencias, sino como gestión de una determinada política pública.

La abundante bibliografía existente da oportunidad de conocer una amplia gama de definiciones acerca de política pública -recogidas muchas de ellas en Subirats (1989) o Aguilar Villanueva (1992)-. No obstante, a efectos de utilizar una definición en todo caso reconocible por los directivos públicos, esto es, eminentemente operativa de cara a entrelazarla con los enfoques estratégicos y de aplicarla a la gestión concreta, optamos por aconsejar que se identifique la política pública como “aquel proceso complejo en el se concentra la acción de gobierno conducente a la regulación o transformación de un determinado ámbito de problemas, necesidades y oportunidades” (Vanaclocha, 1990). Una política pública no es un fenómeno que hallemos definido por sí mismo, sino que se trata de una construcción analítica –una “categoría analítica”, afirmará Hecló (1978)- llevada a cabo bien por un observador externo, un estudioso, no involucrado en la acción de gobierno, bien por un decisor público, una autoridad gubernamental directamente involucrada en la acción a desarrollar. Quiere decirse que, ante todo, una política pública se construye (se delimita, se identifica) en función del interés que guía a quienes proceden a esa construcción -y que puede ser un interés eminentemente intelectual o, como es de suponer en el caso de los alumnos de este Máster, un interés eminentemente práctico, buscando identificar el escenario de la dirección estratégica-.

El gestor público ha de contemplar la política pública no sólo desde la perspectiva tópica del proceso cíclico que se retroalimenta, sino sobre todo como un complejo escenario diferenciado, poblado por instituciones, estructuras burocráticas y actores de diverso tipo (públicos y privados), y donde asimismo prevalecen determinados sistemas de valores. Un escenario que se corresponde con el respectivo ámbito de problemas, necesidades y oportunidades en el que se concentra la acción gubernamental característica de esa política pública. Emerge así una sugerente y útil concepción reticular de la política pública (*policy network, policy community*), como red de estructuras y actores configurada alrededor de un determinado campo de acción gubernamental o intergubernamental; una concepción perfecta también para enlazar como otro de los grandes conceptos-enfoques de la actual gestión pública: la gobernanza (que se estudia en otro de los módulos obligatorios del Máster).

En todo caso, no se olvide que las políticas públicas están expuestas a la dinámica del proceso político, al juego de relaciones de poder, a la competición existente por alcanzar mayores cuotas de poder institucionalizado: que no hay *policies* sin *politics*, como se dice clásicamente, y tampoco sin *Polity*, sin instituciones políticas. Es más, las políticas públicas no es que estén expuestas a la dinámica política, es que en sí mismas forman parte de la política. El escenario con el que se identifica la política pública es, pues, un escenario eminentemente político y que –parafraseando a Lowi (1972)- genera su propio juego político.

Sobre esta base, la política pública se configura asimismo como un proceso de procesos. El desglose analítico de los mismos puede realizarse de muy diversas formas y siguiendo diferentes criterios, pero en la política pública cabe identificar al menos cinco subprocesos fundamentales, cinco microcircuitos: de “gobierno”, de “gestión”, de “representación”, de “comunicación” y de “legitimación”. Evidentemente, no se trata de procesos independientes, todos ellos se solapan entre sí y ninguno es concebible sin los demás.

En función de lo expuesto, bien podemos concluir que en la gestión pública directiva la política pública representa el proceso-escenario (político) en el que no puede dejar de insertarse el análisis, la toma de decisiones, la movilización de recursos, la búsqueda de resultados y la evaluación de los mismos, como corresponde a un mundo gubernamental competitivo y complejo. Por esta razón, la naturaleza, características y estilos de la política pública condicionan, cuando no determinan, muchas de las claves fundamentales del diseño y la gestión estratégica: la concepción de la misión, la visión y la creación de valor; la percepción y ponderación de los factores críticos a partir de los cuales se definen los ejes estratégicos; los patrones y modelos de gestión asumibles; la formulación de objetivos, la programación de acciones y hasta la propia aceptación de la validez de indicadores y estándares...

En definitiva, la política pública deberemos considerarla, insistamos, como el proceso-escenario en el que se alumbran, impulsan y limitan las estrategias públicas; la fuente productora de valores, criterios y patrones de la gestión orientada al prestigio, el reconocimiento y la búsqueda de la superación y las ventajas competitivas. Constituye, pues, el marco obligado de referencia (de análisis, debate, argumentación y percepción) para el diseñador o gestor público estratégico: el terreno en el que averiguar quién decide, así como quién, cómo y en qué medida influye en la decisión y por qué (Chaqués, 2004); aquél en el que plantear e interpretar correctamente la necesaria diferenciación entre lo que se debe hacer, lo que se quiere hacer y lo que se puede hacer (Martín, 2006).

Por todo ello entenderemos, a modo de premisa de partida, que en el ámbito público un plan estratégico o un mapa estratégico no pueden dejar de hacer visible la influencia (obvia, o así debiera serlo) de la política pública en la gestión estratégica de la misma. La política pública “envuelve” (políticamente, valga la redundancia) tanto el proceso estratégico en el que se encuentra involucrada la organización pública, como los valores, ejes estratégicos y objetivos concretos que estructuran en un momento determinado o por un período determinado los planteamientos competitivos o de autoexigencia de dicha organización pública.

Análisis y diseño estratégicos: enfoques y opciones

Management estratégico

La idea de la estrategia ni es nueva ni es original del campo de la gestión. Importada del vocabulario militar de los griegos, que empleaban el término “stratego” para designar al general encargado de la dirección de las operaciones militares, es más que la táctica, consistente tan sólo en la colocación y movimiento de las tropas sobre el terreno, en el teatro de operaciones; la estrategia, sin embargo, concibe y orienta la confrontación conforme a coordenadas de espacio y tiempo que sobrepasan y condicionan la acción dentro del teatro de operaciones, tratando de obtener la mayor ventaja de una victoria y la menor pérdida de una derrota.

No fue hasta los años sesenta del siglo XX cuando el término estrategia comenzó a ser empleado unido al de gestión (véase McKiernan, 1996). Durante los años treinta se habían descrito una serie de políticas que deberían seguir los directivos de los distintos niveles jerárquicos de las empresas y se prestaba, en el mundo del *management*, una especial atención a los procedimientos y al control financiero. Tras la Segunda Guerra Mundial, el diseño empezó a dirigir su mirada hacia los cambios en el entorno que rodea a la organización y a considerar la planificación a largo plazo, incidiendo en la conveniencia del empleo de herramientas matemáticas allí donde fuera posible. Finalmente, como se ha dicho, en los sesenta se genera un modelo de gestión al que se asocia el término estrategia; las empresas habían crecido, se habían convertido en multinacionales que hacían frente a nuevos retos que sólo podían superarse a través de la explicitación del vínculo de la organización con el entorno y la coordinación de la estrategia con la estructura organizativa. Desde los años ochenta, se desarrolla un nuevo modelo de gestión estratégica que podemos caracterizar por la especial atención que presta a la formulación de la estrategia y a la forma en que se lleva a la práctica.

En cualquier caso, a lo largo de este proceso, la palabra estrategia ha estado rondando por el mundo del *management* y hoy es empleada con asiduidad, con libertad y, como afirma Mintzberg (2000), hasta con afecto por los *managers*. Pero es más que eso, puesto que ha logrado situarse, también, en el centro de atención de escuelas de negocios y de académicos que le dedican reflexiones frecuentes. Por todo ello, no carece de sentido que, antes de seguir adelante, prestemos atención a lo que quiere decir en realidad este término. Acudiremos a la ya clásica definición, que no es una sino cinco, de Mintzberg (1987).

Las cinco “P” de la estrategia

Explicando y usando varias definiciones de estrategia, afirma Mintzberg, se puede evitar la confusión que se ha generado en este campo y que surge de usos contradictorios y mal definidos de la estrategia, como aquél que confunde el diseño de la misma con su aplicación (Prahalad y Hamel, 1994). De ahí que este autor presente cinco definiciones o dimensiones posibles de la estrategia que pueden conjugarse en una actuación estratégica. De este modo, la estrategia es:

PLAN: porque establece una orientación, una guía de acción hacia el futuro. La estrategia es, en cierto modo, imaginarse a uno mismo, imaginar la organización en el momento siguiente, en el futuro más o menos inmediato. Es un curso de acción conscientemente establecido. La estrategia reúne así dos características: es elaborada con antelación y es desarrollada de manera consciente y con un propósito.

PATRÓN: porque si la estrategia es un plan que ha de llevarse a cabo, necesita también una definición que incluya el comportamiento resultante. La estrategia es un patrón de conducta, es una manera de insuflar consistencia en el comportamiento. Incluso hay quien afirma que la estrategia no es sino un patrón de asignación de recursos (Barney, 1996).

Estas definiciones de estrategia son independientes de cualquier otra, puesto que puede existir un plan que no llegue nunca a realizarse y un patrón de conducta que no surja de una actitud deliberada, sino que aparezca de manera espontánea.

POSICIÓN: porque se trata de ubicar a la organización en su entorno, de manera que haya una coherencia entre contexto interno y el externo. La organización busca la posición única y valiosa que consiste en una serie distinta de actividades, se trata de alcanzar una ventaja competitiva a través de la diferenciación, ofreciendo un valor único añadido al cliente (Porter, 1996). Ocupa la organización, con la estrategia, un lugar que ninguna otra podrá arrebatarse y que le ofrece una ventaja clara (Bowman, 1974).

PERSPECTIVA: no se trata tanto de escoger una posición como de un modo de ver el mundo. Esta definición sugiere que la estrategia es más un concepto que otra cosa, que es a la organización, en cierto modo, lo que la personalidad al individuo. La mejor estrategia es dirigir y gestionar hacia el cambio radical, creando una nueva visión del futuro en el que uno mismo se ve como líder más que como seguidor de las tendencias marcadas por otro (Hamel, 2000). Igualmente, uno de los puntos que hay que destacar en esta definición de estrategia es que es compartida, es decir, la perspectiva se comparte por los miembros de la organización.

PATRAÑA: la organización aparece cubierta por un trampantojo que oculta su verdadero plan, su auténtica perspectiva, la base de su posición privilegiada, su patrón inimitable. El competidor es desorientado por una estrategia que es mera apariencia y es engañado por la selva de espejos en que se mueve.

Pero emerge con fuerza una sexta “p” que sintetiza y se proyecta en todas las demás. Una estrategia se hace realidad, se sustancia, alumbrada en un **PROCESO** e implementada en otro proceso consecuente con el anterior y prolongación del mismo, en una sucesión de momentos y etapas: en un continuo buscar y recibir información, procesarla analíticamente y reciclarla construyendo respuestas, movilizand o recursos y comprobando resultados. Una estrategia pública emerge imbricada en un proceso político complejo (la política pública), pensada a su vez para tomar carta de naturaleza en un proceso concreto en el que se desplegará “haciendo camino al andar”: reconfigurando *planes* diseñados previamente, validando o no *patrones* de comportamiento competitivo, redefiniendo *posiciones* ocupadas o por ocupar, exigiendo *estratagemas* concretas y/o sopesando cambios de *perspectiva*.

Enfoques y escuelas

La abundante literatura sobre la dirección estratégica no trata el tema desde un mismo plano teórico o un mismo punto de vista. En torno a lo que el concepto de *management* estratégico no existe un consenso fácil, por el contrario, como señalan Nag, Hambrick y Chen (2007), este consenso es frágil e incluso ausente.

Los enfoques desde los cuales la estrategia ha sido analizada y desarrollada han variado con el tiempo y, si bien siguen empleándose hoy todos ellos, han vivido por separado períodos de dominio dentro de este campo. Para Bowman (1995), la historia de la estrategia, en el mundo académico, se ha movido a través de tres tipos de enfoques. En primer lugar, durante los años sesenta, nos encontramos con quienes describen la estrategia de la organización de dentro afuera, a quien Bowman llama institucionalistas. Ofrecían en sus obras una gran riqueza de ejemplos, historias y sistemas de planificación (Chandler, 1962; Ansoff, 1965 y Andrews, 1971). Durante los setenta y los ochenta, el reinado pasaría a manos de los economistas; la economía de la organización es el fondo sobre el que trabajaron: concentración de mercados, precios y costes, estructuras, esquemas de crecimiento, etc. (Porter, 1980; Miles y Snow, 1978 o Williamson, 1975). Una versión moderna de estos estudiosos son quienes han aplicado a la estrategia la teoría de juegos. Finalmente, a partir de los años noventa, aparecen los científicos del comportamiento: psicólogos de las organizaciones, politólogos, sociólogos, etc. Estos autores tratan con un espectro mayor de temas, no se centran en el equilibrio económico y la optimización, sino en el funcionamiento y supervivencia de la organización y el comportamiento de sus gentes (Nelson y Winter, 1982; Piore y Sabel, 1984).

Pero es, tal vez, la descripción y enumeración de los distintos enfoques que lleva a cabo Mintzberg (1999) la que con una mayor claridad y precisión distingue los diferentes tratamientos dados al *management* estratégico. Sin que se trate de una distinción formal de escuelas, este autor distingue, al menos, diez.

Tres de dichas escuelas son de tipo prescriptivo, es decir, fijan los pasos a seguir para la elaboración de las estrategias, si bien cada una de ellas incidiendo de una manera distinta en el proceso:

Escuela de diseño: presta una mayor atención al proceso de concepción de la estrategia, tal cómo aparece en la mente del estratega, dónde están sus fuentes.

Escuela de planificación: a diferencia de la anterior, la elaboración de la estrategia es un proceso formal que sigue unos pasos determinados, se trata de un proceso sistemático e independiente.

Escuela de posicionamiento: presta una mayor atención al contenido de la estrategia que al proceso de elaboración de la misma. El objetivo fundamental es encontrar el nicho perfecto en el mercado, en el entorno en el que la organización desarrolla su actividad.

Otro grupo de escuelas ha centrado su atención más en la descripción del proceso estratégico que en establecer el modelo ideal de creación de estrategias:

Escuela empresarial: la estrategia es vista como la visión del líder, el resultado de la aptitud visionaria de quien dirige la empresa, o de su propietario, fundador, etc.

Escuela cognitiva: la estrategia es un concepto, la creación intelectual de un líder empresarial y, por lo mismo, una visión personalizada. Resulta de especial interés, en opinión de esta escuela, utilizar las herramientas de la psicología cognoscitiva para descubrir los entresijos de la mentalidad del estratega.

Las siguientes escuelas conciben, por contraste con las dos anteriores, la estrategia como un proceso de creación colectiva, es decir, extiende el concepto de estrategia más allá de lo individual.

Escuela de aprendizaje: la realidad compleja del escenario competitivo en que se desenvuelve la actividad de la organización hace poco conveniente ver en la estrategia una comprensión completa del mundo, un plan visionario. Para esta escuela, estrategia se identifica con el proceso de aprendizaje de la organización, es decir, con su progresiva adaptación al escenario.

Escuela de poder: aquí la estrategia es un proceso de negociación, bien entre grupos en conflicto dentro de la propia organización o empresa, o bien entre las organizaciones y su entorno.

Escuela cultural: la estrategia está arraigada en la cultura de la organización, de modo que se presenta como un proceso colectivo y cooperativo

Escuela ambiental: la estrategia es una reacción al entorno, su génesis no se encuentra dentro de la organización sino en el entorno competitivo en que se encuentra ubicada.

Finalmente, puede distinguirse una última escuela que viene a combinar las visiones de todas las anteriores:

Esuela de configuración: para los partidarios de este punto de vista la estrategia aparece como una sucesión de pasos, de etapas o episodios, cada uno de los cuales refleja una de las visiones que aportan las escuelas anteriores: proceso de creación,

contenido de la estrategia, estructuras de las organizaciones, etc. Aparece, así, como un proceso de transformación, que incorpora el concepto de “cambio estratégico”.

En las páginas que siguen, hemos optado por el modelo que presenta la escuela de diseño, por considerarla la más significativa de las escuelas estratégicas en los últimos lustros del siglo XX. Ella representa la perspectiva más influyente en el proceso de formulación de estrategias; y también la de aportaciones más sugerentes, avanzadas y creativas de cara a su aplicación por analistas políticos y directivos públicos.

Los orígenes de la Escuela de Diseño se remontan a finales de los años 50 y principios de los 60, con la publicación de dos importantes obras: la de Philip Selnick, *Leadership in Administration* (1957), y la de Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure* (1962). Su consolidación definitiva llega, no obstante, con la obra colectiva *Business Policy: Text and Cases* (1965), a cargo de un equipo de profesores de la Universidad de Harvard, entre los que ya destacaba Kenneth R. Andrews, autor que posteriormente, sobre todo en los años 80, se convertiría en el principal impulsor de esta escuela (véase especialmente 1993).

Es en el marco de la misma en el que se desarrolló un modelo de análisis que, con el tiempo, ha traspasado con creces las fronteras representadas por los seguidores de la Escuela de Diseño; nos referimos al análisis DAFO, cuya aplicación se ha ido progresivamente depurando y haciendo menos rígida. Pero, aún así, continúa respondiendo, en lo esencial, a buena parte de las premisas de esa escuela.

Siguiendo a esta escuela, se presentarán, a continuación, los distintos pasos o sucesivas fases que han de seguirse en el diseño de un plan estratégico, cuyo esquema se recoge en la figura 1.

Figura 1. Proceso de diseño del plan estratégico



Misión, visión y creación de valor

Misión

(¿Qué somos? y ¿qué queremos hacer?)

El primer paso a dar en el diseño estratégico es la definición de la misión de la organización. Por decirlo de una manera breve, definir la misión consiste en dar respuesta a las preguntas de “¿Qué somos?” y, en función de ello, “¿Qué queremos hacer?” Se descubre aquí la misión como la aportación peculiar que la organización hace a la sociedad en que está inmersa. En cierto modo, puede llegar a afirmarse que la misión es, en definitiva, lo que justifica la existencia misma de la organización, su razón de ser, su identidad, lo que distingue la organización, sus negocios básicos, presentes y futuros, las capacidades que ha generado, sus métodos y formas de desarrollo (Cuervo, 1999), o, por decirlo de otra manera, es el objetivo supremo y persistente de la organización.

Definida de este modo, la misión queda fijada como la meta esencial, el “objetivo marco,” que se persigue con la actividad desarrollada por la organización, pero teniendo bien presente que no cabe identificarla con las obligaciones y competencias asignadas a la misma por el marco legal. Supone, más bien, una comunidad de fines dentro de la organización que lleva a obrar de manera conjunta para alcanzarlos.

Puede afirmarse, por tanto, que la misión caracteriza a la organización, genera una identidad y define de manera perdurable su forma de actuar, sus particularidades distintivas.

En el caso de los organismos públicos y entidades sin ánimo de lucro, la misión debe identificar necesidades sociales o políticas que la organización busca cubrir (Bryson, 1995).

Establecer la misión de una organización es una parte esencial e importante del trabajo de gestión, ya que la existencia de una misión formalizada de la organización hace más posible el logro del éxito (Certo y Peter, 1990).

¿Cómo redactar la definición de una buena misión?

Si la misión está bien formulada se convierte en el alma de la organización (Drucker, 1974), en la clave de su existencia. La formulación de la misión exige un conocimiento profundo de la organización, de sus estructuras, fines, procedimientos, entorno, etc. Es indispensable que a la hora de proceder a su redacción se tenga presente que ha de motivar, pero además debe reunir una serie de requisitos que la conviertan en

la idea fuerza, en el destino hacia el que convergirá el diseño del plan estratégico (Dobson, Starkey y Richards, 2004; Lynch, 2000):

- La redacción ha de ser **sencilla**, y si es posible breve, concisa, que permita recordarla sin dificultad. Una misión memorizable permite que todos la tengan presente en el desarrollo de la actividad diaria. Como punto de destino, como inspiración para la acción, la memorización de la misma supone una indudable ventaja.
- La misión ha de ser **clara**, fácilmente comprensible por la totalidad de los miembros de la organización (Campbell y Yeung, 1991) e, incluso, por los clientes de la misma, es decir, tanto por aquellos que habrán de poner en marcha y aplicar la estrategia, como por aquellos a quienes va dirigida la acción de la organización.
- En la redacción de la misión *no* cabe caer en formulaciones o afirmaciones **demagógicas**. Cabe recordar aquí las premisas que autores como Sallenave (1993) establecen a la hora de definir la misión, representándola como delimitación del campo de acción de las actividades factibles y expresándola como un marco disciplinario que encauce la dirección dentro de una gran línea de acción.
- Debe de ser **audaz** (la audacia contiene el genio, el poder y la magia en su interior, decía Goethe). No puede limitarse a repetir tópicos gastados, preceptos legales, etc. Cumplir la misión debe presentarse como un desafío que mueva, que incite a la acción, y eso sólo se logra con una redacción de la misma que presente cierto grado de audacia.
- La misión debe ser **estimulante**; debe provocar el deseo de trabajar para conseguirla, para alcanzar los fines comunes, compartidos, que se condensan en ella (Hooley, Cox, y Adams, 1991).
- Debe **incitar** al progreso. Plantear misiones que se alcanzan con relativa facilidad frena el avance de la organización, limita la consecución de sus fines. La misión debe ser el motor que mueva a la organización.
- Debe ser **inspiradora, convencer y motivar**.

**Algunos ejemplos de *misión*
definida en el mundo de la gestión pública**

Ayuntamiento de Ávila:

Satisfacer las necesidades de los ciudadanos y empresas de la ciudad, prestando unos servicios municipales cercanos y accesibles, que favorezcan el desarrollo económico del municipio y la mejora de la calidad de vida de sus vecinos.

Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón:

Dar respuesta a las necesidades y expectativas de sus ciudadanos como eje central del diseño y prestación de servicios, de forma eficaz y eficiente, por un equipo humano profesional y orientado a la excelencia y a la innovación.

Ministerio de Obras Públicas de Chile:

Contribuir al proceso de desarrollo del país, construyendo la infraestructura necesaria para la integración nacional e internacional, el desarrollo social y productivo planteado en armonía con el medio ambiente.

Visión (¿Qué queremos ser?)

La visión dibuja el horizonte ambicioso en el que la organización (pública) concibe cuál va a ser su futuro, esto es, en qué desea y cree posible transformarse y cuál desea y cree posible que sea su posición en el escenario de actores o “mercado” de comportamientos en el que dicha organización se desenvuelve.

Para Arellano (2004), la Visión estratégica es la idea guía que influye anímica y emocionalmente en los esfuerzos de una organización para el encuentro con su futuro deseado.

La visión y el pensamiento estratégico mantienen una estrecha relación: ambos se construyen a partir de las grandes ideas con las que pretendemos edificar la organización en el futuro. Como perspectiva, la estrategia es en parte un punto de ventaja y en parte una visión de esa ventaja, particularmente la manera en que esta visión delinea las decisiones y las acciones. Es por, tanto, una visión y una dirección, una mirada hacia aquello en lo que la organización pretende convertirse.

Responde, pues, a la pregunta de ¿Qué queremos ser? O mejor dicho, ¿qué y cómo queremos ser? Es decir, debe orientarnos a futuro. El diseño de un plan estratégico en una organización pública obliga a una definición, no ya sólo de la propia existencia de la organización (la misión), sino del camino que se quiere que ésta siga y de cómo quiere recorrer dicho camino. Saber con exactitud dónde queremos llegar en el futuro y cómo queremos lograrlo, conduce a alinear los esfuerzos y estrategias de la organización en un sentido, evitando dispersiones y mejorando la eficiencia en su gestión estratégica.

Una adecuada definición de la visión, es decir, de lo que queremos ser, debe calar y verse reflejada en todo el diseño del plan estratégico y en el despliegue del mismo. Ha de convertirse en el referente que motive toda acción incardinada en dicho plan, lo que obliga a cuidar la redacción, su coherencia *con la misión ya definida y con los ejes estratégicos, objetivos y acciones desarrolladas posteriormente*.

¿Cómo elaborar una buena definición de lo que queremos ser y de cómo conseguirlo?

“Una visión sin propósito es sólo una buena idea y un propósito sin visión no tiene sentido de las proporciones” (Peter Senge, 1990).

Apoyándonos en esta aseveración, en primer lugar, debemos tener en cuenta que la visión debe ser concreta, tangible y comprensible para todos aquellos que forman parte de la organización. Por ello, si la visión no trasluce un propósito concreto, un fin, y una forma de hacerlo, tan sólo sería una idea, una ilusión, con el riesgo de generar frustración por su no consecución. Es decir, una visión sin propósito es sólo una buena idea.

Características que ha de reunir el enunciado de la visión:

- **Ambiciosa y superadora.** Se ha de tener en cuenta que la visión va a influir en todas las acciones de la organización y debe ser redactada para proyectarse hacia el futuro, es decir, a largo plazo. Por lo que debe ser ambiciosa en sus contenidos y superadora en sus propósitos. Debe alinear los esfuerzos para mejorar, para progresar, en aquellos contextos en los que deba realizar su misión. La visión debe siempre aportar valor. Y para explicar la aportación de valor que realiza debe ser ambiciosa.
- **Reflejará los valores de la organización.** No se debe olvidar el cómo queremos lograr esa visión. Los valores son los principios rectores por los que se regirá toda actuación de la organización y, por tanto, también deben estar presentes en el plan estratégico desde su comienzo.
- **Inspiradora.** El plan estratégico será diseñado por un grupo reducido de personas, aprobado por otro grupo reducido. En cambio, el despliegue del plan y su ejecución será llevado a cabo por todos los componentes de la organización. Esto conduce a que sea identificable e ilusionante para todos ellos. El éxito de un plan estratégico, así como de cualquier política pública, deviene del empeño con el que los profesionales lleven a cabo sus tareas. En la ejecución del plan estratégico esta motivación debe ser reforzada, muy especialmente a través de la visión.
- **Fácil de asumir por los miembros de la organización.** Esto es, que sea sencillo y fácilmente comprensible por todos. Debe animar a que cada trabajador se sienta importante en su trabajo y vea en su tarea la manera de aportar y colaborar en la consecución de la visión de la organización
- **Limitada en el tiempo y medible.** Una visión no puede ser eterna. Ha de tener un tiempo finito. De esta forma permite la opción de conseguirla o aproximarse a ella. Asimismo, que sea finita en el tiempo nos facilita la labor de medir el esfuerzo de consecución, es decir, conocer, de forma periódica el grado de cumplimiento de la misma. Una vez finalizado el despliegue del plan, acometeremos la revisión de todo él, incluida la visión.
- **Adaptable.** Hoy más que nunca las organizaciones viven en un entorno enormemente cambiante y dinámico, en un contexto político en el que las directrices y objetivos cambian conforme la sociedad lo demanda. Es por ello que las organizaciones públicas, aunque se mantengan estables en su misión y su razón de ser, deben también reflejar esta adaptabilidad en su forma de gestión. De ahí que la revisión del plan estratégico y la redefinición de la visión, no sea contemplado como un fracaso, sino como una adaptación o superación de lo realizado hasta ese momento.

Ejemplos de visión definida en el mundo de la gestión pública:

Ayuntamiento de Ávila:

El Ayuntamiento de Ávila desea convertirse en un referente de excelencia entre las Corporaciones Locales españolas, colocando al ciudadano en el centro de su actividad, mediante una Administración Local abierta, ágil y moderna, en un entorno de mejora continua y de eficiencia en el gasto.

Ministerio Público de Bolivia:

El Ministerio Público es el órgano constitucional independiente e institucionalizado, promotor de la acción de justicia, director funcional de la investigación de los hechos delictivos, titular de la acción penal pública, constituyéndose en el pilar fundamental de la paz social y del estado de derecho, en base a su trabajo técnico, transparente y eficiente.

Creación de valor (¿Qué buscamos? ¿Qué ofrecen los resultados?)

En la moderna concepción de la gestión estratégica la creación de valor pasa a convertirse en concepto clave, imbricado en la definición de la misión y la visión y, en escenarios públicos, asociada a la orientación político-ideológica de la política pública que se implementa. Los procesos de gestión estratégica se entiende que deben conducir a aportar valor (posiciones de valor) a la organización que la desarrolla, a sus “propietarios” y/o a sus “clientes”.

En efecto, en escenarios dinámicos, la gestión se cree llamada a reportar utilidad a los actores vinculados a o interesados en la organización que la desarrolla, a crear valor para ella en el entorno competitivo en el que se mueve. Ya no se trata simplemente de obtener resultados de la gestión que se realiza, sino de orientarla a generar aquello que se valora de modo especial en la consecución de posiciones de ventaja y reconocimiento. Se trata de pensar en lo que aportarán los resultados. Por ello se afirma que el valor “mira al futuro”.

En una empresa privada, el citado concepto nos llevaría a preguntar qué valoran los propietarios o los accionistas de la misma. Como señala Trullenque (2007), el valor de una empresa no se limita a los resultados actuales y al valor de sus activos. Si así fuera, no se explicaría el valor que los mercados de capitales asignan a la mayoría de las empresas, en especial a las de servicios. Como conoce cualquier inversor corporativo, el valor de una empresa depende realmente mucho más del futuro que del pasado y es función de elementos tales como la capacidad de la empresa para generar en el futuro flujos de caja disponibles o para rebajar del riesgo al que dichos flujos estén expuestos. En ese caso, por ejemplo, la gestión crearía valor para el accionista si generara crecimiento o rentabilidad y si redujera los riesgos.

En definitiva, insistamos en la idea de que, al poner el acento en la creación de valor, nos comprometemos con un proyecto sostenible (sustentable) de futuro abocado a ganar posiciones en el mercado (público, en nuestro caso) y reconocimiento (reputación) ante los clientes (para nosotros, los ciudadanos).

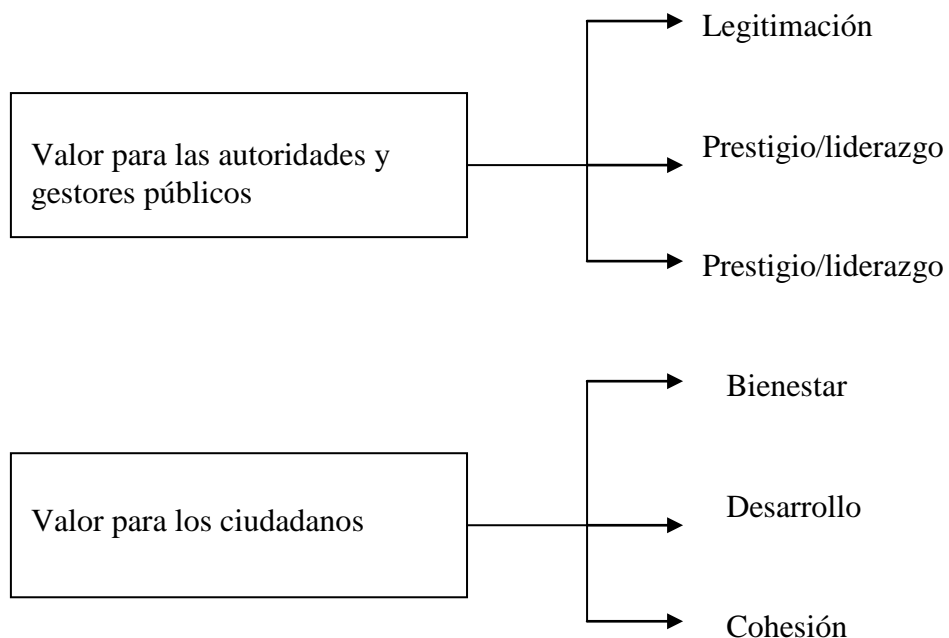
Las organizaciones públicas, bien lo sabemos, están sujetas a lógicas y limitaciones específicas. Pero no por ello la concepción estratégica de la creación de valor les ha de resultar ajena. ¿Qué tipo de creación de valor cabría identificar en la gestión pública?

La gestión de políticas públicas se sustancia en decisiones y comportamientos conducentes a atender a clientes internos y externos cuyos intereses se entrelazan de forma muchas veces difícil de dissociar. No obstante -a riesgo de simplificar en exceso pero con intención de primar la vertiente didáctica- sería posible identificar, en términos genéricos, cinco grandes valores especialmente buscados (valorados) por los actores de la acción pública. Por un lado, cabría hablar de tres: **desarrollo**, **bienestar** y **cohesión**, referidos siempre a la comunidad, a la ciudadanía. Por otro lado, podríamos señalar: la **legitimación** (de ejercicio y resultados), el **liderazgo** o simplemente el **prestigio**, según

los casos, y, por último, el **apoyo** a la organización pública y a las autoridades. Los cinco-seis serían deseables desde la perspectiva de la ciudadanía (los clientes-ciudadanos), pero acaso los tres últimos lo serían de modo especial desde la perspectiva de las autoridades políticas y los gestores públicos.

Adviértase que los valores señalados, por una parte, son susceptibles de reformularse o desagregarse en función de la concreta gestión de que se trate y, por otra, comportan siempre tender a la consecución de posiciones ambicionadas con carácter general tanto por actores públicos como por la comunidad política a la que sirven, sin perjuicio de puedan existir intereses que busquen capitalizar el éxito de forma sesgada.

Figura 2: La creación de valor en escenarios públicos
(El valor “mira al futuro”)



Los criterios de valor

(¿Qué valoramos de la gestión?)

La gestión pública, por su propia naturaleza, está llamada a ser potencialmente objeto de debate y valoración: ya sea en el plano político, en el técnico o en el social; ya sea de modo formalmente estructurado (mediante procedimientos convencionales de evaluación propiamente dicha) o de modo más informal (a través de valoraciones no fundamentadas en la realización de una evaluación en sentido estricto); y ya estén o no asociados a procesos concretos de responsabilidad o responsabilización de los actores de la gestión. Pero, además, es que en un contexto como el actual, encaminado hacia una Administración pública cada vez más autoexigente, por un lado, y sujeta a procesos externos de crítica y control, por otro, la gestión pública está abocada a afrontar con naturalidad el reto de someterse a procesos de evaluación de diverso tipo.

Quiere ello decir que, de manera expresa o tácita, tanto el directivo público como el diseñador de programas públicos o planes estratégicos para ámbitos públicos, deben ser conscientes de cuáles son los criterios que sirven de base para que, en un contexto y un momento determinados, el trabajo desarrollado por una organización pública sea juzgado como positivo o negativo. Y teniéndolo en cuenta, han de actuar en consecuencia: buscar o garantizar en una gestión la “eficacia”, la “eficiencia”, la “calidad”, la “participación”, la “transparencia”, la “integridad”, la “innovación”, la “visibilidad”, la “igualdad”... o lo que en cada caso se entienda que contribuye a valorar positivamente la actividad de la organización pública de que se trate. Son esos criterios –los “criterios de valor”, como se denominan en terminología evaluativa– los que guiarán y fundamentarán el juicio que unos u otros actores hagan acerca de si estamos ante una gestión exitosa o no. Por ello representan precisamente la piedra angular de toda evaluación, la clave a partir de la cual sistematizar y desarrollar la construcción de indicadores y el sistema de verificación de resultados.

Así, pues, el directivo o diseñador debe, primero, identificar cuál es la comunidad de actores y clientes ante la cual desea o necesita poner en valor la acción estratégica de la organización –la llamada “comunidad crítica” en expresión de Vanaclocha, García Sánchez y Natera (2005)– y, segundo, identificar y tener como referencia el conjunto de criterios que dicha “comunidad crítica” está de acuerdo en entender como deseables y en utilizar para valorar o evaluar determinado tipo de gestión.

Por consiguiente, hablar de criterios de valor es hacerlo asimismo de los grandes conceptos que estructurarán e interpretarán los procesos de creación de valor de una organización pública dentro del escenario de autoexigencia y competición en el que actúa. Y de esta forma habremos de reflejarlo en el diseño de un plan estratégico y en la configuración de un mapa estratégico.

El elenco de criterios posibles a tener en cuenta es sumamente amplio. Su formulación y aceptación en el seno de una determinada comunidad de actores o

expertos puede responder a una concepción eminentemente operativa y políticamente neutra o, por el contrario, estar cargado en mayor o menor medida de sentido ideológico. Pueden ser criterios consolidados en la gestión de unas determinadas políticas y, sin embargo, desconocidos o carentes de sentido en otras. Unos pueden ser criterios universalmente aceptados y otros productos de opciones específicas de ciertas escuelas o enfoques.

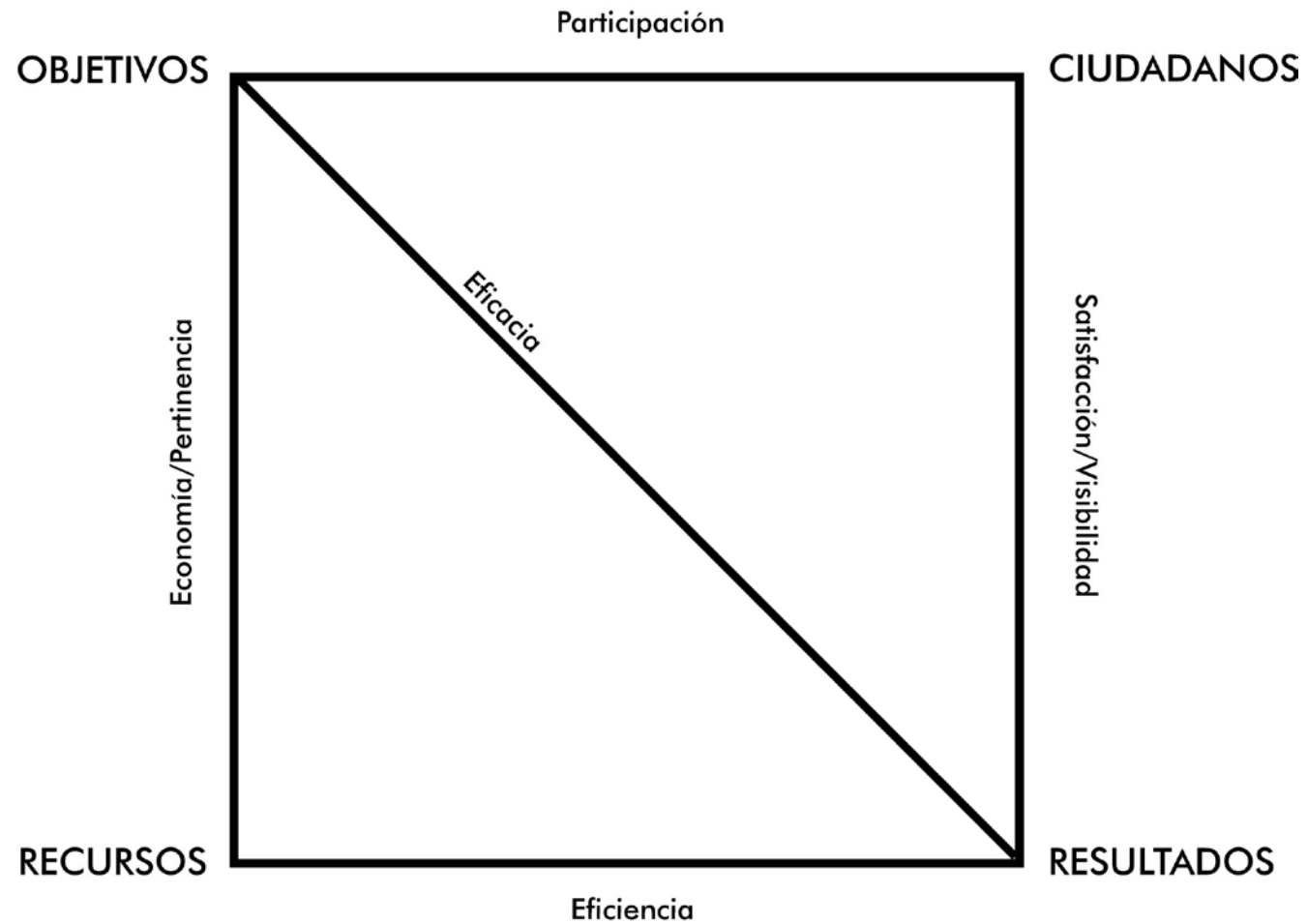
En términos generales, y tomando como referencia las propuestas de algunos de los más destacados organismos internacionales que se han pronunciado en la materia (OCDE, UE, BM, PNUD), así como las aportaciones de diversos especialistas (Vanaclocha, García Sánchez y Viñas, 2005), cabría englobar los criterios de valor en varios grupos o “familias”, si bien se trata de grupos solapados inevitablemente entre sí:

- El grupo de criterios eminentemente gerenciales: los más clásicos son los de eficacia, eficiencia y economía (las tres “es”), junto a los de pertinencia, seguridad, coordinación, rapidez...
- El grupo de los criterios eminentemente pluralistas: participación, equidad o igualdad, transparencia, integridad, sostenibilidad, respeto al medio ambiente, adaptabilidad, aprendizaje...
- El grupo de criterios impulsores de la calidad de los servicios: satisfacción, liderazgo, cooperación, evaluabilidad, innovación, visibilidad...

La labor de identificar los criterios de valor a los que se vaya a conceder prioridad en un planteamiento estratégico resulta delicada y, en cualquier caso, necesitará ser congruente con (a) la naturaleza y características de la organización que desarrollará la gestión, (b) las características de las políticas o vertientes de las mismas que se gestionen, (c) los modelos y enfoques de gestión que nos vayan a servir de guía y (d) el momento y circunstancias en que se haya de producir la gestión.

En definitiva, no se olvide que los criterios de valor orientan la gestión y facilitan la evaluación, pero también que se convierten, en términos estratégicos, en las claves de la gestión llamada a la creación de valor de una organización pública.

CUADRO BASICO DE CRITERIOS DE VALOR EN LA GESTION



Fuente: Francisco J. Vanaclocha (UC3M)

Figura 3. Cuadro básico de los criterios de valor en la gestión

Análisis del entorno

(¿Dónde actuamos?)

El entorno determina el éxito o fracaso de una organización a la hora de llevar a cabo su objetivo, de cumplir con su misión. Es, por ello mismo, indispensable adquirir un conocimiento lo más pormenorizado posible del entorno en el que la organización va a desarrollar su actividad y en el que se enmarcará el diseño estratégico.

Pueden distinguirse, al hablar del entorno, varios niveles: desde aquellos más próximos a la organización, hasta aquellos que se encuentran más alejados de la misma, teniendo presente que una mayor distancia implica un menor efecto directo en la organización de referencia. Tampoco se debe olvidar que la organización, a su vez, puede afectar e incluso manipular con su actividad ese entorno (Amit y Shoemaker, 1993). De hecho, en numerosas ocasiones, la organización se encuentra en disposición de cambiar, de forma intencionada, el entorno en su propio beneficio (Dobson, Starkey y Richards, 2004). La figura 3 representa gráficamente el entorno en que se halla inmersa la organización.

El análisis del entorno busca la respuesta de la organización tanto al entorno presente como futuro, para que opere con un máximo de congruencia y un mínimo de fricción. Para que dicha máxima se cumpla, la organización deberá responder a los cambios en los valores sociales, culturales, a su contexto político y al resto de tendencias que puedan afectar su actividad. La adaptabilidad y adecuación de la organización a los usos, valores, necesidades y expectativas de quienes la rodean será fundamental para el éxito de la misma y para el cumplimiento de su misión.

En la literatura del entorno de las organizaciones podremos encontrar numerosas técnicas que abordan la cuestión desde diferentes perspectivas, e incluso desde distintos planteamientos conceptuales.

Lo que aquí se presenta es una opción metodológica, elegida por su sencillez a la hora de completar el análisis del entorno y por su fácil comprensión para aquellos que se enfrentan por primera vez a dichos análisis.



Figura 4. La organización y su entorno. (Adaptado de Dobson, Starkey y Richards, 2004).

¿Cómo analizar el entorno de una organización?

El entorno en el que toda organización queda enmarcada puede ser dividido en varios subsistemas, que quedarían identificados como sigue:

- **Entorno político:** estabilidad gubernamental, gasto público, políticas económicas, etc.
- **Entorno económico:** ingreso disponible, tipos de interés, ciclos económicos, desempleo, presupuestos, etc.
- **Ámbito jurídico:** regulaciones comerciales, leyes contra el desempleo, legislación sobre competencia, etc.
- **Entorno Sociológico:** demografía, estratificación social, procesos de cambio social, etc.
- **Entorno Cultural:** nivel de educación, estilos de vida, actitudes hacia el trabajo y el tiempo libre, etc.
- **Tecnológico:** nuevas tecnologías, gasto en investigación, tasas de obsolescencia, etc.

Dentro de cada uno de ellos puede procederse a la sintetización y diferenciación de aspectos clave para el éxito del diseño estratégico. Pueden clasificarse en tres grandes categorías:

- a) Tendencias
- b) Clientes
- c) Alianzas externas

Tendencias

Por tendencias nos referiremos a los aspectos de nuestro entorno que se encuentran en constante cambio y que afectan de una forma u otra al desarrollo de la actividad de la organización. En virtud del objeto y de la misión de la organización asumiremos como elementos de análisis aquellos aspectos que afecten al desarrollo presente y futuro de la organización.

El conocimiento de estas tendencias nos permitirá:

- Enmarcar el contexto en que actúa la organización
- Definir las relaciones organización/entorno
- Prever escenarios futuros
- Identificar oportunidades y amenazas
- Tomar decisiones

Clientes

En un entorno competitivo como el que encontramos hoy, donde la oferta y la demanda se especializan y complejizan cada vez más, los servicios públicos y, por ende, la Administración Pública, no puede quedar al margen de dicho escenario. La Nueva Gestión Pública, adecuada a las exigencias y necesidades de los ciudadanos, considera a los usuarios de sus servicios como auténticos clientes, a quienes deben ofrecer una prestación de servicio de calidad, eficaz y adecuada a sus demandas.

Un paso fundamental para la identificación del entorno implica una correcta identificación de los clientes. Una organización pública no contará con una sola categoría de cliente, ni siquiera con un mismo tipo o perfil de cliente. Dentro de las diferentes categorías tendrá que distinguir entre:

Clientes externos: son los clientes últimos ajenos a la organización, aquellos que recibirán la prestación del servicio. Entre ellos probablemente se podrá realizar alguna subclasificación; por ejemplo entre empresas o particulares, y alguna aún más específica (grandes empresas, pequeñas empresas, etc.). Esta clasificación no sólo servirá para identificar a los clientes, sino también para averiguar su comportamiento, necesidades, especificidades, expectativas, etc.

Clientes internos: son aquellos que forman parte de la organización. Los propios trabajadores también pueden aparecer como clientes, puesto que de ellos depende la realización eficaz de la prestación del servicio.

Alianzas externas

La organización tampoco trabaja sola, es decir, no es completamente autónoma a la hora de llevar a cabo la prestación del servicio que realiza. Necesita de alianzas, esto es, de apoyos que provienen del exterior de la organización (del entorno), para satisfacer las necesidades del servicio de manera eficaz.

Las alianzas pueden provenir de diversos ámbitos y con diferentes relaciones con el entorno de la organización.

- Proveedores
- Servicios de contratación externa
- Instituciones y organismos
- Asociaciones
- Vecinos
- Otros departamentos
- Otras organizaciones (empresas)
- Etc.

La relación y la clasificación de lo que verdaderamente la organización espera y demanda de éstos, así como la buena gestión con los mismos, garantizará el éxito en aquellos campos en los que la Organización dependa de sus alianzas.

Herramientas para el análisis del entorno

Se atenderá a la relación de la organización con su entorno más inmediato y, en segundo lugar, al entorno general en el que la organización queda enmarcada. Para obtener esta información se emplearán diversas fuentes, entre las que cabe destacar las siguientes:

Fuentes primarias

Estas son las fuentes de información más accesible que dispone la propia organización.

Estadísticas propias. Toda organización dispone de datos generados por ella misma, relacionados con el personal, los usuarios, los recursos, los flujos de actividad y cualquier otra base de datos o información estadística con la que cuente la propia organización.

Estudios propios. En ocasiones, para determinados servicios o planes o para el diseño de nuevos servicios, las organizaciones encargan estudios que analizan una situación determinada o les permita realizar una proyección de su trabajo. Este tipo de estudios facilita a los decisores públicos la toma de decisiones estratégicas.

Datos de la prestación del servicio. En toda organización se encuentran los datos referidos a la prestación del servicio que hasta la fecha han realizado. Estos datos, en ocasiones, tan sólo se utilizan para medir la satisfacción, la eficacia o la calidad de los mismos. También pueden ayudar a identificar las tendencias y la evolución de dicha prestación de servicio.

Formalización de la información no estructurada. En organizaciones de servicio público donde la gestión se desarrolla de manera escalonada, y jerarquizada, en ocasiones se identifican “pérdidas de información”. La teoría clásica de diseño de políticas públicas *bottom-up* previene de este tipo de circunstancias. Preguntar o recopilar la información de aquellos que habitualmente mantienen contacto con los

clientes, así como averiguar los fallos o aspectos mejorables en la gestión de un servicio, pueden facilitar la tarea para desarrollar nuevos servicios en el plan estratégico.

“El golpe de intuición” o el conocimiento semiestructurado: En relación a lo dicho anteriormente, las organizaciones son formadas por personas, profesionales con experiencia que “conocen” a su organización y el entorno. La dificultad que se les plantea es estructurar dicho conocimiento y ponerlo en común. Lo que llamamos “golpe de intuición”, no es otra cosa que dicho conocimiento, en ocasiones sin una base científica o metódica, pero igualmente valioso para el desarrollo de la organización. Estructurar dicho “conocimiento” ayuda a “comprender” mejor el entorno de la organización.

Observación directa: El uso de esta técnica cualitativa permite que, a través de la observación de aquellos que se encuentran inmersos en el análisis del entorno se pueda extraer información que, de otra manera, sería imposible averiguar. Hábitos, usos, pautas de comportamiento, son aspectos habitualmente difíciles de identificar sino es a través de estos métodos. En este caso, el observador, no participa o vicia el contexto en el que se desarrolla la acción, quedando al margen de la misma y evitando, en todo momento, la interacción con los sujetos estudiados.

Observación participante: Una segunda técnica utilizada para los mismos fines que la anterior es la denominada participante. En este caso, el propio trabajador de la organización que es, a su vez, parte de la acción, puede reflejar y analizar ciertas pautas de comportamiento que, bien registradas y sistematizadas, aportarán información enriquecida al análisis. En este caso, el observador si interactuará con los sujetos o situaciones observadas, tomando notas, e incluso queriendo dirigir la situación al contexto deseado o investigado. En el ámbito comercial es una técnica que se utiliza a menudo, conocida como “Mystery Shopper”·o “Cliente oculto”, en el que alguien se hace pasar por cliente para conocer el trato con el cliente, la calidad del servicio, el tiempo de prestación del servicio, etc.

Fuentes secundarias

Para la obtención, estructuración y análisis de la información relacionada con dichos subsistemas, las fuentes a las que se recurre con mayor frecuencia son aquellas denominadas secundarias. Es decir, datos e información no elaborada por la propia organización, sino por terceros. Las principales fuentes de información a las que se hace referencia en este sentido suelen ser bases de datos de carácter estadístico, estudios e informes ya sean de instituciones públicas o privadas que gocen del reconocido prestigio y concedan un margen de fiabilidad y relevancia suficientes para los intereses de la organización.

Análisis de la organización

(¿Cómo somos?)

La dirección estratégica puede verse como el proceso a través del cual la empresa analiza tanto su entorno competitivo, para descubrir sus amenazas y oportunidades, como sus recursos y capacidades internas, para determinar sus fortalezas y debilidades competitivas; hecho lo cual, integra ambos análisis, elige la estrategia y la pone en práctica (Barney, 1996) para llegar a obtener una ventaja competitiva sostenible que genere rendimientos extraordinarios.

Desde los tiempos de la Grecia clásica la idea del “conócete a ti mismo” constituye un reto para todo analista y también –bien lo supo Alejandro Magno- para todo hombre de acción que quiera aunar fuerza e inteligencia. La lógica competitiva de las organizaciones las enfrenta al mismo reto.

Responder a la pregunta de “¿cómo somos?” implica un grado de introspección, dirigir la mirada hacia dentro de la propia organización con el objetivo de identificar los aspectos de la misma que suponen ventajas para el desarrollo de su actividad, pero, al tiempo, ha de permitir describir aquellas circunstancias o peculiaridades que son claras desventajas a la hora de desempeñar su función con vistas a la obtención de resultados.

Todo análisis de la organización, por tanto, ha de comenzar por los datos básicos de la misma, aquellos que determinan su capacidad actual de hacer, de cumplir con la misión que se ha propuesto. Los recursos y capacidades determinan las posibilidades de éxito de la empresa con los negocios actuales, así como el potencial de desarrollo hacia otros nuevos. Amit & Shoemaker (1993), distinguen entre recursos (como factores) y capacidades (como procesos que permiten la creación de recursos). Otros autores centran en los recursos y capacidades el análisis de la competitividad de la organización (Dierickx y Cool, 1989, Prahalad y Hamel, 1994, Barney, 1991; Mahoney y Pandian, 1992, Peteraf, 1993), lo que conlleva un marco conceptual que les permite conectar las teorías de la empresa con la economía a través de autores como Ricardo (1817), Schumpeter (1976) y Penrose (1959). Asimismo, estos marcos conceptuales conectan con otros planteamientos ya existentes, como el propio análisis DAFO.

En definitiva, se trata de identificar y valorar las palancas o recursos con los que se cuenta para poner en marcha la estrategia.

Entre estas palancas que han de ser analizadas, se encuentran:

- **Recursos humanos:** personal con el que se cuenta para llevar a cabo el plan.
- **Tecnología:** recursos tecnológicos (informáticos, de comunicación, gestores de aplicaciones y procesos, innovaciones tecnológicas, etc.)
- **La cultura de la organización:** conjunto de valores, necesidades expectativas, creencias, políticas y normas aceptadas y practicadas dentro de la

organización (Schein, 1988). La cultura es algo más permanente que las estrategias y condiciona las mismas. La cultura tarda años en fortalecerse, y la forman un conjunto de valores, símbolos, rituales, creencias y comportamientos propios de una organización y de todos sus miembros, tiñendo sus propias interrelaciones y su relación con el entorno (Claver y Llopis, 1993). Las organizaciones son la expresión de una realidad cultural que refleja un marco de valores, creencias, ideas, sentimientos y voluntades de una comunidad institucional. La cultura de la organización sirve de marco de referencia a los miembros de la misma y establece el modo en que las personas deben conducirse en ésta.

- **Liderazgo:** Fenómeno (proceso) de carácter colectivo que se desarrolla en un contexto de interacción entre el comportamiento del líder —normalmente en una posición relevante— y los ámbitos de servicio público por el cual éste ejerce una influencia (real o percibida) no rutinaria en el desarrollo de la actividad, mediante la utilización, en su caso, de una gran variedad de recursos formales e informales (Natera, 2001).
- **La configuración de la organización:** Incluye el organigrama y la estructura formales de la organización, pero también la forma de funcionamiento real de la misma.
- **Procedimientos:** conjunto de actividades que han de desarrollarse o seguirse para la realización de las funciones propias de la organización.
- **Alianzas:** Relaciones formales o no con terceros que suponen una ventaja competitiva a la hora de desarrollar la estrategia. Son asociaciones creadas para perseguir los intereses comunes de los miembros (Yoshino y Rangan, 1996), o acuerdos entre dos o más organizaciones independientes, que uniendo o compartiendo parte de sus capacidades y/o recursos y sin llegar a fusionarse, instauran un cierto grado de interrelación para realizar una o varias actividades que contribuyen a incrementar sus ventajas competitivas (Fernández, 1996).
- **La prevención y análisis de riesgos:** métodos cuantitativos o cualitativos que permiten la estimación de los posibles riesgos que encuentra la organización para llevar a cabo con éxito su tarea.
- **Financiación:** Recursos económicos de los que se dispone o se espera disponer en el momento de implantación de la estrategia y que se emplearán para desarrollarla.
- **Seguridad:** Sistemas de protección de los que dispone la organización.

El objetivo del análisis será identificar los factores críticos de la organización, es decir, aquello que le dota de una ventaja competitiva frente al resto de competidores. Al tiempo, se pondrán de relieve aquellos aspectos en los que la organización necesita mejorar, es decir, aquellas debilidades que han de ser superadas para alcanzar el cumplimiento satisfactorio de la misión (Fernández, 1993).

Finalmente, no hay que perder de vista que se entenderá por organización, aquella unidad donde se desarrolla el diseño estratégico. Puede que esa unidad esté integrada en una organización aún mayor, en tal caso, las peculiaridades de esa

organización mayor habrán de analizarse como entorno en el caso de que sus características no sean compartidas por la unidad donde se quiere aplicar la estrategia.

Análisis DAFO

Una vez realizados el análisis del entorno y de la organización, contamos con un cuadro completo de la situación actual y una previsión de la realidad futura en la que nuestra organización desarrollará su trabajo.

A través de dichos análisis previos se cuenta con una información y un conocimiento por separado de ambas realidades. Es el momento de relacionarlas y diagnosticar la situación a la que se enfrenta la organización ante dicho escenario.

Seguramente la acumulación de información sea importante, de ahí la conveniencia de simplificar el método de la toma de decisiones, sin perder ni un ápice de calidad en la misma.

Un método que reúne estas características es el análisis DAFO, (originalmente llamado SWOT en inglés y también FODA).

Se trata de un modelo de análisis conducente a evaluar la situación y definir estrategias: (a) primero se evalúa la situación en función de la identificación de las variables sobre las que se entiende que pivotan las relaciones entre la organización y su entorno cambiante y, (b) a partir de dicha evaluación, se definen las estrategias apropiadas que la organización habrá de implementar.

Como se ha mencionado anteriormente, este análisis surge en el marco metodológico de la Escuela de Diseño, aunque con el tiempo, ha traspasado dichas fronteras, depurándose y mejorándose. Aunque no se deben olvidar las siguientes premisas metodológicas para la óptima realización de un Análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades, como son:

1^a.- Que un solo actor, un solo decisor ("un solo cerebro") dentro de la organización pueda manejar toda la información relevante para la formación de la estrategia.

2^a.- Que ese actor tenga un conocimiento detallado, profundo y, a ser posible, completo de la situación.

3^a.- Que la situación a analizar tienda a mantenerse relativamente estable o, al menos, que vaya a experimentar cambios previsible.

4^a.- Que la organización de que se trate esté preparada para funcionar de forma centralizada.

El análisis DAFO esclarece la forma de ver la organización y el entorno, lo que implica sin lugar a dudas una visión "subjetiva". Por ello, podemos afirmar que no hay dos DAFOS iguales, y que, además, el contenido del DAFO es dinámico en el tiempo, cambiando su percepción a lo largo de un mismo año incluso. Es importante, como señala Gallego (2004), reflexionar sobre quiénes deberían formar parte de la elaboración de dicho análisis, con objeto de dibujar un cuadro lo más completo de la organización y de su entorno. A la hora de seleccionar a los componentes la dirección puede basarse en

un criterio de participación, aún con las connotaciones negativas que de dicho término se infieren si se deduce que el criterio fundamental de dicha participación es el de “representación”. Si, como señala este autor, el criterio es la competencia individual, contando con el personal competente de la organización, el resultado es el enriquecimiento del diagnóstico por incorporación de dichas competencias individuales. Así llegaríamos al dibujo de la situación actual y del futuro de la organización con un análisis más sólido basado en la suma de competencias y conocimientos de la “organización”, fortaleciendo la “cabeza pensante”. La incorporación de otras personas al margen del equipo de alta dirección también cuenta con ventajas evidentes: mayor riqueza en la visión, mayor profundidad en el análisis, mayor alcance en las propuestas, mayor ambición en los planteamientos... Sin olvidar inconvenientes como el incremento de costes, especialmente en tiempo. Aunque con las nuevas tecnologías y las técnicas que han derivado de ellas, pueden ser fácilmente salvables estos escollos. Finalmente, la inclusión de un nutrido grupo de personas cualificadas en la realización del DAFO también permite, en el sentido que señalan otros autores, reforzar la idea de alineación de sinergias y convergencia de esfuerzos en una misma línea de actuación de toda la organización para la implementación del Plan Estratégico.

Tampoco se pierda de vista que la meta no es otra que la de diseñar estrategias destinadas a ser aplicadas en un entorno competitivo. Ni que la idea central de la que se parte es que éstas surgen siempre, por definición, en el contexto de la relación de la organización con su entorno: que las estrategias se conforman en la concordancia entre la idoneidad y la oportunidad, o dicho de otra forma, entre la capacidad interna y la oportunidad externa.

¿Cómo se elabora un análisis DAFO?

Conviene recordar aquello que identificamos por cada una de las letras que identifican los elementos que se introducen en el análisis para evitar confusiones a la hora de llevarlo a cabo:

Por **FORTALEZAS** se entienden los puntos fuertes de la organización, los rasgos que marcan su robustez: capacidades, estructuras o procedimientos idóneos, recursos pertinentes, liderazgos, motivación, cohesión... Una fortaleza capacita a la organización para sacar ventaja o neutralizar el problema o problemas derivados del entorno, esto es, de un cambio del entorno.

Las **DEBILIDADES** son los puntos débiles de la organización: carencias, defectos, disfunciones, vulnerabilidades... Un punto débil puede impedir que la organización supere determinados problemas asociados a los cambios del entorno, e incluso hacer que se agraven.

Las **OPORTUNIDADES** son las posibilidades que los cambios del entorno ofrecen a la organización de consolidar, reforzar o incrementar sus fortalezas, o de reducir el número o importancia de sus debilidades.

Por **AMENAZAS** se entienden los peligros que se le plantean a la organización, procedentes de alguno de los subsistemas de su entorno. Los cambios del entorno pueden implicar mermas en las fortalezas o incrementos en las debilidades.

Una vez definido y aclarado el significado de cada una de las cajas en las que identificar los factores clave para el plan estratégico, es recomendable no incluir en cada una de ellas más allá de cinco o seis factores y en todo caso no superar los diez. Esto obliga al tomador de decisiones a priorizar entre todos aquellos elementos que estima importantes para el plan estratégico, seleccionando los que estima más importantes en función de la misión y de la visión decidida y en función también de los recursos y tendencias estudiados con anterioridad.

Una vez identificados dichos cinco o seis factores por cada caja, conviene ponderar su importancia. Esto, continuando con la explicación anterior, apoyará aún más la decisión y facilitará la evaluación del peso del factor para la posterior elaboración de los ejes estratégicos. La ponderación será sencilla, en una escala de 1 a 4, dónde 4 sea el más importante y 1 el menos importante.

Ejes estratégicos

(¿Qué hacer? ¿Dónde mejorar?)

En el diseño de un plan estratégico, uno de los momentos más delicados es la definición de los llamados “ejes” o “líneas” estratégicas, es decir, la selección de aquellos campos o líneas de actuación en las que la organización optará por concentrar su esfuerzo y sus recursos (que por muchos que sean nunca dejarán de resultar limitados) por un tiempo determinado, de cara a la obtención de los resultados que exige su misión. Concentrar el esfuerzo de la organización en dichos campos se entiende que es clave para que ésta consiga “ventajas competitivas” y/o adquiera valor ante la comunidad política, ante los escenarios de gestión y, en su caso, ante los mercados económicos.

Para la definición de dichos ejes estratégicos (no cabe hablar de identificación, pues no están preestablecidos sino que deben ser construidos analíticamente), el responsable del diseño del plan se basa en el análisis realizado previamente sobre el entorno de su organización y sobre la propia organización, así como en la correspondiente determinación selectiva y ponderada (mediante el análisis DAFO, en su caso) de los principales factores críticos asociados a aquel (oportunidades y amenazas) o a ésta (fortalezas y debilidades). Y una vez hecho eso, se enfrenta a una cuádruple tarea:

1ª.- La de construir analíticamente -de forma precisa, coherente y útil para la organización- cada uno de los campos en los que se habrá de concentrar la acción a lo largo del período de vigencia del plan estratégico.

2ª.- La de definir los ejes estratégicos en función de la concordancia significativa entre factores críticos internos (las capacidades de la organización) y externos.

3ª.- La de hacerlo de tal modo que permita identificar un número muy limitado de ejes, a efectos de que la concentración estratégica del esfuerzo de la organización no termine por ser ineficiente y se dirpersa, perdiendo su valor.

4ª.- La de asumir que la organización pública, sin descuidar o poner en peligro las obligaciones que tiene encomendadas como tal, al optar por priorizar o concentrar su esfuerzo en determinados ejes de actuación está optando paralelamente por destinar el mínimo posible de su atención y sus recursos al resto de los campos de actuación de la organización (insistimos, en el convencimiento de que ello no entraña problemas graves).

¿Cómo proceder a la definición de los ejes estratégicos?

- Un eje estratégico debe quedar identificado como un campo sensible de actividad preferente (por esencial en esos momentos), bien delimitado y fácilmente reconocible como tal, en el que a la organización le sea posible concentrar su atención y esfuerzo de cara a obtener beneficios o ventajas competitivas.
- La definición que realicemos debe estar guiada por un sentido pragmático, siempre al servicio del cumplimiento de la misión y de la consecución de resultados por parte de la organización.

- Un eje estratégico puede ser definido de acuerdo con criterios más convencionales (sectoriales, departamentales, funcionales...; como por ejemplo: “formación de recursos humanos” o “comunicación externa”), o menos convencionales, “ad hoc” o analíticamente complejos (ejemplos: “reelaboración y mejora de protocolos y procedimientos” o “potenciación de liderazgos”), pero sin perder nunca de vista la razón de ser de la definición de un eje estratégico.
- Cada uno de los ejes estratégicos debe ser definido siempre sobre la base de poner en relación uno o varios factores críticos internos (fortalezas o debilidades) con uno o varios factores críticos externos (amenazas u oportunidades), de forma que, en sí mismo, implique incidir sobre un determinado aspecto o dimensión de la interacción entre la organización y su entorno.
- En consecuencia, tenemos que ser conscientes de que los ejes que definamos responderán, en el escenario competitivo del que se trate, a orientaciones estratégicas eminentemente “ofensivas”, si se conforman en función de nuestras fortalezas (estrategias F/A o F/O), o responderán a orientaciones eminentemente “defensivas”, si se conforman en función de nuestras debilidades (estrategias D/A o D/O). Y de que siempre será importante aprovechar en lo posible las “ventanas de oportunidad”, por utilizar la afortunada expresión de Kingdom, en forma de ejes “oportunistas” (estrategias F/O y D/O).
- La definición del eje estratégico nunca debe comenzar por un verbo en infinitivo, para que no pueda ser confundido con un mero objetivo.
- Los ejes estratégicos deben ser definidos de forma clara (reconocible en la organización), precisa y, en la medida de lo posible, concisa. Un eje estratégico definido con más de ocho o diez palabras (en castellano), por ejemplo, es sospechoso de responder a un diseño defectuoso. Como también lo es un eje susceptible de ser desglosado fácilmente en otros varios sin plantear problemas operativos de gestión.
- Es importante el problema del número de ejes estratégicos que queden definidos en un plan. La naturaleza del mismo condicionará mucho dicho número; pero, en principio, debe ser el menor posible. Con carácter general, no es recomendable definir más de cuatro o cinco ejes estratégicos.
- No se olvide que la definición de ejes estratégicos ha de ser consecuente con los “patrones” de comportamiento “distintivos” de la respectiva organización (su “estrategia corporativa”), y particularmente con los modelos de gestión asumidos por la misma (determinado modelo de excelencia, modelo participativo, modelo de administración por objetivos...).

Objetivos

(¿Qué conseguir?)

Con el fin de cumplir la misión desglosada en los distintos ejes estratégicos se formulan objetivos medibles, viables, realistas y concretos, constituyendo el paso siguiente en la elaboración del plan estratégico, en otras palabras, los objetivos hacen operativa a la misión (Cuervo, 1999). Para desarrollar los ejes estratégicos marcados en el plan se necesita la fijación de metas, hitos que permitan a la organización conocer dónde se encuentra en el proceso del desarrollo estratégico.

El objetivo se define como aquello que queremos obtener y que esperamos produzca los resultados deseados. Son las metas que pretendemos alcanzar.

Para ello, como no puede ser de otra manera, deben estar totalmente alineados con los ejes estratégicos, la misión, la visión y con el contexto político del momento. Asimismo, la formulación de los objetivos debe tener en cuenta los criterios de valor por los que el plan será finalmente evaluado.

En cierto modo, se trata de proceder al desglose de los ejes estratégicos en objetivos concretos, identificables, medibles y priorizables, lo que ayudará a determinar la obtención de resultados.

Los objetivos son elementos capitales dado que toda la organización se esforzará y se enfocará para el cumplimiento de los mismos.

Y ha de tenerse en cuenta que los objetivos tienen por qué ser exclusivos de uno de los ejes estratégicos, sino que pueden aportar o afectar a varios ejes en su despliegue.

Haciendo nuestra la terminología de la Unión Europea en materia de evaluación de programas, podemos diferenciar entre “objetivos operativos”, aquellos conducentes a generar “realizaciones” (productos, obras o instalaciones tangibles, o la implantación de servicios visibles), y los “objetivos específicos”, aquellos conducentes a producir efectos precisos en relación con el ámbito de acción focalizado.

¿Cómo proceder a la formulación de objetivos?

La redacción de un objetivo ha de ser breve y corresponderse a una expresión que lleve el verbo en infinitivo.

Un objetivo bien formulado debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Se puede medir?
- ¿Se identifican las áreas o las personas que se involucrarán en llevar a cabo dicho objetivo?

- ¿Está redactado en una línea o poco más?
- ¿Es comprensible para toda la organización?
- ¿Es viable?
- ¿Tiene en cuenta la asignación de recursos necesaria?
- ¿Es pertinente?
- ¿Se encuentra alineado con el eje estratégico?
- ¿Es coherente con la misión?
- ¿Es coherente con la visión?
- ¿Es evaluable su consecución o incluso la progresión de su consecución?

Construcción de indicadores

(¿Cómo medir?)

La implantación del plan estratégico, que persigue la consecución de la misión a través del alcance de los objetivos fijados, necesita de una gestión, pero no se puede gestionar lo que no se controla y no se puede controlar lo que no se puede medir. Por ello es necesario establecer una serie de indicadores que nos muestren en cada momento dónde estamos, hasta qué punto hemos avanzado, si seguimos el camino establecido o nos hemos desviado de nuestro propósito, en definitiva, si estamos cumpliendo o no los objetivos que nos hemos fijado y en qué medida. Los indicadores de gestión nos permiten, por decirlo así, pilotar el proceso de implantación de la estrategia.

Utilidades de la medición basada en sistemas de indicadores

La medición facilita un conocimiento rápido y sistemático de los aspectos esenciales de la gestión, de los elementos organizativos y del entorno. Además, sistematiza los controles de la organización y estimula la planificación de aquellas actividades deficitarias de la misma. Mejora el proceso de adopción de decisiones y ayuda a lograr los resultados esperados y facilita la información ascendente (presentación de resultados y de nuevas propuestas de estrategias) y descendente (comunicación de objetivos y delegación de funciones). Por último, no debe olvidarse que es un instrumento que puede facilitar el aprendizaje y la mejora de los procesos organizativos.

Proceso de elaboración de un sistema de indicadores de gestión

Los pasos a seguir para elaborar un sistema de indicadores de gestión son:

1. Definir la misión, la visión, las estrategias y objetivos de la organización.
2. Establecer qué objetivos perseguidos por la organización van a ser objeto de medición.
3. Elaborar y seleccionar de los indicadores asociados a esos objetivos.
4. Concretar las medidas de referencia o estándares.
5. Establecer, en su caso, relaciones entre los indicadores con el objeto de conseguir información más elaborada.
6. Definir un sistema de recogida y tratamiento de la información que consiga, sin mucho esfuerzo, “alimentar” periódicamente con datos los diversos indicadores seleccionados.
7. Identificar los destinatarios de los indicadores, que pueden encontrarse entre los siguientes: órganos políticos externos a la Administración; ciudadanos y medios de comunicación para que puedan ejercer, con conocimiento de causa, los derechos que les corresponden; unidades técnicas de control de

carácter interno o externo que informan del grado de error de la información suministrada; instituciones académicas o científicas dedicadas al estudio de la Administración, de temas socioeconómicos, etc., y organizaciones internacionales, interesadas en conocer datos socioeconómicos y de gestión de distintos países

Requisitos de unos buenos indicadores

Los indicadores, para estar bien contruidos y medir verdaderamente aquello que se quiera medir, deben reunir una serie de requisitos

- **Relevancia:** han de proporcionar la información imprescindible para la gestión.
- **Validez interna:** el indicador debe ser adecuado para lo que se quiere medir, esto es, que exista una estrecha relación entre el indicador y la variable correspondiente. Dicho de otro modo, que las diferencias observadas en las medidas del indicador reflejen verdaderas diferencias en la variable que representa.
- **Fiabilidad:** el indicador ha de ser claro y mantenerse estable en el tiempo
- **Objetividad:** deben proporcionar un cálculo no ambiguo.
- **Univocidad:** han de imposibilitar múltiples interpretaciones
- **Sensibilidad:** producirá medidas suficientemente finas o precisas de la variable, esto es, que permitan detectar variaciones pequeñas en la misma.
- **Accesibilidad:** las medidas del indicador deben lograrse con un coste aceptable en tiempo y recursos.

Conceptos básicos relativos a la medición

Medición: Operación de asignación de valores numéricos a variables mediante el uso de indicadores.

Variable: Característica o propiedad de un objeto o fenómeno.

Indicador: Representación analítica de una variable que, simultáneamente, constituye un instrumento para su medición. Los indicadores deben, pues, cumplir dos requisitos: (a) estar relacionados, lo más estrechamente posible, con la variable que pretenden representar; (b) ser expresión numérica, cuantitativa, de la variable que reflejan.

Medida: Valor numérico asignado a una variable mediante el uso de indicadores.

Ponderación de indicadores: Peso que se atribuye a cada uno de los indicadores de una variable en función de su grado de validez interna y fiabilidad.

Índice: Indicador sintético de una dimensión (o de la totalidad) de un programa o servicio, que resulta de la combinación de dos o más indicadores.

Estándar: Valor fijo o de intervalo que sirve de referencia para determinar en qué grado las medidas de los indicadores utilizados son satisfactorias.

Acciones

(¿Qué hacer concretamente?)

La consecución de cada uno de los objetivos propuestos dentro de los distintos ejes estratégicos definidos, se alcanzará a través de la programación y realización de determinadas *acciones*, claramente detalladas, tanto en lo que se refiere a su contenido como en lo que respecta a su inicio y finalización. Son aquellas actividades asociadas directamente a la consecución de uno o varios objetivos; su consecución debe impactar sobre los objetivos.

Las acciones pueden definirse como unidades diferenciadas de actividad. Son pasos individuales para la implantación de las estrategias, en algunos casos relacionados con aspectos operativos o aspectos individualizados concretos y finitos, asociados a personas concretas (Johnson y Acholes, 1984).

Representan, por tanto, la puesta en práctica de la estrategia, la plasmación de la teoría en actos concretos y determinados; son el último eslabón en la cadena que conduce a la implantación del plan estratégico.

El diseño, la implementación, la puesta en marcha y la realización de una acción pueden buscar el cumplimiento de un objetivo, pero pueden, al mismo tiempo, satisfacer la necesidad de consecución de más de uno. Una única acción, por regla general, no será suficiente para la consecución de un objetivo concreto, antes por el contrario se necesitará de la combinación y realización de varias de ellas para lograrlo.

Las distintas acciones ligadas a un determinado objetivo (o a varios de ellos) se desarrollarán de manera simultánea o no, teniendo presente que, en ocasiones, es preciso haber finalizado alguna de ellas antes de poder dar paso a la siguiente. La sucesiva realización de acciones encaminadas al objetivo seleccionado irá marcando, a la vez, el grado de consecución del mismo, dándose por sentado que la culminación de la totalidad de las acciones que persiguen dicha consecución ha de suponer que el objetivo ha sido logrado. No obstante, no se debe olvidar que no serán las acciones, su implementación y realización o no, lo que nos dirá si el objetivo se ha cumplido y en qué medida, sino los indicadores que con referencia a cada uno de ellos hayamos elaborado.

¿Cómo determinar y programar acciones eficaces?

Las acciones deben ser actividades concretas —“actividades” en terminología APO (Administración por Objetivos)— y deben estar claramente definidas en todos y cada uno de sus detalles:

- Objetivo u objetivos a cuya consecución se vincula.
- Descripción y, si procede, denominación (si es conveniente, se le dará un nombre adecuado que permita identificarla y distinguirla de acciones parecidas).

- A quién va dirigida, quiénes son sus destinatarios.
- Quién se encargará de ponerla en marcha, dirigirla, gestionarla y responsabilizarse de ella: persona, equipo, centro, unidad, departamento...
- Qué recursos (personales, financieros, tecnológicos, etc.) serán necesarios para su desarrollo.
- En qué instalaciones o dependencias tendrá lugar.
- Duración, así como fechas previstas de comienzo y finalización
- En qué momento comenzará cada una de sus fases, si las tuviere (preparación, diseño, presupuesto, etc.).
- Qué recursos (tanto personales, como tecnológicos, financieros o de otra índole) exigirá su realización.
- Si se trata de una acción iterada, es decir, si se repetirá varias veces en el tiempo con las mismas características, etc.

Cuando se trata de diseñar acciones, lo mejor es dejar lo menos posible al azar o por definir. Tampoco se debe perder de vista que la puesta en práctica de las mismas será llevada a cabo, con mucha probabilidad, por personas que no han intervenido en el proceso de diseño del plan estratégico y que, por tanto, no tendrán una idea suficientemente completa o precisa de lo que esa determinada acción representa en el conjunto del plan. Por esta razón, quienes gestionen las acciones necesitarán conocerlas con detalle, así como relacionarlas con los objetivos y ejes estratégicos a los que se vinculan.

La **presupuestación** de las acciones y, en general, de la implantación de un plan estratégico resulta un tema siempre crucial. Va asociada ineludiblemente a los asuntos más delicados de la gestión pública, dado que por muy abundantes que sean los recursos con los que se cuente -cosa rara de todas formas- siempre se discutirá su concreta asignación o distribución. La tarea de presupuestar requiere plantear, antes o después, los criterios de valor de carácter económico que han guiar e interpretar el éxito de nuestra gestión, como son los criterios de “viabilidad” (en su vertiente económica), “economía”, “eficiencia” y “sostenibilidad”, entre otros. Así que el directivo público y, evidentemente, el diseñador de planes estratégicos para el sector público, no pueden dar la espalda a su responsabilidad de estimar los costes que implicarán las acciones programadas y si representan un incremento o descenso de costes con respecto a los de la actividad desarrollada en momentos o con planes anteriores.

Es cierto que muchos de los planes estratégicos diseñados en escenarios públicos convencionales, el apartado presupuestario queda difuminado o incluso ausente: unas veces, por la imposibilidad de atenerse a modelos de presupuesto por programas o por objetivos, o de estructurar una gestión por proyectos o bloques de actividad con presupuesto diferenciado; otras, por razón de las lógicas incrementalistas implícitas en la naturaleza misma del plan diseñado; y otras veces, en general, por las dificultades existentes realmente de identificar en términos presupuestarios el coste imputable a cada actividad nueva y a cada actividad que dejaría de realizarse.

No obstante, insistamos, un plan estratégico debería incorporar siempre, como mínimo, una estimación fundamentada (argumentada) de los costes presupuestarios que comportará cada acción concreta o el conjunto de acciones proyectadas dentro del nuevo plan estratégico; una estimación lo más pormenorizada posible y que permita establecer una comparación con situaciones anteriores.

Elementos del diseño estratégico

MISIÓN	¿Qué somos? ¿Qué queremos hacer?
VISIÓN	¿Qué queremos ser?
CREACIÓN DE VALOR	¿Qué esperamos? ¿Qué ofrecen los resultados?
CRITERIOS DE VALOR	¿Qué valoramos de la gestión?
ANÁLISIS DEL ENTORNO	¿Dónde actuamos?
ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN	¿Cómo somos?
EJES ESTRATÉGICOS	¿Dónde mejorar?
MODELO DE GESTIÓN	¿Cómo mejorar?
OBJETIVOS	¿Qué conseguir?
ACCIONES	¿Qué hacer concretamente?
INDICADORES	¿Cómo medir?
CRONOGRAMA	¿Cuándo actuar?
MAPA ESTRATÉGICO	¿Cómo pilotar la estrategia?

Mapa estratégico

(¿Cómo pilotar la estrategia?)

Tan importante como el diseño de la estrategia es la posibilidad de contemplar de manera integrada todos los elementos que la componen. Para lograr este objetivo, existe una herramienta especialmente adecuada: el mapa estratégico.

Para Kaplan y Norton (2004), el mapa representa el modo en que los activos intangibles de la organización se ponen al servicio de la creación de valor. Pero es algo más que eso, podemos definir el mapa estratégico como una guía que muestra paso a paso el camino a seguir para la consecución de la misión.

La finalidad del mapa, en este sentido, es múltiple:

- **Visualizar** de forma simplificada el conjunto complejo de elementos que integran la estrategia.
- **Comunicar la estrategia.** Para lograr el éxito del plan es imprescindible que aquellos que formarán parte del mismo conozcan, entiendan y asuman la estrategia. No hay que olvidar que el plan está diseñado por el “estratega” o “cabeza pensante” y que necesita comunicarlo para implementarlo.
- **Alinear la organización con la estrategia.** El mapa estratégico permite colocar a la estrategia en el centro del proceso de gestión. Los esfuerzos y energías de los miembros de la organización se dirigen a alcanzar un mismo objetivo.
- **Fomentar un cambio en la cultura de la organización,** que se centra en la consecución de la estrategia. El mapa proporciona un lenguaje fácilmente comprensible, una forma reconocible y sencilla de medir el éxito, facilitando la cooperación de los miembros en el logro de la misión.
- **Indica dónde estamos.** La representación gráfica de la estrategia tiene la ventaja de señalar con precisión la relación causa/efecto que existe entre las distintas partes de la misma, sirviendo así de indicador del momento en que nos encontramos en su aplicación.
- **Permite pilotar de manera correcta la estrategia.** El mapa no es sólo una herramienta de transmisión de información de arriba abajo, es un instrumento de gestión. Quienes están encargados de gestionar el proceso y, en definitiva, tienen la responsabilidad de conducir la organización, necesitan herramientas

Además, el mapa estratégico ofrece la posibilidad de comprobar si la estrategia está bien definida. En palabras de Kaplan y Norton (2004), “si a una estrategia le falta un elemento en modelo de mapa estratégico, será una estrategia defectuosa”. Porque, en definitiva, el mapa debe ser una descripción gráfica del proceso de creación de valor, la representación visual de las relaciones de causa-efecto que se dan entre los distintos componentes de la estrategia de la organización.

¿Cómo se diseña un mapa estratégico?

A partir del concepto y diseño de Norton y Kaplan, que establecen una serie de perspectivas desde las que se enfoca la estrategia, construimos el mapa como reflejo del conjunto de la misma. Las perspectivas se corresponden con los distintos elementos que conforman la estrategia. Norton y Kaplan establecieron de manera original cuatro perspectivas pero que, como ellos mismos se encargan de señalar, no son una camisa de fuerza, sino un patrón y que, por lo mismo, puede modificarse de manera que se ajuste sin tensión a las necesidades de la organización. En nuestro caso, hemos identificado tres perspectivas: la de los clientes, el éxito con los cuales proporciona un componente principal de los buenos resultados; la perspectiva de los procesos internos, que crean y entregan la proposición de valor de los clientes a través del establecimiento de los objetivos y el desarrollo de las acciones conducentes a su consecución; y la perspectiva de capacidades y recursos, que describe la combinación de personas, tecnología y entorno organizativo para apoyar la estrategia y en la que se integran los modelos de gestión y los criterios de valor. En esta última perspectiva han de quedar reflejados los recursos humanos con que se cuenta, la tecnología, la cultura de la organización, los liderazgos existentes, las posibles alianzas con otras organizaciones o actores e incluso el necesario y previo análisis de riesgos.

En nuestro mapa denominamos palancas a la perspectiva de capacidades y recursos, por parecernos ése término una manera más directa y gráfica de hacer referencia a aquello con lo que se cuenta y en lo que se apoya la estrategia para crear valor. Son los fulcros —por decirlo así— que permitirán poner en marcha y llevar a término el plan estratégico, son el punto de partida del mapa.

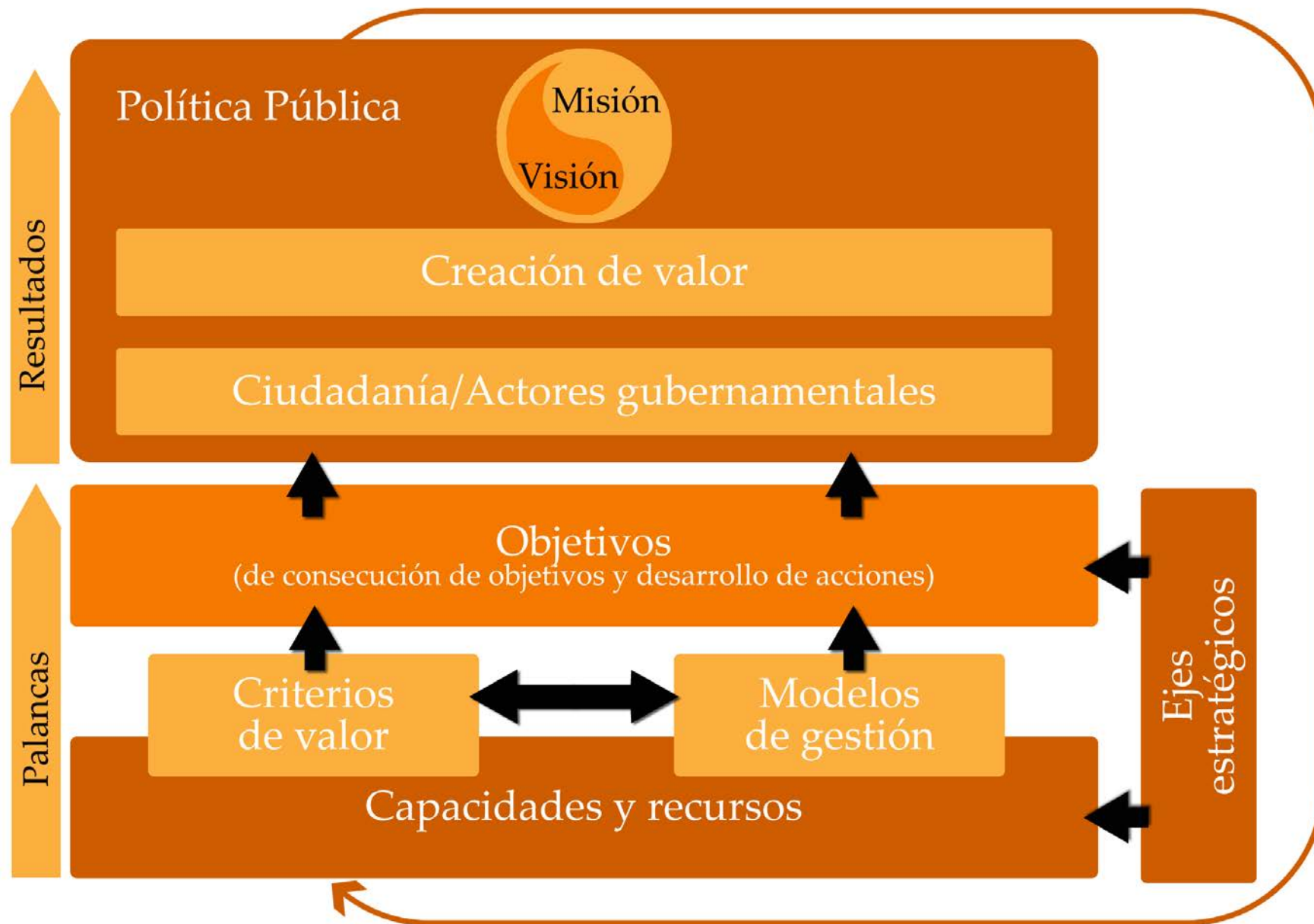
Consideramos los criterios de valor como parte de los recursos con los que contamos, (por ello aparecen en este primer nivel destacados de forma especial), al entender que son definitivos a la hora de determinar el modo en que se desarrollará la gestión. Por ello, reflejamos a través de una flecha de doble sentido su relación con modelos de gestión que se aplicarán, y que se ubican también de manera destacada en el mapa, mostrando su influencia, decisiva en cualquier caso, a la hora de escoger los objetivos y emplear las palancas o recursos de la organización para el desarrollo de las acciones que buscan el logro de los mismos.

La perspectiva del cliente se sitúa en el escalón superior del mapa y refleja el modo que creamos valor para quienes podemos considerar como clientes; la ciudadanía y los actores gubernamentales. La creación de valor conduce al cumplimiento de la misión y al logro de la visión, que quedan situadas en la parte superior del mapa, como el destino que se quiere alcanzar.

El mapa se diseña, igual que la estrategia, de arriba abajo, pero se lee de abajo arriba. Las relaciones entre sus distintas perspectivas son de causa-efecto, es decir, los recursos y capacidades nos permiten realizar procesos que, a su vez, son los que permiten crear valor.

Por último, en la parte superior del mapa se recoge la influencia que la política pública tiene en la elaboración y puesta en práctica de la estrategia que se ha diseñado. La política pública es un marco que influye de manera decisiva a la hora de definir la misión, la visión a través de los valores políticos de que es reflejo y que determinan en

buena medida el diseño último del plan. Sin olvidar que esa misma política pública, y la creación de valor que genera la aplicación de la estrategia, influyen en las palancas de que se dispone, y el modo en que se emplearán, de ahí esa flecha que, partiendo de la parte superior, refleja el inevitable *feedback* que no puede dejar de tenerse en cuenta.



Cronograma

Es la representación temporal de la implantación de la estrategia. Permite la visualización de los momentos de ejecución de las distintas acciones, pudiendo asignar de una forma óptima los recursos y capacidades de la organización, eliminando o reduciendo los riesgos de falta de recursos, desajustes cronológicos, además de reflejar la prioridad de cada una de las acciones y la precedencia, en su caso, de unas sobre otras.

SECUENCIA TEMPORAL

OBJETIVO
CODIGO OBJETIVO

MESES ACCIÓNES	Semestre 1						Semestre 2						Semestre 3						Semestre 4					
	M 1	M 2	M 3	M 4	M 5	M 6	M 7	M 8	M 9	M 10	M 11	M 12	M 13	M 14	M 15	M 16	M 17	M 18	M 19	M 20	M 21	M 22	M 23	M 24

Referencias

- Aguilar, L. F. (1992), *La hechura de las políticas*. México D. F.: Porrúa.
- Amit, R y Shoemaker, P. J. (1993), Strategic assets and organizational rent, *Strategic Management Journal*, 14, pp 33-46.
- Andrews, K. R. (1971), *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood: Dow-Jones Irwin.
- Ansoff, H. I. (1965), *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Arellano, D. (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barney, J. B. (1991) “Firm Resource and sustained competitive advantage”, *Journal of Management*, 17, pp 99-120.
- (1996); “.Strategic factor markets: Expectation, luck, and business strategy”, *Management Science*, 32, pp. 1231-124.
- Bowman, E. H. (1974), “Epistemology, Corporate Strategy, and Academe”, *Sloan Management Review*, Winter, pp. 35-50.
- (1995), “Strategy History: Through Different Mirrors”, *Advances in Strategic Management*, 11A, pp. 25-45.
- Bryson, M. J. (1995), *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations. A guide to Strengthening and sustaining organizational achievements*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Campbell, A. y Yeung, S. (1991), “Mision statements: selling corporate values to employees”, *Long Range Planning*, 24 (3).
- Certo, S. C. y Peter, J. P. (1990), *Strategic Management: A Focus on Process*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Chandler, A. D. (1962), *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Enterprises*. Cambridge: MIT Press.
- Chaqués, L. (2004), *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.
- Cuervo, A. (1999), “La dirección estratégica de la empresa: reflexiones desde la economía de la empresa”, *Papeles de Economía Española*, 78-79.
- Dierickx, I. y Cool, K. (1989), “Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage”, *Management Science*, 35, pp. 1504-1511.
- Dobson, P; Starkey, K y Richards, J. (2004), *Strategic Management. Issues and cases*. Padstow: Blackwell.
- Drucker, P. F. (1974), *Management: Task, Responsibilities, Practices*. Londres: Heinemann.

- Fernández, Z (1993), “La organización interna como ventaja competitiva para la empresa”, *Papeles de Economía Española*, 56.
- Hamel, G. y Prahalad, C. (1989), “Strategic Intent”, *Harvard Business Review*, Mayo-Junio.
- Hecló, H. (1972), “Policy analysis”, en *The British Journal of Political Science* 2, pp. 83-108.
- Hooley, G.; Cox, A. y Adams, A. (1991), “Our five year mission to boldly where no man has been before”, *Proceedings, Marketing, Education Group Annual Conference*, Cardiff, pp. 559-577.
- Johnson, G y Sholes, K (1984) *Exploring Corporate Strategy*. Padstow: Prentice Hall Europe. Madrid: Prentice Hall, 5ª ed.
- Johnson, G y Sholes, K (1999), *Dirección estratégica*. Madrid: Pearson Educación.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (2004), *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Barcelona: Gestión 2000.
- Mahoney, J. y Pandian, J. R. (1992) “Organizational economics within the conversation of strategic management”, *Advances in Strategic Management*, vol. 8, pp. 103-155.
- Martinón, R. (2006), *Las Políticas de Drogas en España (1982-1996) A Través del Enfoque de las Coaliciones Promotoras. Un Estudio del Cambio en las Políticas Públicas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid
- McKiernan, P. (1996), *Historical Evolution of Strategic Management (History of Management Thought)*. Dartmouth: Dartmouth Publishing Group.
- Miles, R. E. y Snow, C. C. (1978), *Organization, Strategy, Structure and Processes*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1987), “Five Ps for Strategy”, *California Management Review*, 28, pp. 11-24.
- Ahlstrand, B. y Lampel, J. (1999), *Safari a la Estrategia*. Buenos Aires: Granica.
- (2000), *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Londres: Prentice Hall.
- Nag, R.; Hambrick, D. C. y Chen, M. J. (2007), “What is strategic management, really? Inductive derivation of a consensus Definition of the field”, *Strategic Management Journal*, 28, pp. 935-955.
- Natera. A. (2001), *El liderazgo político en la sociedad democrática*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nelson, R. R. y Winter, S. G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Penrose E. T. (1959), *The Theory of growth of the firm*. Londres: Basil Blackwell.
- Peteraf, M. A. (1993), “The cornerstones of competitive advantage. A resource-based View”, *Strategic Management Journal*, 6, pp. 239-255.
- Piore, M. y Sabel, C. F. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. Nueva York: Basic Books.

- Porter, M. (1980), *Competitive strategy*. Nueva York: Free Press.
- (1996), “What is strategy?”, *Harvard Business Review*, pp. 61-78.
- Prahalad C. K. y Hamel, G. (1990), “La organización por unidades estratégicas de negocio ya no sirve”, *Harvard Deusto Business Review*, Primer trimestre, pp 79-91.
- (1994): La estrategia como campo de estudio: ¿por qué buscar un nuevo paradigma?, en *Strategic Management Journal*, 15, pp 5-16.
- Ricardo, D. (1817), *The principles of political economy and taxation*, reimpresso por J.M. Dent e Hijo, Londres, 1965.
- Sallenave, P. (1993), *Gerencia y planeación estratégica*. Bogotá: Norma.
- Senge, P. (1990), *The Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization*. Londres: Random House.
- Schumpeter J. A. (1976), *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Trullenque Adell, F. (coord.) (2007), Libro blanco de la Dirección Dstrategica 2007-2009. Madrid: Strategy & Focus
- Subirats, Joan (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- Vanaclocha 2000 Políticas y estrategias publicas. Madrid: FIIAPP
- Vanaclocha, F. J., García, E. y Viñas, V. (2005), “Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos”, en J. A. Garde, coord., *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe de la Comisión de Expertos*. Madrid: INAP.
- Vanaclocha, F. J.; García, E. y Natera, A. (2005), *Value criteria as guidance for managing environmental catastrophes*. Congreso VERTIMAR, Vigo.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: Free Press.
- Yoshino, M. Y. y Rangan, U. S. (1996), *Las alianzas estratégicas: un enfoque empresarial a la globalización*. Madrid: Ariel.