



Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública

Relevance of strategic planning to public management

Joao Pedro Da-Fonseca^I, Arialys Hernández-Nariño^{II}, Alberto Medina-León^{II}, Dianelys Nogueira-Rivera^{II}

^I Oficina de Estudios y Planeamiento. Gobierno Provincial de Huambo. Huambo, Angola.
E-mail: mixcand74@yahoo.com.br

^{II} Universidad de Matanzas "Camilo Cienfuegos". Matanzas, Cuba
E-mail: arialys.hernandez@umcc.cu, dianelys.nogueira@umcc.cu, alberto.medina@umcc.cu

Recibido: 09/09/2013

Aprobado: 15/11/2013

RESUMEN

El presente artículo propone analizar el papel que cumple la planificación estratégica en la gestión de organizaciones públicas, como vía para formalizar elementos claves a considerar en la concepción de un modelo para conducir el control de gestión en instituciones de este sector. Para cumplir con dicho propósito, este trabajo estudia propuestas metodológicas, primero sobre gestión pública y, segundo, sobre Planificación Estratégica específicamente. Dicho análisis permitió identificar que la planificación estratégica constituye una herramienta básica para los modelos de gestión consultados y que para su desarrollo se pueden inferir pasos comunes e igualmente útiles en el entorno público, pero que precisan de tres condiciones: la articulación con el marco regulatorio y legal, el enfoque de los grupos de interés y los principios de la responsabilidad social.

Palabras clave: planificación estratégica, control de gestión, organizaciones públicas.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the role played by strategic planning in the management of public organizations, as a way to formalize key aspects to be considered in the design of a management control model for the abovementioned institutions. In order to fulfill the established goal, it is conducted an analysis of public management as well as strategic planning methodologies. Such study showed that strategic planning is a basic tool in the consulted management models and that there are some steps universally used in any context, included the public sector, for its development. Nevertheless there are three conditions to take into account: the alignment to legal and normative requirements, the stakeholders approach and the social responsibility principles.

Key words: *strategic planning, management control, public organizations.*

I. INTRODUCCIÓN

Para Berry (2007) las organizaciones públicas requieren introducir una mayor flexibilidad en la planificación estratégica, a través de: hacer énfasis en su misión; clarificar la definición de propósitos y medidas operacionales; orientarse mayormente a los resultados, a la gestión de la descentralización y a las necesidades de sus clientes; hacer mayor uso de estándares de calidad y desarrollar una cultura orientada al cambio y a la innovación [1].

Existe un gran interés en que estas instituciones abandonen su tradición de ineficacia y lentitud, de ineficiencia, falta de reflejos para atender las nuevas demandas sociales, incapacidad de contener el gasto público, y relaciones de naturaleza burocrática con los ciudadanos, para buscar mayor productividad, imaginación e innovación [2; 3].

Al indagar en las causas de dicha actuación ineficaz e ineficiente, Sánchez (1997) considera que, entre ellas se destacan: una fuerte centralización de la toma de decisiones y una concepción burocrática de la actuación pública; y la inexistencia de una definición clara de la misión, la visión y las estrategias [apud 4].

Al decir de Andersen (2002), el hecho de que las organizaciones públicas estén cada vez más precisadas a rendir cuentas por el desempeño alcanzado, hace más necesaria la gestión estratégica [apud 5].

Este trabajo se propone explorar en las particularidades de la gestión en la administración pública de hoy, para denotar la relevancia de la Planificación Estratégica en su desarrollo. Este análisis conduce a determinar invariantes y pasos esenciales a considerar en la futura proyección de un modelo de Control de la gestión en instituciones de la Administración Pública.

II. MÉTODOS

El objetivo marcado se alcanzó a partir de los métodos siguientes:

Métodos teóricos:

De análisis y de síntesis: Para detallar los procesos de diseño, integración, implementación y operación de los criterios y herramientas utilizadas, manifiesto en la división mental del todo en sus múltiples relaciones y componentes.

Inducción y deducción: se aprecia al definir como una forma de razonamiento por medio de la cual se pasa del conocimiento de las características e invariantes de modelos de gestión pública y de procedimientos de Planificación Estratégica, a un conocimiento más general.

Enfoque en sistema: contemplado en la orientación general para el estudio de los fenómenos como una realidad integral formada por componentes, que cumplen funciones y mantienen formas estables de interacción entre ellos.

III. RESULTADOS

La alineación de las estrategias en el establecimiento de políticas públicas y métodos de gestión pública reduce los desajustes producidos en la cadena de valor [6]. Esta consideración refleja la necesidad de tener en cuenta la alineación estratégica en el desarrollo de propuestas metodológicas para la gestión en el sector público.

La literatura revela algunos acercamientos y propuestas concretas para implementar la gestión en dicho sector y las herramientas que acompañan su concepción, esto se aprecia en la tabla 1.

EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE EN EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA DEL SECTOR HIDRÁULICO CUBANO

Tabla 1. El enfoque estratégico en modelos de gestión para la administración pública.

Propuesta (autor)	Descripción
Modelo de gestión por resultados en organismos de la administración pública [7].	Propone la administración de los recursos públicos mediante el cumplimiento del plan estratégico de gobierno. Plantea como fases: actividades preparatorias; conformación de equipos; análisis situacional y formulación de estrategias; diseño de planes operativos tentativos; elaboración y puesta en marcha del Plan Táctico Operativo; desarrollo de operaciones; reingeniería de los sistemas de administración de recursos; control de gestión. <u>Herramientas:</u> Planificación estratégica; reingeniería de procesos; indicadores de desempeño gerencial.
Propuesta para implementar la gestión por resultados [8].	Propone: precisar misión y objetivos de los organismos públicos; relacionar el control de gestión con la formulación de planes estratégicos y operativos; generar e incorporar indicadores a la formulación presupuestaria; monitorear el presupuesto por programas; formular criterios relativos al control de gestión; dar seguimiento a los planes estratégicos y operativos anuales; informar sobre la gestión de programas y resultados a los organismos públicos. <u>Herramientas:</u> Planeación estratégica; Planeación operativa; Indicadores; Monitoreo del presupuesto.
Modelo de optimización de los servicios públicos[8].	Busca optimizar los servicios públicos del órgano ejecutivo central y de los gobiernos municipales para: impulsar la efectividad en su prestación, contribuir a una nueva cultura de servicio al ciudadano, establecer mejores canales de comunicación y contribuir a medir la calidad de dichos servicios. <u>Herramientas:</u> Gestión por procesos; Servicio al cliente; Gestión de la calidad.
Modelo gerencial para administración pública [9].	Se basa en la medición y la evaluación. Procede a: analizar el ambiente externo e interno; diseñar el planteamiento estratégico; seleccionar las variables a medir; identificar inductores de costos y actividades que aportan valor o no; clasificar costos; prorratear los costos; diagnosticar la satisfacción con indicadores para el seguimiento y la evaluación continua, de apoyo a la planeación estratégica. <u>Herramientas:</u> Planificación estratégica; Costeo por actividades; Indicadores de gestión.
Control de Gestión en Chile Guzmán (2003) apud. [10].	Pretende contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos públicos a programas, proyectos e instituciones, a través de la: formulación, discusión/aprobación, ejecución y evaluación; retroalimentación. <u>Herramientas:</u> Definición estratégica; Indicadores de desempeño; Presupuesto por resultados; y Balance de gestión integral.
Modelo de implementación de las tecnologías de la información en prefecturas [11].	Busca la mejora de la administración pública desde el gobierno electrónico. Propone utilizar un sistema de comunicación electrónica con carácter estratégico, que ofrece economía, velocidad en las transacciones y transparencia para los ciudadanos. <u>Herramientas:</u> Sistema de comunicación electrónica; Planeación estratégica; Gestión del conocimiento; Data Warehouse; Business Intelligence; Diagramas de flujo; Comercio electrónico.
Modelo de sistema de gestión [12]	Aborda: análisis estratégico (prioridades gubernamentales); formulación de indicadores (planificación y control de gestión, desempeño colectivo, programación gubernamental, plan regional), recolección de información, análisis de resultados e informe anual (Balance de Gestión Integral). <u>Herramientas:</u> Sistemas de capacitación, higiene, seguridad y mejoramiento de ambientes de trabajo; Gobierno electrónico; Planificación y Control de gestión; Auditoría interna; Administración financiero-contable.
Sostenibilidad de la mejora continua de los procesos en la administración pública [13]	Ofrece cinco marcos de referencia: conceptualización de la mejora continua de los procesos en la Administración local; desarrollo de la mejora continua de los procesos; análisis de la sostenibilidad; identificación de caminos de sostenibilidad; y análisis del impacto en la gestión pública. <u>Herramientas:</u> Ciclo PDCA; Gestión por procesos; mejora continua.
Modelo integral de gerencia pública estratégica con calidad [14]	Concibe cinco funciones gerenciales de la administración: planeación, organización, dirección, control y análisis; y cinco fases: actividades previas, diseño y documentación, operación, evaluación y mejora. <u>Herramientas:</u> Planeación estratégica; Indicadores de resultado; Cuadro de mando integral; Gestión de la calidad; Gestión por procesos.
Modelo de sistema de gestión por procesos en instituciones del estado [15]	Actúa desde nivel de gobierno central hasta los municipios e inversa, a través de: formulación de políticas públicas; planificación a largo plazo y anual; control de gestión; evaluación de impacto. <u>Herramientas:</u> Índice de gestión pública por resultados; Planeación estratégica; Presupuesto por resultados; Gestión Financiera; Auditoría y Adquisiciones; Gestión de Programas y Proyectos; Monitoreo y Evaluación.
Modelo para la gestión pública de la calidad de vida [16]	Parte de la planificación estratégica como premisa de alineación con la gestión pública zonal. Conceptualiza dos fases: Diagnóstico de la gestión pública zonal (alineación a estándares de calidad de vida, a política y objetivos nacionales) y Control de la gestión pública (análisis de las desviaciones y propuestas de acciones correctivas). <u>Herramientas:</u> Planeación estratégica; Indicadores para evaluar la calidad de vida.

Al denotar en estos modelos el rol que ocupa la Planificación Estratégica, se decide estudiar las propuestas de diversos autores, para inferir pasos y formas de conducir este proceso en el entorno público.

Estudia diversos procedimientos para la Planificación Estratégica en el sector organizacional, que presentan características comunes relacionadas con: planeación, diagnóstico, misión, visión, objetivos y estrategia; y aporta un análisis interesante sobre el tratamiento dado a la Responsabilidad Social, los grupos de interés, y el marco regulatorio y legal [17]. De ello concluye que, amén de la existencia de algunos elementos de esta filosofía en modelos como el de, es preciso integrarlos al planteamiento estratégico de las organizaciones [18].

En el campo de lo público se reconocen propuestas metodológicas, como las de la tabla 2 con un análisis similar al de [17] .

Tabla 2. Modelos y procedimientos de Planificación Estratégica en el entorno público.

Autor (año)	Etapas	Criterios considerados		
		R S	GI	MR-L
[15]	Análisis crítico de las razones de interés público que determinan la existencia de la organización; matriz FODA; misión, medios para alcanzarla, expectativas de quienes manejan el poder político, de los ciudadanos y las organizaciones; preparación del Plan Estratégico (evaluar factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos); establecer acciones y medidas a tomar para contrarrestar las externalidades negativas de los factores anteriores.		X	
[19]	Establecimiento de los objetivos para el cuadro de mando integral; Selección de los participantes en la creación del cuadro de mando integral; Construcción del Cuadro de Mando Integral; Declaraciones de misión y visión; Selección y análisis de Stakeholders; FODA; Diseño y selección de indicadores; Definición de acciones (políticas de responsabilidad social); Evaluación de acciones propuestas; Selección de acciones y prioridades de atención.	X	X	
[20]	Análisis de la situación del gobierno y su entorno (incluye las prioridades de la comunidad y el gobierno); posicionamiento estratégico; definición de misión, visión, objetivos, metas y valores; procesamiento de problemas; diseño del plan; situación objetivo del plan; análisis estratégico (incluye estudio de actores); organización necesaria del gobierno; diseño de la organización gubernamental, oficina de gobernante y sistemas de alta dirección.		X	
[8; 21]	Planteamiento estratégico; planteamiento operativo; ejecución, seguimiento y evaluación.			
[20]	Formulación de la estrategia (misión, visión y valores; valor público; análisis externo e interno, impacto sobre los grupos de interés); concreción operativa de la estrategia (modelo de creación de valor, indicadores estratégicos, metas, acciones estratégicas, mapas estratégicos, cuadros de mando, cartera de iniciativas estratégicas); implantación de la estrategia (considerando todos los actores implicados); seguimiento y realimentación (información contextualizada y compartida de forma transparente).		X	
[6]	Definición y Elaboración del Plan Estratégico (consideración de la normativa jurídica, análisis DAFO, PEST, identificación y segmentación de los grupos de interés, estudio de la viabilidad de las alternativas y elaboración de propuesta a órganos de decisión, establecimiento de directrices y un marco lógico del proyecto; líneas o estrategias, objetivos generales, despliegue de programas y objetivos específicos con líneas de actuación concretas); Puesta en marcha e Implementación del Plan Estratégico; Seguimiento y Evaluación de Planes Estratégicos (indicadores y cuadros de mando).		X	X

Fuente: Adaptado de Viteri Moya (2012)

EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE EN EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA DEL SECTOR HIDRÁULICO CUBANO

Leyenda:

RS- Responsabilidad social
GI- Grupos de interés
MR-L-Marco regulatorio y legal

IV. DISCUSIÓN

Según Gunn (1996) la gestión pública acepta que el sector público comparte con el privado la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y más eficiente posible, por medio de estrategias coherentes, de tácticas y de estructuras apropiadas, de un personal motivado o de técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, informativos [22].

Los ciudadanos quieren que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones, para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados.

Son precisos, entonces, cambios en el diseño de las organizaciones públicas: definir claramente su misión dentro de la política pública, sus objetivos, y hacer la mejor asignación de recursos posible para que tengan buenos indicadores de desempeño y obtengan los resultados esperados [20].

En apoyo al planteamiento anterior sentencia que la visión estratégica dota a la acción pública de sentido y le facilita el descubrimiento de los distintos caminos a seguir para alcanzarlo[23]. Precisamente, plantean la necesidad de la gestión estratégica en este sector, y especialmente en servicios públicos, es acuciante, pues este tipo de servicios requiere un sistema de gestión, integrado e interrelacionado, que, a partir de los vínculos que se producen entre los departamentos, aproveche las posibilidades de sinergia en la provisión de servicios, para alcanzar las metas establecidas en la estrategia de la organización [24].

Del análisis de los modelos de gestión pública consultados, se constatan los planteamientos anteriores y se puede inferir, entonces, que el control de la gestión en el sector público precisa de un enfoque estratégico. Todos los modelos, implícita o explícitamente, parten de la planeación estratégica, vital en la definición del rumbo a seguir. Aunque algunas propuestas dejan entrever la consideración de los elementos normativos y legales en la alineación estratégica de la institución con políticas y programas de niveles superiores; solo el modelo concebido por González (2010), incluye explícitamente el marco legal y normativo[24].

Por su parte, el estudio de modelos y procedimientos de Planificación Estratégica revela la presencia de características comunes relacionadas con: planeación, diagnóstico (análisis interno y externo), misión, visión, objetivos y estrategia; que constituyen un proceder muy similar a la hora de formular el rumbo estratégico en diferentes contextos, incluido el de la Administración Pública. En ellos, se aprecia la escasa falta de integración de los elementos de la responsabilidad social, y se ilustra un tratamiento superficial a los grupos de interés, factor que debe considerarse desde las primeras etapas del planteamiento estratégico [17].

En este sentido Friedman (2006) y Rixon (2010) refieren que es preciso considerar las opiniones de los grupos de interés en la dirección estratégica de la organización; cuestión que se constata en un estudio sobre el bajo grado de conocimiento de la estrategia percibido por una muestra representativa de grupos de interés de una agencia pública, que sugiere la necesidad de mejorar la difusión de la información y la comunicación con estos grupos[22; 23].

V. CONCLUSIONES

1. Las organizaciones públicas precisan de modelos de gestión que consideren el planteamiento estratégico como un vehículo para alcanzar mejores resultados en cuanto a eficiencia en el gasto público, un servicio superior a los ciudadanos y grupos de interés; sin perder de vista la alineación a las políticas públicas nacionales y el cumplimiento de las normativas y regulaciones que guían este sector.

2. El análisis de diversos modelos y procedimientos de Planificación Estratégica permite inferir que cualquier procedimiento que cumpla con los pasos planeación, diagnóstico y formulación estratégica es útil en la concepción de un modelo de gestión para cualquier contexto; pero actualmente se exigen tres condiciones, una es la consideración de los grupos de interés desde el propio planteamiento estratégico, la segunda, la inclusión de los preceptos de la responsabilidad social y, por último, el apego al marco regulatorio y legal.

3. En los últimos modelos creados se aprecia una tendencia a otorgarle una mayor significación al uso de indicadores de gestión, incluso manifestados en forma de cuadro de mando integral; el enfoque de procesos; el uso de tecnologías de información como soporte a la toma de decisiones y la gestión del conocimiento. 

VI. REFERENCIAS

1. Berry, F. «» , 2007, 30, 3, , . «Strategic planning as a tool for managing organizational change», *Journal of Public Administration* [en línea], 2007, vol. 30, no. 3, pp. 331-346
2. Silva, K., «Uma proposta de modelo gerencial para administração pública: caso Brasil», [Tesis de doctorado], Illes Balears, Universitat de Les Illes Balears, Departament d' Economia i Empresa,, 2003.
3. Arnoletto, E., *La gestión organizacional en los gobiernos locales* [en línea], 2010 [consulta: Disponible en: <<http://www.eumed.net/libros/2010d/777/index.htm>>
4. Baptista Ribeiro, Nuno Adriano, «O Balanced Scorecard e a sua aplicação às instituições de ensino superior público», [Tesis en opción al título de Master en Contabilidad y Auditoría], Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão, 2005.
5. Andersen, Henric V. and Lawrie, Gavin, «Examining opportunities for public sector governance through better Strategic Management», [en línea], 2002, [consulta: 28 de Abril de 2011], Disponible en: <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/abbb/italya/docs/6.Toolbox/13.Supporting_documents/3.Performance_Management_casoni/2.Improving_Public_Sector_Governance.pdf>
6. Martín, S., «Del pensamiento a la acción. El despliegue operativo de los planes estratégicos en la Administración Pública», *Revista Capital Humano* [en línea], 2010, no. 239, pp.52-59 [consulta: 26 de Marzo del 2012], ISSN 1130-8117. Disponible en: <<http://capitalhumano.wke.es/articulos/del-pensamiento-a-la-accion-el-despliegue-operativo-de-los-planes-estrategicos-en-la-administracion-publica>>
7. Rodríguez, H.; Repetto, F., «Herramientas para una Administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social», [en línea], 2000, [consulta: 25 de Marzo de 2011], Disponible en: <<<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt39.PDF>>>
8. Secretaría Técnica de la Presidencia San Salvador, *Modelo de Optimización de Servicios Públicos* [en línea], 2001, [consulta: 16 de Febrero de 2010], Disponible en: <<http://www.procuraduria.gov.do/PGR.NET/Transparencia/Acuerdos%5CProyectos%5CInforme05>>
9. Keller, S., «Criação de um modelo para implementação de novas tecnologias da informação em prefeituras», [tesis de doctorado], Florianópolis, Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), 2005.

EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN DEL CLIENTE EN EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA DEL SECTOR HIDRÁULICO CUBANO

10. Aedo, J., «Estrategia para desarrollar un modelo de planificación estratégica y control de gestión en la subsecretaría de educación», [tesis de maestría], Santiago de Chile, niversidad de Chile Facultad de Ciencias Físicas Y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, 2007.
11. Suárez, M., «La sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la Administración Pública: Un estudio en los ayuntamientos de España», Barcelona, Universidad Ramón Lull. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas, 2007.
12. González, S.; Parra, L., «Gestión Pública Integral», *Gestión Estratégica con Calidad*, Cali, Universidad Libre Seccional Cali, 2010, ISBN 978-958-8630-03-8.
13. Larraín, F., «Desafíos de la gestión pública», en *Seminario Gestión del Estado: Avances y Desafíos para el Futuro* CIUDAD, 2011, [consulta: 10 de octubre del 2011]. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl/media/proyectos/material/893_Presentacion_Fernando_Larraín.pdf>
14. Carreño, Á., «Modelo y procedimientos de apoyo para la gestión pública de la calidad de vida. Zona 4: Manabí-Santo Domingo de Tsáchilas, Ecuador», [tesis de doctorado], Matanzas, Universidad de Matanzas "Camilo Cienfuegos", Departamento de Ingeniería Industrial, 2012.
15. SÁNCHEZ, F., «Planificación estratégica y gestión pública por objetivos», [en línea], 2003, [consulta: 26 de Diciembre de 2011], ISSN 1680-8835. Disponible en: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/12097/sqp32.pdf>
16. Hernández, C. , «Desarrollo de metodología para Planificación Estratégica en Asuntos Públicos y Relaciones Gubernamentales », [Tesis de grado], Santiago de Chile, Universidad de Chile, , Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial, 2007.
17. Viteri Moya, Jorge René «Modelo y procedimientos para gestionar la responsabilidad social universitaria. Aplicación en la Facultad de Ciencias de la Ingeniería, Universidad Tecnológica Equinoccial, Ecuador», [Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Técnicas], Matanzas, Cuba, Universidad de Matanzas "Camilo Cienfuegos". Facultad Ciencias Económicas e Informática, Departamento de Ingeniería Industrial, 2012.
18. KAPLAN, D.; NORTON, D., *The execution premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas*, Barcelona, Ediciones Deusto, 2008, ISBN 142212116X.
19. Hernández Oviedo, Claudio Antonio Pastor, «Desarrollo de metodología para Planificación Estratégica en Asuntos Públicos y Relaciones Gubernamentales », [Tesis en opción al título de Ingeniero Civil Industrial], Santiago de Chile, Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Departamento de Ingeniería Industrial, 2007.
20. ZAMBRANO, A., *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*, 1. ed., Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2007, ISBN 980-244-450-2.
21. Friedman, A. ; Miles, S., *Stakeholders: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2006, ISBN 019-153-3-556.
22. Rixon, D., «Stakeholder Engagement in Public Sector Agencies: Ascending the Rungs of the Accountability Ladder», *International Journal of Public Administration* [en línea], 2010, vol. 33, no. 7, pp. 347-356 [consulta: ISSN 0190-0692].

23. Rixon, D., «The Balanced Scorecard as a stakeholder report for public sector agencies», [en línea], 2010, [consulta: 11 de Enero de 2012], Disponible en: <http://www.smu.ca/academic/sobey/workplace/documents/rixon_000.pdf>