

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA (Syllabus)

Mtro. Omar Romero Contreras

OBJETIVO(S) GENERAL(ES) DE LA ASIGNATURA

El alumno comprenderá los conceptos teóricos y técnicos necesarios para analizar los procesos de planeación estratégica en las entidades, dependencias e instituciones públicas en los tres niveles de gobierno de acuerdo a las estrategias y líneas de acción de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

La Planeación Estratégica (PE) constituye un enfoque de análisis e intervención organizacional empleado para fortalecer los procesos de gestión y obtención de resultados por parte de las instituciones. Está integrada por un conjunto de acciones particulares que se realizan estructuradamente y que serán abordadas en este módulo. Su propósito es ubicar y precisar la tarea primordial de las instituciones, así como planear y organizar las acciones propuestas para tal fin, contribuyendo de este modo a facilitar el logro de los objetivos trazados, dar cumplimiento a las tareas programadas y obtener las metas propuestas, en síntesis, la consecución de los resultados proyectados.

Desde un punto de vista exclusivamente administrativo, la PE es usualmente entendida como una técnica o herramienta más de planeación, al servicio de quienes conducen las diversas entidades organizacionales (sean estas públicas o privadas). Sin embargo, una comprensión ampliada de la planificación, fundamentada académica y empíricamente, extiende su concepción y alcance, siendo entonces concebida como uno de los principios estructurales del conjunto de acciones de mejora de gestión para la gerencia pública.

En ese orden de ideas, la PE se entiende como un conjunto integrado de tareas que permiten esclarecer el proceso mismo de la gestión y conducción de las organizaciones al dar cuenta de la razón de ser de la institución, su quehacer presente y futuro, el diagnóstico de su situación actual, los desafíos que enfrenta, y las acciones estratégicas que emprende para darles solución con resultados concretos. Este conjunto de tareas de gestión son desarrolladas, en el marco de la exigencia por parte de la ciudadanía y en el compromiso en lo que concierne a las instituciones, para que los bienes y servicios que proveen las entidades públicas a la sociedad sean eficientes, eficaces y de calidad.

Mediante la adopción de esquemas de gestión como la PE, la entidad pública clarifica y define su posicionamiento estratégico, los objetivos y metas que plantea, así como las acciones institucionales que emprende para lograrlas; adicionalmente brinda insumos para orientar y fundamentar las decisiones institucionales antes, durante y después de la ejecución de los programas y proyectos de trabajo de la entidad organizativa misma. En síntesis, la PE en el marco de la gestión de las entidades públicas, debe ser entendida como un conjunto de tareas y procesos organizativos basados en saberes y conocimientos particulares de las ciencias sociales, los cuales son puestos en marcha por la alta dirección con la colaboración de los miembros de la propia entidad, y tiene como propósito apoyar las acciones de diseño, desarrollo, instrumentación, seguimiento y evaluación de las tareas particulares de gobierno que emprenden las instituciones públicas con objeto de lograr los resultados esperados. Es importante

anotar que el conjunto de acciones emprendidas en el marco de la PE, debe ser validado y actualizado periódicamente por los propios actores organizacionales, esto con un doble propósito, por un lado socializar el quehacer de la entidad y sus propósitos institucionales hacia el interior y exterior de la entidad misma y, por el otro, dar seguimiento y evaluar tanto los resultados como los efectos de las acciones emprendidas con objeto de proponer tareas para su mejora o fortalecimiento.

1. CONCEPTO Y COMPONENTES DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

1. Concepto de Planeación

Importancia de la Planeación

Ante la decisión de promover acciones de mejora o desarrollo en una comunidad, municipio o ciudad, y atender así necesidades particulares de diverso orden (educativas, de salud, de alimentación, de convivencia, de producción y generación de bienes y servicios, o de seguridad); tanto las autoridades como los diversos grupos de interés que conforman la sociedad organizada, se enfrentan a la tarea de articular, realizar y coordinar una serie de acciones que una vez estructuradas y puestas en marcha facilitan la obtención de resultados específicos. Esta tarea de reflexión previa (anticipación de las situaciones), aprovechamiento de la experiencia acumulada y elaboración de propuestas de actividades particulares para el logro de resultados, constituye la materia de trabajo de esta unidad. Bajo esta perspectiva, al diseño, elaboración y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajo específicas que conduzcan a la obtención de resultados particulares en un periodo de tiempo determinado, se le ha denominado proceso de planeación.

La planeación vista como proceso, constituye una técnica de análisis e intervención institucional, cuyos fundamentos están basados en el conocimiento de los estudios de organización, su aplicación contribuye a estructurar y coordinar el conjunto de tareas y recursos que se movilizan para la consecución de ciertos objetivos particulares que constituyen su punto de partida (generación de un bien o servicio), los cuales se verifican mediante la obtención de resultados específicos que vienen a satisfacer las necesidades planteadas en dichos objetivos.

Para desarrollar, poner en marcha, monitorear o dar seguimiento a un proceso de planeación y su correspondiente obtención de resultados específicos, se requiere contar tanto con un planteamiento claro respecto a dónde se quiere llegar, como con la respuesta a una serie de interrogantes: de dónde se parte, en qué condiciones se encuentra ese punto de partida, para qué se quiere alcanzar ese objetivo, cómo se va a llegar a él, a quiénes está dirigido, quiénes serán los beneficiarios directos de su cumplimiento, cuál es el beneficio alcanzado, cuándo se estima alcanzar su propósito y cómo sabremos que hemos llegado.

El proceso de planeación estratégica (PE) y específicamente su metodología, en conjunto con otros aportes e instrumentos como son el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), la Metodología de Marco Lógico (MML), la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y los Sistemas de

Seguimiento y de Evaluación del Desempeño constituyen el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la estrategia que la Administración Pública Federal (APF) ha impulsado en la administración: Gestión Pública para Resultados (GPR).

Su propósito es lograr los objetivos trazados y obtener los resultados esperados para su población y para el país mismo, ambos aspectos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual busca alcanzar un desarrollo humano sustentable para la población mexicana, mediante la ejecución de los diversos programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales que lo integran.

La planeación de carácter estratégico, bajo el marco de un enfoque de Gestión para Resultados (GpR) se considera a un mismo tiempo brújula y timón, en tanto se constituye como herramienta imprescindible para que, por un lado, una institución tenga rumbo, y por el otro, que las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados. En ese sentido, resulta importante identificar el propósito y contenido de cada una de las etapas y componentes de un proceso de PE.

Las etapas propuestas son:

1. Declaración de misión y visión
2. Elaboración de diagnóstico del sector
3. Diseño de escenarios
4. Formulación de objetivos estratégicos
5. Análisis de alternativas
6. Definición de estrategias
7. Implementación de políticas
8. Mecanismos de seguimiento y evaluación

La realización a nivel institucional de un ejercicio de PE así como su correspondiente revisión y actualización periódica, implica la definición o reconocimiento de los objetivos y estrategias propuestos para que, junto con el presupuesto asignado y los recursos con los que ya se cuenta, se generen los bienes y servicios públicos por parte de cada una de las entidades y dependencias de la APF.

Para el logro de los objetivos y con ellos los bienes y servicios considerados obtener, se requieren acciones específicas e instrumentación de los mecanismos propuestos para alcanzarlos, dar paso a su seguimiento y evaluación posterior, tareas todas ellas encaminadas a la consecución de los resultados concretos planteados en el propio plan.

A partir de la definición que concibe a la **planeación** como el proceso de diseño, y articulación de las acciones y recursos necesarios para la operación de planes y programas de trabajo específicos, que a su vez conducen a la obtención de resultados en un periodo de tiempo determinado, destacamos enseguida algunos antecedentes de su empleo en diferentes ámbitos y los principales aspectos que la integran. Se menciona también los niveles de planeación identificados (estratégica, táctica y operativa), las etapas del proceso y sus componentes, adoptando finalmente una definición de planeación genérica que sea de utilidad para ser empleada en el presente diplomado.

Antecedentes

Son diversos los ámbitos del quehacer humano que han aplicado la PE: el militar, político y la conducción de entidades con diversas encomiendas como la producción, la provisión de bienes y servicios, o el gobierno de comunidades particulares. Así tenemos la planeación como sinónimo de previsión en el ámbito de la contienda militar, específicamente referido al posicionamiento de las fuerzas en el campo de batalla, aspecto descrito por Sun Tzu en “El Arte de la Guerra”, documento posiblemente escrito entre los años 400 a.C. y 320 a.C. En el ámbito de la gestión moderna en el siglo XX, destacan las obras de Alfred Sloan, Alfred Chandler y Michael Porter, éste último establece la importancia que tienen las competencias distintivas de la entidad organizacional en el proceso de planeación, en la medida que permiten apuntalar los niveles de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios generados.

De este modo, reconociendo los diversos aportes e influencia de su trayectoria histórica, la noción de planeación se amplía y comprende desde el posicionamiento u organización de fuerzas para afrontar la contienda en una tarea de reflexión anticipada para la conquista de los objetivos, hasta el establecimiento de proyectos que detallan cómo serán alcanzados dichos objetivos aprovechando las cualidades o competencias distintivas de la organización misma y por ende de sus integrantes.

Principales aspectos de la Planeación Estratégica

Dimensión temporal

Dimensión competitiva

Dimensión de cooperación y coordinación

La noción de una dimensión temporal está implícita en las diversas definiciones de planeación, se habla así regularmente de realización de acciones con vistas al logro de objetivos que implican resultados específicos en un corto, mediano o largo plazo.

El segundo aspecto consustancial al temporal corresponde a una dimensión competitiva, considerada ésta desde una doble acepción. La primera hace referencia al hecho de que en la esfera de la milicia, la política, los negocios y en la propia administración pública se suele enfrentar la competencia de terceros, sea en forma de entidades paralelas, de objetivos contrapuestos, o de búsqueda de intereses diferentes. La segunda acepción de lo competitivo en el terreno de la planeación destaca las habilidades o cualidades distintivas del quehacer de la entidad u organización misma, dichas cualidades o competencias agregan valor o distinguen su quehacer al considerarse como factores que contribuyen a generar resultados eficaces, eficientes y de calidad. La ventaja competitiva que puede desarrollarse en las entidades públicas es la capacidad de gestión o conducción de la entidad organizativa, de promoción de desarrollo humano y de uso racional de recursos.

Una tercera dimensión del proceso de planeación implica considerar el aspecto de la cooperación y coordinación necesaria para el logro de los resultados esperados, la primera se manifiesta en la disposición para atender y cumplir con las funciones encomendadas y la realización de las tareas por parte de los integrantes, la segunda hace referencia a lograr la óptima combinación de dichas tareas y los recursos considerados utilizar para alcanzar los objetivos y resultados que derivan de la misión encomendada por la organización.

Niveles de la Planeación

En la literatura especializada se distinguen tres niveles de planeación, que comprenden desde lo más global o general hasta lo más local y específico; en ese continuo se distinguen el nivel estratégico, el estructural o táctico y el operativo.

| Niveles organizacionales | Niveles de planeación |
|--------------------------|------------------------------------------|
| Alta dirección | Planeación estratégica |
| Nivel directivo | Planeación táctica o control de gestión |
| Nivel operativo | Planeación operativa o control operativo |

| | |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Planeación estratégica | El nivel estratégico centra su atención en la tarea fundamental de la organización: su razón de ser, responde a la pregunta de qué hacer y por qué hacer, es encabezado por el cuerpo directivo quien establece las directrices, los objetivos y las estrategias de carácter general de la entidad. Este nivel de planeación considera la posición que guarda la entidad misma en el entorno y su vínculo con los diversos grupos de interés con los que debe interactuar en el cumplimiento de sus objetivos; asimismo involucra a toda la comunidad interna que conforma la organización y considera también la influencia de los implicados externos que facilitan u obstaculizan su quehacer; finalmente establece un periodo de largo plazo como marco temporal de referencia para la consecución de sus objetivos. La connotación estratégica a la planeación esta dado por la propia etimología de la palabra: del griego <i>strategos</i> , que proviene de <i>stratos</i> (fuerza armada) y <i>agein</i> (conducir), vinculada al ámbito militar significa literalmente “general del ejército”. En la Grecia antigua los generales (<i>strategos</i>) asesoraban al gobernante sobre la gestión de las batallas para ganar guerras (desde un sentido estratégico, el cual implica considerar actividades de gran alcance por su importancia, globalidad y escala temporal), y no lo hacían con tácticas específicas para ganar combates particulares. |
| Planeación táctica o control de gestión | En un segundo nivel de planeación denominado estructural o táctico, toma como punto de partida la estrategia ya delimitada en el nivel superior y prevé la forma de manejar los medios y utilizar los recursos para concretarla. Corresponde la estrategia entonces a una labor que implica la búsqueda de la manera más satisfactoria para articular los esfuerzos humanos y los recursos disponibles, aprovechándolos al máximo, para obtener los resultados esperados. Si consideramos la etimología de la palabra táctica, empleada para designar a este tipo de planeación, recuperamos el significado que tiene en el contexto moderno. El término táctico proviene del griego <i>taktiké</i> que significa el arte de arreglar o disponer, con |

| | |
|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>una connotación inicial de carácter militar, esta palabra designaba al arte de combinar los medios del ejército en el combate (armamento y tropas). En su acepción moderna se le entiende como la gestión de un conjunto de medios y recursos, que empleados de manera coordinada, permiten llegar al resultado deseado.</p> <p>Como recién apuntamos, esta tarea de combinación de esfuerzos y recursos implica la estructuración de tareas como pueden ser la asignación de responsabilidades, y el diseño de los mejores flujos y modalidades de trabajo para instrumentar la estrategia planteada en la planeación del nivel antecedente (estratégico), es decir acciones propuestas encaminadas a lograr en consecuencia los resultados proyectados. Es por esta razón que al plan táctico así desarrollado se le ha denominado también como plan estructural, en donde ya no se aborda la razón de ser de la entidad y sus grandes objetivos, sino ahora la adecuación entre los objetivos establecidos, los productos o servicios que se generan, la tecnología que se requiere y el mejor diseño organizativo para su funcionamiento. Es en este nivel de la planeación en donde se plantean los tiempos y modalidades del seguimiento y control que se emplearán para atender las operaciones del plan estratégico mismo, se le ha denominado también control de gestión.</p> |
| <p>Planeación operativa o control operativo</p> | <p>El tercer nivel de planeación identificada corresponde a la denominada previsión operativa o de tareas, que centra su atención los aspectos más específicos, locales e inmediatos de la marcha o proceder de una entidad organizativa. Se enfoca en los detalles concretos del proceder operativo, del día a día que permite estructurar los objetivos planteados en el primer nivel y el logro de resultados particulares. Si la planeación estratégica atendía el exterior de la entidad: relaciones e influencia del entorno y vinculación con entidades similares, la planeación operativa, denominada también control operativo, atiende prioritariamente aspectos internos en un horizonte temporal de corto plazo, su producto son los denominados programas operativos cuya vigencia puede ser anual o multi-anual.</p> <p>Una referencia más con el ámbito militar se propone para facilitar su comprensión, en donde el término operación implica los movimientos o maniobras específicas en el terreno de combate, en ese sentido la planeación operativa conlleva a la previsión de las maneras en que se utilizarán los recursos, y se coordinarán los esfuerzos humanos de la entidad organizativa concreta y localmente en el corto plazo.</p> |

2. Diseño de políticas públicas y la planeación estratégica

La PE en el marco de la APF tiene dos grandes niveles: nacional e institucional. El primero se refiere al “proyecto de nación” que se encuentra en la Constitución del país, la cual expresa las aspiraciones nacionales: qué se quiere ser y a dónde se quiere llegar; el segundo nivel es encargado a cada poder del Estado y cada uno de sus organismos.

El nivel de planificación nacional implica la consecución de la imagen-objetivo del proyecto de nación contenida como apuntábamos en la Constitución y en el proyecto de nación expresado en el PND, documento que establece la ordenación racional y sistemática de las acciones que tienen como propósito, la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. El nivel de planeación institucional corresponde tanto a la misión encargada a cada poder del estado (planeación estratégica jurídica-política), como a la misión de cada uno de los organismos que forman parte de éstos: entidades de la APF (planeación estratégica institucional).

La gestión pública en nuestro país es la razón de ser del Poder Ejecutivo, y no es otra cosa que la gestión de los asuntos de interés público que los ciudadanos reconocen como propios. El interés público corresponde a los argumentos o razones que contribuyen al progreso de la sociedad en su conjunto y no a un interés particular, cualquier invocación en su nombre está asociada al progreso de la sociedad y a la distribución justa y equitativa de los beneficios resultantes. En el siguiente cuadro se presentan algunas de las razones de interés público invocadas en América Latina y el Caribe¹.

Una lectura de lo expuesto en el cuadro precedente remite a considerar que en su conjunto las razones de interés público establecen argumentos que son de beneficio a toda la sociedad, y corresponde a las denominadas políticas públicas con carácter estratégico.

Políticas públicas

Se define como políticas públicas al conjunto de actividades que las instituciones de gobierno despliegan, directamente o mediante agentes, dirigidas a tener una influencia en la vida de los ciudadanos, particularmente en aquellas áreas que dan respuesta a las diversas demandas de la sociedad, es decir en aquellos asuntos de interés público como los ya mencionados: salud, educación, procuración de justicia, entre otros. En ese sentido, una política pública es la decisión gubernamental que se plasma en acciones particulares (de gobierno), que busca dar solución a un problema o asunto de interés público.

Diseño de Políticas Públicas

¹ Sánchez, Fernando, *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Serie Gestión Pública

La formulación y puesta en marcha de una política pública no es una tarea sencilla, requiere la participación y el esfuerzo coordinado de grupos y actores de la sociedad, regularmente su creación está encaminada a corregir una falla en la administración pública por lo que se toma la decisión gubernamental de instrumentarla para satisfacer una demanda social.

Se han identificado seis pasos para la elaboración de políticas públicas:

- 1. Identificar y definir los problemas**
- 2. Percibir la problemática actual o futura**
- 3. Seleccionar soluciones**
- 4. establecer objetivos o metas**
- 5. Seleccionar los medios**
- 6. Implementarlas**

De inicio es importante establecer claramente a quien afecta el problema, en donde se presenta y cuál es la magnitud de las alteraciones o insatisfacciones que provoca, lo que implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar o situación en que se quiera implementar la política. En lo que respecta a la propuesta de soluciones al problema que se define y para el cual se crea la política pública, es conveniente considerar los siguientes elementos y la capacidad de respuesta que se tiene institucionalmente para darles atención:

- Respaldo ideológico-político con que se cuenta para su diseño y puesta en marcha
- Valoración de los criterios técnicos-operativos de su instrumentación.
- Valoración de los criterios administrativos para la gestión, seguimiento y evaluación de las acciones desplegadas.

El proceso de PE que se revisa a continuación, contribuye a mejorar la coordinación de los elementos y aspectos institucionales que son movilizados en la instrumentación de políticas públicas que realiza el gobierno, las que planteadas en tiempo y forma permiten detonar procesos de planeación que permitan alcanzar los objetivos y metas definidas.

3. Etapas del proceso de planeación: componentes, análisis e implementación

Hemos insistido en la visualización de la planeación como proceso, esto implica una serie de acciones o tareas específicas que se van desarrollando o aconteciendo en el tiempo que no cesan del todo y que su cumplimiento, en términos de actividades, de finalización de alguna de sus etapas o

del proceso mismo, remite a una re-valoración de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos, así como al planteamiento de nuevos desafíos y demandas que la entidad organizativa busca atender. En ese sentido debe considerarse un proceso continuo que requiere una constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias instrumentadas basadas fundamentalmente en los resultados que se obtienen.

En el marco de la perspectiva del proceso de PE, se presenta a continuación las etapas de este proceso representado como un recorrido o camino a seguir, el cual a su vez implica la realización de ciertas tareas y la elaboración de ciertos productos; cabe advertir que este proceso debe ser visto como un ciclo, un círculo con un mismo punto de partida y de llegada. A partir del cierre del círculo se eleva el nivel de análisis y complejidad en tanto se cuenta con más elementos (los resultados obtenidos y las acciones que se realizaron para su consecución), así como con nuevos desafíos que afrontar y la propuesta de innovaciones para mejorarlos.

En el siguiente esquema se presenta un modelo que reúne sus principales etapas y componentes de cada una de ellas, en él se distinguen ocho etapas del proceso de PE. Cada una de ellas comprende a su vez diversas acciones que serán objeto de atención más adelante en esta misma unidad.

1. Declaración de misión y visión
2. Elaboración de diagnóstico del sector
3. Diseño de escenarios
4. Formulación de objetivos estratégicos
5. Análisis de alternativas
6. Definición de estrategias
7. Implementación de políticas
8. Mecanismos de seguimiento y evaluación

En los siguientes temas se abordarán los principales componentes que integran cada una de las etapas del proceso de planeación propuesto.

4. Definición de la misión

La denominada misión de las instituciones constituye uno de los elementos más importantes del proceso de planeación y de la gestión misma. El término misión describe sintéticamente la identidad de la institución al hacer explícita su razón de ser y dar cuenta de su 'quehacer' institucional, los bienes y servicios que genera, las principales funciones que la distinguen y la justificación social de su existencia.

Existen diversos puntos de vista con respecto al número de elementos que deben incluirse en la redacción de la misión; sin embargo existe un acuerdo en los aspectos que necesariamente debe contener:

Misión

- 1. El propósito institucional**, lo que implica destacar ¿Para qué existe y qué trata de cumplir? El propósito descrito debe centrarse más en los resultados que se persiguen, que en los medios utilizados para su logro (énfasis en resultados).
- 2. Los servicios y productos o bienes financieros** que generan para cumplir con sus propósitos. Se sugiere destacar fundamentalmente los ámbitos de actuación clave de la institución y el alcance de sus resultados, esto es, el ámbito territorial de sus acciones (nacional, estatal, municipal, o sector particular).
- 3. Los destinatarios o usuarios de los bienes y servicios** generados, este aspecto suele establecerse a partir de dar respuesta a las preguntas ¿Para quién existe la institución? ¿Quiénes son los beneficiarios directos de la labor que la entidad organizativa desarrolla?

Adicionalmente pueden incorporarse otros aspectos como son los valores, principios y creencias que guían el proceder de la entidad, que comparten sus integrantes y que conforman lo que se ha denominado como la cultura de la organización. Pueden destacarse como ejemplos de estos valores a la equidad, el respeto al medioambiente, la eficiencia, y la transparencia de la gestión, entre otros.

Cuando la elaboración de la misión corresponda a una unidad organizativa particular (programa, unidad, departamento o área), debe de considerarse siempre la misión o propósito general del nivel organizacional más alto en el que esté inmersa tal unidad (secretaría de estado, entidad paraestatal, coordinación), es decir las tareas, las funciones así como los bienes y productos generados deben estar alineados con el nivel inmediato superior hasta confluir en el plan del sector, o Plan Nacional según sea el caso.

Participantes en su elaboración

La elaboración de la misión está circunscrita al ámbito de las funciones directivas, en tanto que es a los niveles altos de responsabilidad organizacional en donde se fijan los resultados en términos de los bienes y servicios que la entidad genera, y por los cuales debe responder a los usuarios y a la ciudadanía misma. Otro elemento que contribuye a la definición de la misión consiste en el marco normativo que establece la creación misma de la entidad delimitando funciones, áreas de responsabilidad y propósito institucional. Cabe aclarar que en su definición y revisión pueden participar la comunidad interna y los diferentes niveles de mando de la entidad misma, quienes, mediante procesos consultivos emprendidos desde la dirección, expresen su sentir. Sin embargo, cabe advertir que la formulación final y aprobación corresponde al equipo directivo.

Relevancia de la misión

Su importancia radica en su utilidad para servir como guía interna para los encargados de tomar decisiones en la institución, es decir que los programas, proyectos y actividades desarrolladas converjan en los hechos con el pronunciamiento de la misión. En ese sentido se puede hablar de una compatibilidad de las acciones emprendidas y sus resultados finales con la misión propuesta por la entidad misma. La formulación y difusión de la misión a nivel interno introduce unidad de pensamiento y acciones consecuentes con el propósito final de la entidad, ambos aspectos necesarios para constituir la unidad de acción para la generación de los bienes y servicios a los que se compromete en su definición.

En el contexto externo de la entidad, la misión es una plataforma de comunicación hacia la comunidad en general y hacia los grupos o sectores que atiende en lo particular, promoviendo así relaciones de cooperación con las diversas audiencias y grupos de interés relacionados.

5. Configuración de la visión

La declaración de la visión de una entidad organizativa proporciona una descripción o imagen de la situación futura que se quiere alcanzar en un plazo de tiempo determinado (regularmente se consideran plazos largos: un futuro deseable a quince, veinte o incluso más años). Usualmente a esta declaración de futuro se le denomina visión; sin embargo, también es común encontrarla bajo la denominación de imagen-objetivo en tanto remite a un escenario deseable tanto de la entidad como de su quehacer en el futuro, en el ámbito de acción o temática que le compete a la organización. De este modo el futuro deseado atiende una doble vertiente: la organización misma y la realidad sobre la que trabaja.

De este modo la visión o imagen-objetivo dará cuenta del cómo quiere ser vista o percibida la entidad organizativa en el futuro, y particularmente de los cambios que pretende lograr en la población objetivo con sus acciones o el tipo de bienes y servicios que generará. La declaración de visión al igual que la definición de la misión puede realizarse con respecto a la tarea principal y proyección de una dependencia a nivel institucional, la cual debe corresponder con los principales objetivos del sector (por ejemplo la misión y visión de una dependencia del sector salud armoniza con los objetivos planteados en el Plan Sectorial de Salud 2007-2012, y estos a su vez se alinean con ciertos objetivos del PND). En ese sentido, las entidades y dependencias del sector salud generan misiones y visiones particulares de los subsectores o áreas específicas que atienden. En la siguiente figura se plantea a manera de ejemplo, la misión y visión de una Dirección General y su correspondencia vertical con su sector respectivo; el punto fundamental es alinear la misión y visión de cada entidad con los objetivos del subsector, sector o nación misma (sobre la alineación de objetivos se profundizará en la segunda unidad de este módulo).

Existe consenso en la literatura especializada sobre las preguntas que deben atenderse para configurar la visión. El siguiente cuadro plantea estas interrogantes y su explicación.

| | |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ¿Cuál es la imagen deseada? | ¿Cómo esperamos ver la población objetivo de nuestro quehacer? Se refiere a la situación futura deseada para los beneficiarios o usuarios de las acciones institucionales. |
| ¿Cómo será la entidad en el futuro? | ¿Cuál es la imagen de la institución? Esto implica establecer cuál será la posición de la entidad, qué lugar ocupará en el escenario institucional. |
| ¿Qué hará en el futuro? | ¿Qué se proyecta lograr o realizar en el futuro? Es decir, cuáles serán las contribuciones distintivas que realizará la entidad en el futuro; y qué proyectos o actividades se quieren desarrollar. |

6. Análisis de problemas y de involucrados (diagnóstico del sector)

Con la definición de la misión y la configuración de la visión, se tiene clarificado el panorama general de hacia dónde se quiere dirigir la entidad organizativa, la siguiente etapa del proceso de planeación remite entonces al análisis o diagnóstico de la realidad actual. La elaboración del diagnóstico implica dos acciones, por un lado nos permite verificar si el propósito institucional (misión), y la imagen objetivo trazada (visión), atienden y satisfacen adecuadamente las necesidades e intereses de los usuarios o beneficiarios de los bienes y servicios que genera la entidad; y por el otro, contribuye a clarificar la situación problemática del sector, así como ubicar los actores que en ella participan.

Este último aspecto, el análisis de la situación problemática y de los implicados en el ámbito de acción de la organización, constituyen la información esencial necesaria para fundamentar la toma de decisiones y con ello la entidad estar en mejores condiciones de organizar sus esfuerzos y utilizar eficientemente sus recursos para brindarles atención y satisfacer sus demandas. Recordemos que el proceso de planeación está dirigido a la preparación de las acciones pertinentes para incidir en la realidad actual con vistas a la aplicación de una política de desarrollo, atender las necesidades o carencias de una comunidad o grupo de personas (condiciones de vida deficitarias o bajo niveles de desarrollo), así como la creación o rehabilitación de la infraestructura, entre otras.

Para llevar a cabo el diagnóstico del sector existen en la literatura sobre planeación y gestión de organizaciones diversas herramientas o apoyos metodológicos; entre los que se encuentran diversos tipos de análisis: **FODA**, de expectativas, de causa-efecto, de estructura orgánica y funcional, así como también el análisis de problemas y el de involucrados. En este módulo revisaremos los dos últimos para desarrollar el análisis de la realidad y que servirán de base para fundamentar las acciones consecuentes que instrumentan las entidades del sector público. Independientemente de la opción que se utilice, es conveniente que dichos análisis estén orientados a la acción, es decir a una intervención por parte de la entidad organizativa sobre la realidad, que sean generados de manera participativa mediante el concurso de las diversas áreas o departamentos, así como de otros implicados y finalmente, que generen un soporte documental que valide la información recabada.

FODA

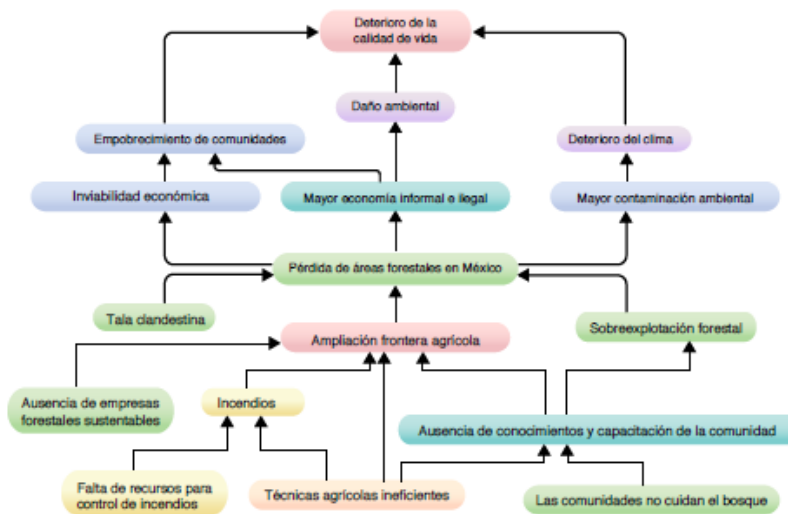
Acrónimo que designa el método de diagnóstico utilizado en los enfoques de planeación tradicionales para describir tanto la situación interna de la entidad (fortalezas y debilidades), como el papel que ejerce sobre ella el ambiente externo (oportunidades y amenazas).

Análisis de Problemas

Como paso previo a la realización de acciones (proyectos concretos de intervención), es necesario identificar y ubicar el problema que se desea atender, así como conocer las causas que le dan origen y los efectos que genera. Enseguida se enumeran los principales pasos que deben desarrollarse para realizar un análisis de problemas:

- Identificar y analizar las situaciones o aspectos que se consideran problemas o situaciones particulares de la realidad que son objeto de atención por parte de la entidad organizativa.
- Ubicar el problema central principal o situación particular que se atenderá, aplicando criterios de prioridad y selectividad.
- Examinar y definir los efectos más importantes que provoca el problema, con lo que se analiza y verifica su importancia.
- Identificar las causas del problema central detectado, es decir ubicar qué aspectos de la realidad están o podrían estar provocando el problema.

Para la realización del análisis se utiliza un esquema que se conoce como árbol de problemas, representación gráfica que coloca en el centro del plano el problema central que será objeto de análisis y sitúa por debajo de él las causas que lo provocan (las “raíces del árbol”), y por encima los efectos que causa (“las ramas”), configurando un esqueleto como el ilustrado.



SHCP (2008) Presupuesto basado en Resultados y Evaluación del Desempeño, en el marco del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Análisis de involucrados

Una actividad paralela al análisis de problemas lo constituye el análisis de los involucrados, el cual es utilizado con el fin de identificar y ubicar a los individuos, grupos sociales, colectivos, e instituciones con los que la entidad mantiene algún tipo de relación y que tienen algún interés o estarán interesados en la ejecución de los programas y consecuentes acciones de la entidad. A estos terceros se les denomina involucrados o implicados en tanto participan y ejercen algún tipo de influencia en su quehacer sustantivo. Sus intereses pueden ser coincidentes, complementarios, o incluso antagónicos, en ese sentido el tipo de afectación que ejercen o se ejerce con estos involucrados puede ser positiva o negativa (apoyo u oposición a las acciones que se desarrollen mediante la ejecución de los programas).

De este modo, es pertinente la realización de este análisis para identificar a los diversos actores o grupos involucrados que tengan algún grado de injerencia con la ejecución de los programas de acción para, por un lado, analizar sus intereses y expectativas con la finalidad de aprovechar y potenciar el apoyo de aquellos con intereses coincidentes o complementarios, y por el otro, disminuir o minimizar la oposición de los implicados que manifiesten intereses divergentes. Resulta importante entonces, ubicar también aquellos involucrados con posiciones indiferentes pero que de obtener su apoyo e incorporación puede beneficiar y potenciar la ejecución de las acciones programadas.

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Las principales tareas que deben llevarse a cabo para analizar a los involucrados son: | Identificar a todas las personas, grupos o comunidades que pueden tener interés o verse beneficiados o perjudicados directa o indirectamente con la instrumentación de los programas o proyectos y consecuentes resultados. |
| | Clasificarlos por la naturaleza o tipo de interés que manifiestan: beneficiarios de los programas, opositores a éste, indiferentes, entidades o dependencias pares, y entidades reguladoras o supervisoras. |
| | Interpretar los resultados del análisis anticipando el impacto que los distintos involucrados pueden tener en cuanto a su capacidad de presionar a favor de unos u otros intereses y determinar las acciones que pueden emprenderse por parte de las entidades ejecutoras de los programas de acción. |

Para la realización de este análisis se utiliza el mapa de relaciones, esquema que de forma gráfica representa la agrupación de los distintos involucrados: por tipo de interés manifiesto y las relaciones existentes entre ellos. Mediante esta herramienta gráfica se presenta un considerable volumen de información de forma resumida y clara.

Otros apoyos que pueden emplearse son la tabla de expectativas y fuerzas de los involucrados en donde además de identificar el interés o expectativa de los participantes, se expresa también su capacidad o fuerza. Cabe destacar que en el quinto módulo de este diplomado “V.

Metodología del marco lógico y matriz del programa”, se revisará con detalle ambos tipos de análisis (de problemas e involucrados), para la realización de programas de intervención a partir de la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

7. Diseño de escenarios: escenarios de futuro

El diseño de escenarios constituye una herramienta de análisis que apoya la exploración de imágenes futuras de la entidad organizativa en términos del cumplimiento de su misión, de los servicios o bienes que genera, así como de los recursos con que cuenta. Los escenarios de futuro que resultan de esta actividad conformarán los telones de fondo para la definición de las estrategias y la puesta en marcha de programas de trabajo y líneas de acción que emprenda la entidad y sus actores, con el propósito de dar cumplimiento a su misión institucional.

Los **escenarios de futuro** son definidos como la descripción de una situación futura que contempla a su vez la secuencia de acciones que permiten avanzar hacia su logro; su diseño y construcción permite transitar desde una situación actual “X” en el aquí y ahora hacia una situación futura “Y”, deseable y posible (allá y entonces), en tanto describe coherentemente el recorrido necesario para su consecución.

La **construcción de escenarios** constituye una técnica de la prospectiva o estudios de futuro, la cual es utilizada frecuentemente en el ámbito de la PE en tanto permite armonizar la proyección de la entidad organizativa y los resultados que generará (visión), con la secuencia de las acciones estructuradas necesarias para su realización.

Tipos de escenarios

Regularmente se hacen pronósticos o previsiones durante la planeación o proyección de acciones; sin embargo, son basadas en la simple extrapolación de las tendencias y corresponderían al futuro más probable (escenarios tendenciales), en ellas el futuro es explorado como prolongación del pasado y del presente, siendo entonces una continuación ampliada de lo que ya ocurre. La noción de futuro implícita en los escenarios tendenciales es entonces de naturaleza única e inexorable.

En contraparte, desde un pensamiento prospectivo, se plantean escenarios alternativos o contrastados, los cuales consisten en la descripción de imágenes de futuros posibles y deseables. El aporte de la prospectiva y el método de escenarios radica en que al considerar un horizonte de futuro ampliado y la capacidad de la institución sobre la gestión misma de futuro, se abandona la noción clásica de previsión como futuro por-venir y se asume la postura de que el futuro está por hacer.

El diseño de este tipo de escenarios alternativos exige procesos participativos de reflexión y debate sobre los futuros deseables y particularmente respecto a los medios y acciones que la entidad organizativa tendrá que instrumentar para el logro de los resultados deseados. En ese sentido el método de escenarios demanda una gestión organizacional que asegure una lectura continua del entorno, identifique riesgos y oportunidades,

anticipe problemas dando seguimiento y evaluando continuamente los resultados obtenidos y atienda oportunamente las dificultades presentadas, realizando así los ajustes necesarios con el propósito de cumplir la misión encomendada.

Método de construcción de escenarios

Su propósito es concebir y describir escenarios (denominados también imaginarios futuribles), para su confección existen diversos métodos; sin embargo, el procedimiento clásico comprende una serie de pasos que se enumeran a continuación:

1. Construcción de la base de los escenarios, en donde se identifican las variables esenciales que caracterizan al sistema, tanto internas de la entidad organizativa como del entorno del sector o situación particular de la realidad que es objeto de prospectiva, para lo cual se realizan análisis retrospectivos y actuales.

2. A partir de este análisis se identifica la evolución de estas variables y las estrategias instrumentadas por los actores y entidad misma, este recorrido pone en evidencia aquellos factores que deben ser cuidadosamente observados en la medida que son potenciales gérmenes de cambio o hechos portadores de futuro.

3. Construcción de escenarios, en donde se describen de manera detallada imágenes de futuro tanto tendenciales como contrastadas, las cuales consisten en un conjunto de hipótesis acerca de cómo evolucionará el fenómeno estudiado, destacando el desarrollo del problema y las estrategias puestas en marcha por los distintos actores organizacionales para cada una de ellas. Un punto importante aquí es la descripción que se elabora respecto a cómo se estructura y que se realiza o deja de realizar por la entidad y sus actores durante la transición que ocurre desde la situación actual hasta las situaciones futuras posibles y deseables.

4. Selección del escenario normativo o escenario horizonte. De entre los diversos escenarios planteados se elige uno de entre varios, al que se le denominará normativo, con base en él se definirán las estrategias y los planes de acción que se instrumentarán para materializar el escenario futuro. Es importante detallar las acciones y condiciones que caracterizarán cada una de las fases de la secuencia.

8. Formulación de objetivos estratégicos

Una vez definida la misión y visión, realizado el diagnóstico en términos del análisis de los problemas que plantea la realidad objeto de acción de la entidad, y habiendo considerado los grupos de interés que inciden directa e indirectamente en la naturaleza de la problemática o situación a resolver, así como el haber configurado escenarios de futuro, es conveniente proceder con la formulación de objetivos estratégicos.

Un objetivo estratégico de una entidad pública expresa el estado o situación deseable que se espera lograr en un plazo determinado para cumplir con la tarea encomendada y asumida a su vez en su declaración de misión.

Los objetivos establecen aquello que la entidad u organismo quiere lograr y que dará pauta a determinar posteriormente las estrategias o medios para su realización. Recordemos que un proceso de planeación remite a varios niveles: estratégico, táctico y operativo, al conjunto de estos niveles se le ha denominado planeación en cascada, en donde pueden ubicarse a su vez los objetivos de cada nivel de manera ordenada, en función de su importancia, desde los estratégicos situados en los niveles superiores hasta los de naturaleza más operativa que se ubican en los inferiores.

Los objetivos estratégicos presentan las siguientes características:

- Son objetivos de mediano y largo plazo
- Están vinculados directamente con la misión
- Definen los resultados esperados en un periodo de tiempo determinado
- Constituyen insumos para establecer las estrategias y líneas de acción preferentes que se instrumentarán (implementación de políticas)

La siguiente imagen representa el esquema de planeación en cascada, en donde se aprecia el nivel que corresponde a los objetivos estratégicos, vinculados directamente a la misión y visión como ya se apuntó. Conviene aclarar que por definición cualquier objetivo expresa qué es lo que se quiere lograr; sin embargo, en el esquema presentado se jerarquizan los objetivos en cascada, en donde los que están en los niveles inmediatamente inferiores indicarán el cómo lograr lo que propone el objetivo situado en el nivel inmediato superior. De este modo tenemos que cada objetivo constituye en sí mismo un fin, pero a la vez constituye un medio, entre otros varios, para el logro de los objetivos de nivel superior. Regresaremos a este tema en la unidad dos del presente módulo cuando se explique la alineación de los objetivos de los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales de la APF con el PND 2007-2012.



Los objetivos estratégicos, además de caracterizarse por los aspectos arriba mencionados, se identifican por estar expresados de manera abstracta, destacando más la parte cualitativa del cambio que se quiere provocar o lograr, por ejemplo:

- Mejorar las capacidades técnicas de los docentes del sistema educativo nacional.
- Incrementar la productividad del sector agrícola a nivel nacional.
- Fortalecer la competitividad nacional.

Estos objetivos además de poder ser enunciados de forma más agregada, es decir acotados a ciertas regiones del país, o bien por niveles o modalidades educativas; están planteando el qué quiere lograrse o alcanzarse más no el cómo se logrará. Sin embargo, conviene aclarar dos puntos importantes: el primero establece que conforme bajen de nivel los objetivos se describirá ese cómo (descrito por el objetivo de nivel inferior); y segundo, que aun cuando estén expresados en términos cualitativos o abstractos, deben ser susceptibles de medición a través de indicadores objetivamente verificables. Esta desagregación y capacidad para que los objetivos denoten indicadores numéricos se obtiene inicialmente a partir de dividir los objetivos estratégicos que corresponderán a la globalidad, sea de la nación, sector, o entidad particular, en objetivos específicos, los cuales expresan entonces como ya se mencionó una desagregación y particularización de los elementos que constituyen los de naturaleza estratégica o global.

En ese sentido, se reitera aquí que los objetivos estratégicos constituyen una brújula o faro para otros con una mayor desagregación, pues estos serán definidos con mayor detalle en la definición de estrategias y líneas de acción que se contemplan seguir y particularmente en la instrumentación de las políticas, es decir en la puesta en marcha de los programas y proyectos específicos de la entidad misma.

Redacción de objetivos estratégicos

Los objetivos de nivel superior o globales (nivel sectorial o institucional), presentan ciertas características para ser considerados estratégicos, en este sentido deben:

Expresar claramente la acción que se quiere lograr como producto de la instrumentación de las políticas de desarrollo a cargo de la institución.

- Mejorar los estándares de competitividad...
- Garantizar los niveles de seguridad...
- Responder a un problema o aspecto específico expresado en la misión de la entidad.
- Destacar tanto el beneficio esperado como la población objetivo o usuarios beneficiados a los que van dirigidas las políticas y programas de la institución.

| | |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OBJETIVOS Sintaxis para objetivos | |
| Resultado Verbo en infinitivo | Modernizar |
| Beneficios Y beneficiarios principales | Modernizar la infraestructura y el equipamiento de las unidades hospitalarias |
| Objetivo Idea principal | Modernizar la infraestructura y el equipamiento de las unidades hospitalarias <i>para la atención de las necesidades de salud de la población, fortaleciendo la atención a la ciudadanía y las condiciones de trabajo de los profesionales del ramo.</i> |

9. Análisis de alternativas

En el tema anterior se mencionó que los objetivos estratégicos expresan aquello que se quiere lograr; las estrategias en cambio abordan las posibles maneras o acciones -el cómo para conseguirlo. En ese sentido las estrategias son las acciones globales, temporales y permanentes que se emprenderán para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo.

La selección de las distintas estrategias por parte de la entidad organizativa, no está exenta de distintas disyuntivas a considerar en tanto que por un lado constituyen acciones probables para solucionar, atender o satisfacer la necesidad o problema que se quiere atender, y por el otro la experiencia ha demostrado que no existen respuestas válidas o recetas universales diseñadas expreso para cada una de las problemáticas que resultan de la gestión de los asuntos públicos. El análisis de alternativas consiste en la selección de una estrategia que se aplicará para alcanzar los objetivos propuestos. Este análisis requiere:

- La identificación de las distintas estrategias posibles para el logro de los objetivos.
- Determinación de los criterios precisos que permitan elegir una estrategia de entre las propuestas.
- La selección de la estrategia aplicable.

Todas las alternativas propuestas deben cumplir con el propósito y fines planteados en el objetivo estratégico, asimismo se recomienda seleccionar la estrategia no sólo más factible en términos económicos, técnicos, legales y ambientales, sino también la más pertinente, eficiente y eficaz, para lo cual se hace necesario desarrollar una serie de técnicas y estudios que permiten aplicar estructuradamente los criterios de selección como son

la adecuación a la misión de la entidad, el costo, el plazo temporal previsto para el logro de los objetivos, el impacto sobre la calidad de vida de los destinatarios, los riesgos que implican su realización, entre otras.

Para apoyar el desarrollo de estos análisis se cuenta con herramientas como las matrices o tablas de decisión multicriterio que ayudan a la selección de alternativas, dotando al proceso de transparencia y racionalidad. En el cuadro 4 se presenta una tabla de decisión en donde la valoración de las opciones posibles se realiza de manera cualitativa; en el ejemplo presentado se comparan tres diferentes alternativas de solución que se proponen para incidir en el problema de desempleo de una comunidad, son calificadas con base en diversos criterios como puede ser el costo de realización o la posibilidad de vincular las acciones de la alternativa con otros programas de apoyo.

| CRITERIOS DE SELECCIÓN | ALTERNATIVAS | | |
|--------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| | 1 Servicios de formación | 2 Intermediación laboral | 3 Asesoramiento al autoempleo |
| Especialización de la organización | Baja | Alta | Media |
| Adecuación a necesidades de usuarios | Media | Alta | Media |
| Costo | Medio-alto | Medio | Medio |
| Tiempo para la obtención de resultados | Largo plazo | Corto plazo | Medio plazo |
| Posibilidad de atraer recursos | Media | Muy alta | Media |
| Complementariedad con otras intervenciones | Muy baja | Alta | Baja |

Análisis costo-beneficio

Una valoración de alternativas de naturaleza cuantitativa es el método de la razón costobeneficio, utilizado para la evaluación de proyectos públicos, cuya premisa fundamental puede resumirse en el siguiente argumento: para que se justifique un proyecto o acción propuesta, los beneficios deben exceder sus costos.

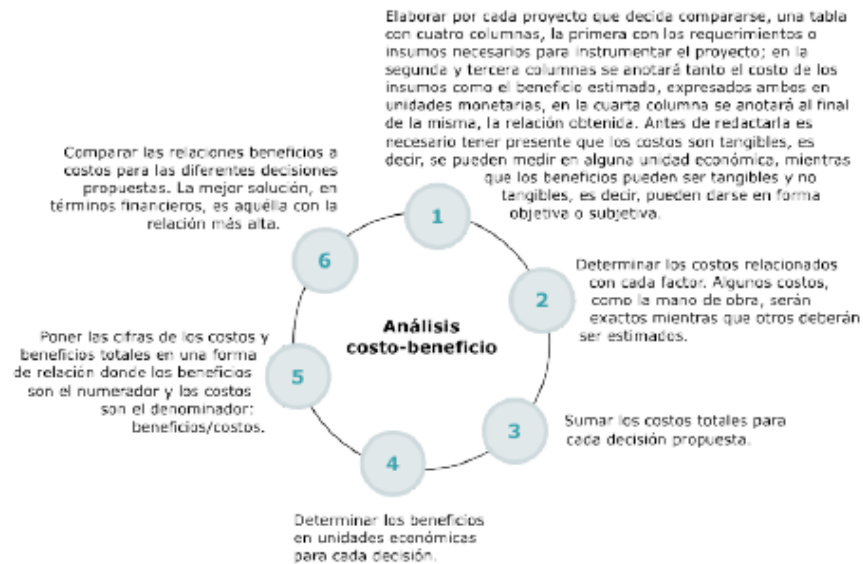
El análisis de costo-beneficio es una herramienta de toma de decisiones, mediante la cual se obtiene información útil acerca de los efectos deseables e indispensables de los proyectos públicos. En cierta forma, puede considerarse el análisis de costo-beneficio del sector público como el análisis de rentabilidad del sector privado. En otras palabras, el análisis de costo-beneficio pretende determinar si los beneficios sociales de una actividad pública propuesta superan los costos sociales.

Para evaluar proyectos públicos diseñados para lograr tareas muy distintas, es necesario medir los beneficios o los costos con las mismas unidades en todos los proyectos, de manera que tengamos una perspectiva común para juzgarlos. En la práctica, esto comprende expresar los costos y los beneficios en unidades monetarias, tarea que con frecuencia debe realizarse sin datos precisos.

La técnica del análisis de costo-beneficio, tiene como objetivo fundamental proporcionar una medida de la rentabilidad de un proyecto, mediante la comparación de los costos previstos con los beneficios esperados en la realización del mismo.

Esta técnica se debe utilizar al comparar diversos proyectos para la toma de decisiones. Cabe aclarar que un análisis costo-beneficio por sí solo no es una guía clara para tomar una buena decisión. Existen otros puntos que deben ser considerados, como la oportunidad del proyecto, las obligaciones legales o marco normativo y la satisfacción de los usuarios de los bienes o servicios implicados.

La realización de un análisis costo-beneficio implica los siguientes seis pasos:



La realización de un análisis costo-beneficio implica no sólo costos tangibles, por lo que los criterios que pueden ser utilizados para comparar las alternativas o propuestas de solución pueden ser también de naturaleza ambiental, social, de salud o política. La estimación resultante de este tipo de análisis se plantea en términos cualitativos en donde es conveniente la participación de expertos en el área cuya opinión fundamente la calificación otorgada. La diferencia con una tabla de decisión radica en que mediante este esquema de análisis costo-beneficio se obtienen argumentos que sustentan una u otra opción y no sólo la percepción de conveniencia o no.

10. Estrategia y líneas de acción

Se comentó en temas precedentes que las estrategias son las acciones globales, de carácter temporal y permanente que se desarrollan para alcanzar los objetivos de mediano y largo plazo, es decir son los caminos, vías o enfoques posibles para el logro de los objetivos. En ese sentido, la estrategia comprende el conjunto integrado de decisiones sobre acciones a emprender y recursos a movilizar que se realizan en respuesta a una problemática planteada; asimismo las estrategias buscan producir cambios deliberados en la realidad para cumplir con los objetivos de la entidad organizativa.

Las estrategias como conjunto de acciones articuladas o directrices para la acción movilizan entonces recursos humanos, materiales y económicos y ponen en juego diversos medios para cumplir con los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

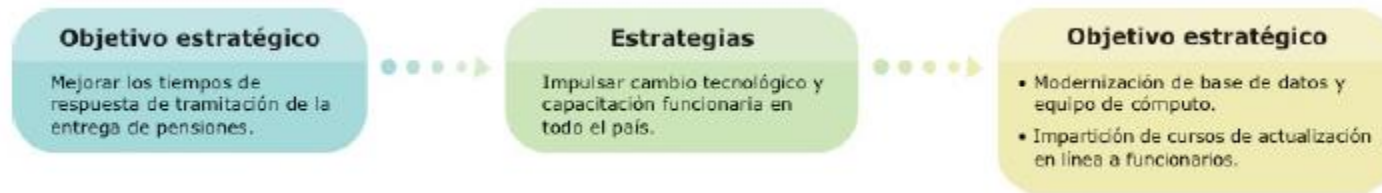
Como se apuntó en el tema precedente de análisis de alternativas, la selección de estrategias debe considerar ciertos criterios relevantes: adecuación a la misión, plazo temporal para el logro de objetivos, impacto de las acciones sobre la calidad de vida de los destinatarios, riesgos que entraña su puesta en marcha, así como la relación costo-beneficio ya revisada.

Líneas de acción

Las estrategias como directrices para la acción ayudan a elegir las actividades concretas que propone la entidad organizativa para atender y satisfacer la demanda planteada en los objetivos estratégicos. El conjunto de las acciones que se contempla realizar, los recursos susceptibles de movilizar (capacidad operativa de la entidad), las metas que se proponen, los indicadores que cuantificarán el desempeño y determinarán el grado de avance y cumplimiento de las tareas, así como la definición de los responsables de su puesta en marcha se le conoce como líneas o planes de acción.

Por ejemplo considerando un objetivo estratégico que apunte a simplificar trámites para la entrega de pensiones, la estrategia propuesta es impulsar el cambio tecnológico y una capacitación a nivel nacional para el personal que atiende el proceso de otorgamiento. Para su concreción, se requieren varias tareas: plantear el desempeño esperado (metas), proponer cómo se medirán los resultados (indicadores), la descripción y organización de un conjunto de acciones específicas para alcanzar los resultados esperados, así como los mecanismos de seguimiento y

evaluación propuestos. En el siguiente esquema se ilustra el recorrido que se ha seguido para la elaboración de las líneas o planes de acción para el ejemplo citado.



Las líneas o planes de acción permiten “cerrar la brecha” entre lo que se propone alcanzar y la situación actual, asimismo implica la capacidad, que presenta la entidad organizativa en términos de acciones concretas; de ahí que las líneas de acción sean de carácter operativo y se desarrollen a nivel de las unidades, áreas o departamentos que tienen a su cargo la generación de servicios y productos finales orientados a suplir, atender y/o satisfacer las demandas planteadas y cumplir así su propósito u objetivo institucional.

Hasta este momento se habían ilustrado aspectos de planificación estratégica, es decir tareas de análisis que van desde la definición de misión hasta la configuración de estrategias para atender problemáticas particulares. En lo que resta de esta unidad se considera la fase de implementación de la estrategia, denominada también planeación operativa, la cual tiene que ver con tareas concretas como son la elaboración de los planes de acción (descripción de las actividades necesarias, responsables, plazos, indicadores), la instrumentación de las políticas, y se finalizará con tareas de monitoreo y control.

El contenido de los aspectos genéricos que deben considerarse para la elaboración de los planes de acción; se presenta en el siguiente esquema, se destaca el detalle y nivel de los objetivos con los que se trabaja (más específicos), el alcance de responsabilidad que corresponde a las unidades, departamentos o sectores específicos, un horizonte temporal a corto y mediano plazo prestando atención al desarrollo y seguimiento de actividades concretas, la construcción de indicadores y medios de verificación del avance de los resultados obtenidos, la determinación de los calendarios de ejecución, recursos necesarios, los responsables de su realización e implicados.

| ELEMENTOS DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN | | | | | | | | | |
|----------------------------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------------------|--------------------|
| Nivel de objetivos Grado de detalle | Alcance | Horizonte temporal | Metas | Actividades | Indicadores | Implicados | Calendario de ejecución | ¿Qué recursos se necesitan y cuánto cuestan? | Documento generado |
| Objetivos específicos | Áreas, unidades, departamentos | Corto plazo | Tipo particular de objetivos: Son los resultados esperados, dimensionados en tiempo y espacio, definidos en unidades de medida | ¿Qué haremos para llegar? | ¿Cómo sabremos si lo hemos logrado? | ¿Quién hará el trabajo? Asignación de Responsabilidades de unidades operativas | ¿Cuándo lo haremos? | Presupuesto | Planes operativos |

El desarrollo de estos planes en el ámbito de las instituciones públicas está determinado por las metodologías y los procesos que obedecen a reglamentaciones de las entidades reguladoras de la planeación y el presupuesto, en este caso particular corresponden a los lineamientos que emite la SHCP.

11. Implementación de políticas

La implementación de las políticas en el marco de la PE, aplicada a las acciones de gobierno, constituye la puesta en marcha de las estrategias mediante la operación de las líneas o planes de acción encaminados a dar solución, atender y/o satisfacer las demandas planteadas en el diagnóstico del sector y plasmadas en los propósitos consignados en los objetivos estratégicos.

La elaboración de un plan estratégico como documento, no cuenta con vida propia por bien formulado que se haya realizado y por más soluciones innovadoras que proponga. En ese sentido su existencia por sí misma no asegura ni el ejercicio de la planeación ni la promoción del desarrollo. Aspecto esencial de un proceso de planeación es la instrumentación, el seguimiento y la evaluación de sus acciones.

Cabe advertir que ni los cambios y transformaciones organizacionales y mucho menos aquellos aspectos que inciden en la dinámica social pueden hacerse de golpe por lo que la articulación de las estrategias se desarrolla en torno a proyectos de cambio bien acotados y encadenados en una secuencia lógica de intervención. Bajo esta premisa es factible entonces lograr transformaciones concretas y mejoras tangibles en un corto plazo y percibidas por la población directamente implicada.

El manejo secuencial y gradual de las acciones desarrolladas permite no perder el control de las intervenciones puestas en operación, asimismo reduce riesgos de posibles fracasos al posibilitar la corrección de errores o proponer ajustes que atiendan las omisiones o faltas cometidas.

Finalmente, la implementación de las políticas mediante la ejecución de los programas y líneas de acción del plan estratégico exige como ya se apuntó, la realización de dos tareas:

| | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | <p>1 La primera es establecer una secuencia clara de las acciones en los proyectos y programas a realizar, lo que supondrá ciertas oportunidades de mejora inmediata, otras se obtendrán a un mediano plazo y para otras más, por su trascendencia y extensión, sus efectos serán percibidos a largo plazo: concreción de la visión o escenario futuro.</p> | <p>2 La segunda tarea requerida es definir con claridad los actores clave de los procesos puestos en operación, esto implica determinar quiénes serán las unidades responsables de cada etapa del plan con el fin de no duplicar esfuerzos o desatender alguna fase.</p> | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

12. Monitoreo y control (seguimiento)

Como se describió en su momento al exponer sus etapas, el proceso de planeación incorpora tareas continuas de control y seguimiento de la ejecución, con el fin de detectar desviaciones con relación a lo planeado y realizar consecuentemente las modificaciones y correcciones oportunas. Se apuntó también que a partir de la evaluación del logro o no de los resultados y de los objetivos propuestos, es factible obtener conclusiones y recomendaciones que se incorporan al nuevo ciclo de planeación en un enfoque de mejora continua del proceso mismo.

Los conceptos de seguimiento (o monitoreo) y evaluación comparten ambos una función de control, la diferencia fundamental radica en que el seguimiento enfoca su atención a los aspectos más operativos (actividades, recursos, plazos, costos, y los resultados más inmediatos en forma de productos o servicios), mientras que la evaluación se ocupa preferentemente de la esfera de la consecución o no de los objetivos más amplios, aquéllos de carácter estratégico. Más adelante, en los módulos que siguen se tratará con detalle ambos procesos.

En ese sentido, un plan estratégico debe incorporar en su diseño cómo se prevé desarrollar el seguimiento y evaluar los resultados que se obtienen mediante la ejecución de los programas y proyectos que lo integran, para lo cual necesita contar con un sistema de información apropiado, así como con un conjunto de indicadores básicos.

Un sistema de información constituye un conjunto de medios o fuentes de verificación que, en forma de registros, memorias, directorios, bases de datos, o de la realización de mediciones directas con la población objetivo (encuestas, entrevistas), valide tanto la realización de las acciones como el avance en el cumplimiento de los objetivos trazados y el logro de las metas propuestas.

En cuanto a los indicadores, conviene recordar que los objetivos son formulaciones cualitativas de lo que se quiere lograr en un determinado ámbito, por ejemplo: “eliminar la pobreza extrema”. En ese contexto los indicadores son las variables que se utilizan para medir el logro hacia esos objetivos, van a “traducir” los objetivos y resultados del plan a términos medibles, expresando el nivel de logro en su consecución e intentando responder a la pregunta de si se está produciendo un avance y en qué medida, comparando los resultados reales con los previstos y proporcionando así una base para la toma de decisiones. Considerando el ejemplo de atención a la pobreza extrema, el avance en su erradicación podría medirse a través de un indicador como el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, su disminución como producto de la intervención realizada indicaría precisamente la consecución del objetivo.