



UNIVERSIDAD DE CHILE
INSTITUTO DE LA COMUNICACIÓN E IMAGEN

MANUAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

DIPLOMADO "COMUNICACIONES,
POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS
DE DESARROLLO"

Profesor : Dr. Ing. Orión Aramayo
Ayudante : Rodrigo Candía

1 INDICE

1.....	INDICE
2.....	PRESENTACIÓN
3.....	CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA
3.1.....	Introducción
3.2.....	Ficha Técnica
3.3.....	Estrategia
3.3.1.....	La Estrategia como causa del deseo
3.4.....	Planificación
3.4.1.....	Concepto
3.4.2.....	La Importancia de la voluntad para el éxito de la Planificación
3.4.3.....	Tipos de Planificación
3.5.....	Autoevaluación
3.5.1.....	Preguntas de Contenido
4.....	¿Qué es la Planificación Estratégica?
4.1.....	Introducción
4.2.....	Ficha Técnica
4.3.....	Concepto
4.4.....	Objetivos

4.5.....	Características Principales
4.6.....	¿Qué no es Planificación Estratégica?
4.7	Autoevaluación
4.7.1.....	Preguntas de Contenido
5.....	El Proceso de Formulación de un Plan Estratégico
5.1	Introducción
5.2	ficha técnica
5.3.....	Pasos Previos
5.3.1.....	Conformación del equipo de planificación
5.3.2.....	Acordar algunas estrategias metodológicas.
5.3.3.....	La importancia de la participación.
5.3.4.....	Establecer un Cronograma de Trabajo.
5.4	Autoevaluación
5.4.1.....	Preguntas de contenido
6.....	LAS ETAPAS DEL PROCESO
6.1.....	Introducción
6.2.....	Ficha Técnica
6.3.....	DEFINICIÓN DE VISIÓN Y MISIÓN
6.3.1.....	Visión
6.3.2.....	Misión
6.4.....	DIAGNÓSTICO

6.4.1.....	Análisis del Entorno
6.4.2.....	Análisis Interno
6.5.....	DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
6.5.1.....	¿Qué es un Objetivo?
6.5.2.....	Características
6.5.3.....	Objetivos Estratégicos
6.6.....	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA
6.6.1.....	Características
6.6.2.....	Consideraciones y Recomendaciones
6.7.....	LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL DEL PLAN
6.7.1.....	La Evaluación
6.7.2.....	El Control
6.8.....	Autoevaluación
6.8.1	Preguntas de contenido
7.....	Consideraciones finales
7.1	Introducción
7.2	Ficha Técnica
7.3.....	Enfoques que puede tener el plan estratégico
7.4.....	El carácter cíclico de la Planificación
7.5	Autoevaluación
7.5.1.	Preguntas de contenido

8 BIBLIOGRAFÍA

2 PRESENTACIÓN

Dentro de los distintos instrumentos que se han desarrollado para apoyar la labor que realizan distintas organizaciones, en lo que respecta al logro de sus objetivos, una de las que ha adquirido mayor relevancia y aceptación en los últimos años es la utilización de la planificación estratégica como forma de encausar la utilización de los distintos recursos organizacionales, los cuales hoy en día son particularmente relevantes para lograr ser eficiente y, con ello, más competitivo, dentro de la dinámica con la que se desarrolla el entorno organizacional.

Es por esto que, el marco del diplomado "Comunicación, Estrategia y Políticas Públicas" dictado por el Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, se presenta a continuación un documento guía para la realización del curso de Planificación, el cual servirá de base tanto para apoyar el proceso de aprendizaje como el de implementación de procesos de planificación estratégica en las distintas organizaciones en que se desempeñe.

3.1 INTRODUCCION

El presente capítulo busca abordar, tal como su nombre lo indica, los principales conceptos que encierra la idea de planificación y estrategia.

Específicamente, da cuenta de la evolución del término "estrategia" y de su uso en el ámbito militar y en el corporativo.

La planificación, por su parte, también ha vivido un proceso de complejización en tanto concepto. Desde su definición como el primer momento de todo proceso administrativo (planificación > organización > dirección > coordinación > control) hasta aquella visión que le adosa elementos como una adecuada contextualización, o el análisis de los actores involucrados y sus intereses.

Toda planificación podría sintetizarse en la siguiente frase: "reflexión ordenada sobre un futuro deseado", pues incorpora los elementos esenciales del concepto, agregándole una base desde la perspectiva aristotélica: el deseo.

Finalmente, se revisarán de modo introductorio, tres tipos de planificación: normativa, situacional y estratégica. Esta última, por su relevancia y actualidad, será profundizada en los capítulos siguientes.

3.2 FICHA TECNICA

<i>Capítulo</i>	Conceptualización Básica
<i>Objetivos</i>	<p>Establecer las diferencias y las relaciones entre los conceptos cotidianos de estrategia y planificación, y su utilización en organizaciones y empresas.</p> <p>Conocer en su complejidad las diferentes dimensiones de la planificación, así como los tipos de planificación más comunes.</p>
<i>Contenidos</i>	<p>El concepto de estrategia</p> <p>Usos de la estrategia</p> <p>El concepto de Planificación</p> <p>Tipos de Planificación</p>
<i>Bibliografía Base</i>	<p>KLAUSEWITZ, Karl von. De la Guerra.</p> <p>TZU, Sun. El Arte de la Guerra.</p> <p>H. MINZTBERG, J.B. QUINN (1993); El Proceso Estratégico; Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México.</p> <p>A. HAX, Y N. MAJLUF (1996); Gestión de Empresa con una Visión Estratégica; Editorial Dolmen, Chile.</p> <p>E. ANDER EGG (1995); Introducción a la Planificación; Editorial Lumen, Buenos Aires.</p> <p>ARISTÓTELES (1978); Acerca del alma; Gredos, Madrid.</p> <p>F. DAVID (2003); Conceptos de Administración Estratégica; Editorial Pearson-Prentice Hall, México.</p> <p>O. ARAMAYO (2005); Planificación Tradicional; Presentación para Diplomado "Comunicaciones, Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo" II versión. ICEI; Universidad de Chile.</p>

3.3 ESTRATEGIA

Estrategia es una palabra que constantemente se está usando en el lenguaje cotidiano, generalmente, para referirse a cómo se logrará un determinado objetivo o bien a cuál será el camino que se seguirá para conseguirlo. También es un concepto que, en el ámbito

militar, se ha asociado al desarrollo de la guerra, a partir de la definición de los pasos necesarios para el logro de la victoria en la misma.

Sin embargo, para entender su real sentido es necesario recurrir, en primer lugar, al origen epistemológico de este concepto. Estrategia deriva tanto de los conceptos griegos *Strategike episteme* (la visión del general) y *strategon sophia* (la sabiduría del general). Posteriormente, a partir de éstos, aparecieron el francés *stratégie* y el italiano *strategia*.

Tal como se mencionó anteriormente, es del estudio de la ciencia militar de donde provienen algunas de las principales acepciones a este concepto. Así, por ejemplo, Karl Von Clausewitz (1780-1831), general prusiano y teórico de la guerra, definió estrategia estableciendo su relación con la táctica señalando que la primera corresponde al "uso del encuentro [combate] para alcanzar el objetivo de la guerra y la táctica es el uso de las fuerzas militares en el combate [...]"¹. Otro de los autores de esta área que aludió a la idea de estrategia fue Sun Tzu, quien enfatizaba el carácter prescriptivo del concepto al señalar que "[...] los que son expertos en el arte de la guerra someten al ejército enemigo sin combate. Toman las ciudades sin efectuar el asalto y derrocan un Estado sin operaciones prolongadas [...]"², para lo cual, agregaba, el conocimiento previo del enemigo era fundamental y, así, saber cómo prevenirse de sus fortalezas y atacar sus debilidades.

La incorporación de este concepto en otras disciplinas de estudio ha permitido que éste adquiriera otras interpretaciones. De esta manera, es posible ampliar la connotación del mismo y entenderlo como "la ciencia y el arte de emplear las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares de una nación o de un grupo de naciones para darle el máximo soporte a las políticas adoptadas en tiempos de paz o de guerra"³.

A partir de esta definición, es posible entender las diversas dimensiones⁴ que ha ido adquiriendo el concepto de estrategia, las cuales, básicamente, la señalan como:

¹ Clausewitz, Karl von. De la Guerra, Libro III, Capítulo I

² Tzu, Sun. El Arte de la Guerra.

³ Diccionario Webster's

⁴ H. Mintzberg, J. Quinn. 1993

- Plan, en la que es un curso de acción conscientemente deseado y determinado de forma anticipada, con la finalidad de asegurar el logro de los objetivos de la empresa. Normalmente, se recoge de forma explícita en documentos formales conocidos como planes;
- Táctica, cuando se entiende como una maniobra específica destinada a dejar de lado al oponente o competidor;
- Pauta, que señala que la estrategia es cualquier conjunto de acciones o comportamiento, sea deliberado o no y que definir la estrategia como un plan no es suficiente, por lo que se necesita un concepto en el que se acompañe el comportamiento resultante. Específicamente, la estrategia debe ser coherente con el comportamiento;
- Posición, en que la estrategia se entiende como cualquier posición viable o forma de situar a la empresa en el entorno, sea directamente competitiva o no; y
- Perspectiva, en donde la estrategia consiste, no en elegir una posición, sino en arraigar compromisos en las formas de actuar o responder; es un concepto abstracto que representa para la organización lo que la personalidad, para el individuo.

En lo que se refiere a la incorporación de la estrategia a los procesos organizacionales, tema que ha ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años a partir de la necesidad de generar herramientas que permitan enfrentar de manera más adecuada los cambios que se producen en el entorno en el que se desempeña la institución, sus dimensiones adquieren una connotación especial, por cuanto representan la utilidad que la aplicación de la misma puede tener para distintos fenómenos organizacionales, los cuales están enmarcados dentro de las características del entorno señaladas anteriormente.

De este modo, es posible reconocer las siguientes dimensiones de estrategia⁵:

- Estrategia como un modelo que da coherencia, unidad e integridad a las decisiones de la empresa. A través de esta visión, la estrategia implica la generación de planes para el logro de los objetivos organizacionales;

⁵Hax A. y Majluf, N.; 1996

- Estrategia como un medio para establecer el propósito organizacional en términos de sus objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos. La estrategia permite materializar los objetivos de la organización y los programas principales que se deben ejecutar para el logro de los mismos;
- Estrategia como una definición del dominio competitivo de la firma. La estrategia establece los distintos ámbitos en que interviene la institución o en los que se desea intervenir, estableciendo los pasos a seguir para abordar de manera adecuada los objetivos a lograr en cada uno de ellos;
- La estrategia como una reacción ante las amenazas y oportunidades externas, y debilidades y fortalezas internas, a fin de lograr una ventaja competitiva. A través de esta perspectiva, la estrategia permite definir una política organizacional para enfrentar la dinámica que se produce en el entorno, con el fin de detectar constantemente tanto las amenazas como oportunidades que el mismo trae consigo, buscando adquirir ventajas competitivas por sobre sus competidores.
- Estrategia como un canal para diferenciar las tareas de gestión en los niveles funcionales, de negocios y corporativo. Los distintos niveles de la organización implican la realización de distintas tareas y, con ello, distintos niveles de responsabilidad los cuales, a través de la estrategia, es posible diferenciar e integrar de manera armónica;
- Estrategia como definición de la contribución económica y no-económica que la empresa pretende dar a sus "stakeholders". Stakeholders es un término que incluye a todos aquellos agentes, tanto individuos como grupos, que tienen algún derecho sobre la propiedad de la organización o sobre los excedentes o utilidades que genera. A través de la estrategia es posible identificar a estos agentes, reconociendo las características que tiene su influencia en la institución para establecer distintas formas de tratarlos y, así, aprovechar las contribuciones que puede hacer cada uno al logro de los objetivos institucionales. De esta manera, es posible generar un trato diferenciado que genere compromiso con la labor que cada uno realiza, estableciendo un ambiente externo favorable.

A partir del reconocimiento de los elementos que se han ido incorporando en el concepto de estrategia, los

cuales, como ya se ha señalado, responden a los distintos enfoques que ha ido adquiriendo⁶; es posible determinar el perfil que deben tener los individuos que las elaborarán, ya que la importancia que tienen su correcta formulación e implementación, como puede deducirse, es clave para el logro de los objetivos organizacionales.

Así, Mintzberg y Quinn señalan que el estratega tiene básicamente un rol de modelador, lo que implica que éste no es sólo un planificador o un visionario sino que también es un sujeto en continuo aprendizaje para gobernar un proceso en el cual las estrategias y las visiones pueden surgir tanto de manera espontánea como de manera deliberada⁷. A partir de lo anterior, los autores determinan cuatro funciones que deben ser capaces de realizar los estrategas, a saber:

- 1) Administración de la estabilidad: Las estrategias requieren de estabilidad, los estrategas no tendrían que obsesionarse con generar cambios fundamentales. Por el contrario, deben mantener la orientación, ganar en eficiencia, centrándose en los procesos y reforzar la identidad y las características distintivas.
- 2) Detección de discontinuidades: A pesar de lo anterior, es probable que el hecho de "hacer más de lo mismo" provoque que la organización pierda sincronización con el medio ambiente. El reto real del estratega consiste en detectar las sutiles discontinuidades que puedan dar indicios de la necesidad de cambios fundamentales. Para ello, el estratega deberá tener la mente ágil y una clara comprensión de la situación.
- 3) Conocimiento del entorno: El líder no puede "diseñar estrategias" alejado de los detalles operativos de su entorno. Por el contrario, allí, en la línea de acción, es donde se encuentra la mejor información, la que permite detectar oportunidades y aprender por el contraste entre las ideas y los hechos.

⁶ Siendo el que ha tenido una mayor connotación en el último tiempo, el que se refiere a la crecientemente compleja dinámica organizacional y la necesidad de contar con herramientas más adecuadas para competir y defenderse. Aquí, la planificación busca articular los actores y recursos para lograr determinados objetivos de la mejor forma posible, estableciendo los pasos que son necesarios para llegar a ellos.

⁷ Mintzberg y Quinn. 1993.

- 4) Administración de patrones: La labor del líder no consiste sólo en preconcebir estrategias, sino también reconocer su surgimiento en cualquier otra parte de la organización e intervenir cuando sea necesario.

Es por esto que debe entenderse estrategia como un concepto que ha ido en constante transformación y evolución lo que, para efectos de este manual, implica tener claridad tanto de los elementos centrales que lo componen como del papel que debe jugar el estratega dentro de su organización para lograr una estrategia adecuada con el fin de permitir, finalmente, construir un concepto propio que genere claridad sobre la utilidad de esta herramienta dentro del proceso de planificación.

3.3.1 La Estrategia como causa del deseo

El origen de la estrategia a partir de la definición del cómo se logrará un determinado objetivo, si bien es su más común acepción, no es la única que existe. Otra manera de hacerlo es la que la entiende a partir de la aparición de un deseo.

Aristóteles señala que el deseo es algo permanente en los seres humanos. Además, el deseo nos pone en obra, nos moviliza, nos empuja, nos dirige, nos coloca en la situación de búsqueda. El deseo es, de acuerdo con este autor, el reconocimiento de la incompletitud humana, de la falta, de la ausencia, de que carecemos de algo que nos resulta importante por algún motivo. El deseo nos ubica en la vivencia de una cierta penuria, nos pone en situación de necesidad, de ansiedad⁸.

Esta necesidad es la que justifica que los hombres realicen distintas acciones tendientes a satisfacerlas. Es por esto que el deseo constituye el motor de la acción humana. Aristóteles, en su estudio acerca del alma "parece poner más peso en el deseo que en el conocimiento para determinar la acción. Incluso después de haber caracterizado al ser humano por su deseo natural de saber, advierte que éste se puede desviar por la aparición de otros deseos que genéticamente no proceden del conocimiento sino de disposiciones del sujeto"⁹.

⁸ Aristóteles. Acerca del Alma. 1978.

⁹ Aramayo, Orión. 2005.

A partir de esto, de la búsqueda por obtener lo deseado se produce un cálculo que busca evaluar si se cuenta con los requerimientos que su adquisición exige. Sin embargo, como suele suceder, es posible que no se disponga de la totalidad de estos requerimientos o bien que alguno de éstos no dependa de la propia voluntad. Esto, en definitiva origina un problema, entendido como el desequilibrio negativo entre los recursos y el deseo, lo que hace imprescindible la formulación de una estrategia para enfrentarlo.

De esta manera, la estrategia se define a partir del cómo abordar un problema para garantizar la consecución del deseo, lo que implica que constituye un medio cuya adecuada formulación e implementación permite enfrentar aquellos factores que condicionan la obtención del objeto deseado y la satisfacción de una carencia que afecta nuestro desenvolvimiento diario.

3.4 PLANIFICACIÓN

3.4.1 Concepto

Al igual que el concepto anterior, planificación es empleado en el lenguaje rutinario cuando alguien se quiere referir a la definición previa de las actividades a realizar para el logro de un objetivo, estableciendo plazos y responsables para cada una de ellas. De esta manera, es posible definir los pasos para el desarrollo de las más diversas acciones, desde las más cotidianas hasta las más extraordinarias. Así, a partir de esta programación se definen opciones y se elige un curso determinado, entre las múltiples alternativas, para llegar al destino deseado.

Un ejemplo clásico de la cotidianeidad con la que las personas desarrollan procesos de planificación es el que se produce en la programación de las actividades diarias. Por lo general, la vestimenta que se utilizará al día siguiente (decisión) se determina a partir de las condiciones del tiempo que se manifestarán en el lugar en que estaremos, por lo que se espera obtener esa información, la que nunca es total y completamente confiable (característica que se explicará posteriormente) para tomar una decisión fundada.

Sin embargo, a pesar de lo común de su uso, la planificación es un concepto que puede inducir a error. Existe la idea equivocada de que la planificación es un proceso que se justifica en sí mismo y no una herramienta que puede ser utilizada para el logro de determinados objetivos, tanto individuales como organizacionales.

Por lo tanto, es conveniente tener claro no sólo la definición de planificación sino también las implicancias y utilidades que tiene.

Al describir el contexto en el que se desarrolla la planificación, de acuerdo con Fayol y otros autores, el proceso administrativo (que se da en toda organización), es posible entender las implicancias de ésta. Se ubica, entonces, en la parte inicial del proceso (que según el mencionado autor se compone de planificación, organización, dirección, coordinación y control), cuyo fin elemental es el logro de los objetivos organizacionales. Así, la planificación constituye la base que define los aspectos esenciales del funcionamiento de cada organización, al establecer los

objetivos de ésta y la labor que deberán desarrollar cada una de sus partes integrantes para concretarlos.

A partir de lo anterior, diversos autores han intentado determinar los elementos centrales de este proceso y crear un concepto de planificación. Por ejemplo, Ezequiel Ander-Egg, haciendo énfasis en el carácter orientador y condicionador de las acciones que emprende una persona u organización, señala tres acepciones distintas que puede tener:

- "Sustantivamente, planificar es un esfuerzo por influir en el curso de determinados acontecimientos, mediante la acción deliberada de algunos actores sociales;
- Formalmente, significa incidir de una manera organizada y formalizada sobre determinados procesos y acciones conducentes al logro de ciertos objetivos y metas propuestos; y
- Operacionalmente, se expresa en la utilización de determinados procedimientos, con el propósito de introducir organización y racionalidad a un conjunto de actividades consideradas pertinentes para el logro de determinadas metas y objetivos"¹⁰ (Ander-Egg; 1995).

Y, teniendo en cuenta esta distinción, define planificación como la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos para alcanzar una situación definida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados¹¹.

Sin duda que es una definición que incorpora variados elementos del proceso los cuales, según el autor señalado, hacen posible entender la planificación como:

- Un proceso, lo que implica una actividad rutinaria que no termina con la formulación del plan, ya que requiere de un seguimiento y revisión permanente que permita hacer los ajustes necesarios para ir

¹⁰ Ander-Egg. 1995.

¹¹ Op. Cit.

adaptándolo a los cambios que se producen con respecto a la situación de base en la que fue formulado.

- Preparatorio de las decisiones que deben ser tomadas por los responsables de la elaboración del plan.
- Conjunto. Las decisiones que se van a tomar deben ser entendidas como un conjunto de éstas, las cuales están relacionadas entre ellas de manera secuencial y progresiva, de acuerdo a los efectos que produce cada una de ellas.
- Acción. El objetivo de las decisiones que se toman es la realización de distintas acciones tendientes al logro de objetivos.
- Futura. La planificación implica en sí, la realización de actividades futuras.
- Por medios preferibles. Dada la capacidad de decisión que tiene el que planifica, la ejecución de este proceso implicar la utilización de distintos recursos y en un distinto nivel o magnitud lo cual, de acuerdo a la disponibilidad con la que cuenten, se debe adoptar la decisión que se considere como más adecuada¹².

A partir de lo anterior es posible entender tanto el concepto de planificación como la utilidad que puede tener como herramienta que apoya la formulación y el logro de los objetivos definidos. Sin embargo, para simplificar el entendimiento de este concepto es posible reducirlo y aprenderlo simplemente como una "reflexión ordenada sobre un futuro deseado"¹³. De esta manera es posible, en pocas palabras, conceptualizar un proceso que dada sus dimensiones y variadas connotaciones, es complejo de entender y dimensionar en su real magnitud ya que, además de los variados usos que se le dan, su carácter parece ser tan amplio que involucra a otros procesos dentro de él.

3.4.2 La Importancia de la voluntad para el éxito de la Planificación

Son diversas las causas por las que la planificación se ha ido reformulando, las cuales básicamente han implicado un aterrizaje o racionalización del proceso, reconociendo que en él influyen no sólo aspectos formales

¹² Op. Cit.

¹³ Aramayo, Orión; 2005.

de la organización (normativas en general) sino que también influyen aspectos informales, los cuales están relacionados fundamentalmente con los actores que son relevantes o que tienen algún grado de importancia en el éxito de la implementación. Esto, a su vez, está determinado por los intereses que ellos persiguen y las coincidencias y conflictos que tienen entre sí lo que configura, en definitiva, la aplicabilidad real que tiene el plan y las voluntades con las cuales se cuenta para lograrlo.

Es por esto que Ander-Egg señala, en primer lugar, que la planificación es letra muerta si no existe la voluntad política de realizar lo que se planifica y, en segundo lugar, que existe una cierta ingenuidad entre los planificadores al actuar como si la planificación fuese una técnica capaz de introducir, per sé, un elevado nivel de racionalidad en la acción política¹⁴. Esto implica que independientemente de lo conveniente o loable de los objetivos que persiga la implementación del plan, es imposible su materialización si no se cuenta con el apoyo de los actores clave para ello, los cuales, en definitiva, cuentan con las capacidades, atribuciones, potestades o competencias para lograrlo. Es por esto que, según el autor señalado, la planificación es mucho más que un proceso de racionalidad en la toma de decisiones; es la instrumentación de un proyecto político, aun cuando éste sólo haya sido definido de una manera vaga y ambigua¹⁵.

Finalmente, de acuerdo con Ander-Egg, la planificación es, en última instancia, una decisión política, que debe considerar las distintas variables que influyen en ésta, no sólo las políticas o las económicas, sino que también las sociales y culturales que, generalmente, son las que condicionan en mayor medida el éxito de un plan.

3.4.3 Tipos de Planificación

Dentro del desarrollo de la planificación, se han creado distintos enfoques para abordarla, los cuales a partir de los cambios y evoluciones que se han producido en el mundo se han ido transformando y adquiriendo nuevos matices, siendo el más "actual" el que entrega la planificación estratégica. Es conveniente, entonces,

¹⁴ Ander-Egg.1995.

¹⁵ Ibid.

hacer una revisión de los principales modelos que han existido a lo largo de la historia, los cuales se sintetizan en la planificación tradicional o normativa, la planificación situacional y la planificación estratégica, la cual será abordada en detalle posteriormente.

1. Planificación Normativa

Como su nombre lo indica, la planificación normativa es aquella que se basa principalmente (para su formulación e implementación), en procedimientos preestablecidos cuyo fin es generar un orden tal que permita estandarizarlos y, con ello, mantenerlos controlados en todo momento para que sea posible un seguimiento permanente y así conocer su desarrollo en todos los aspectos.

De acuerdo con Ander-Egg, lo que hace este modelo es determinar de manera precisa las acciones necesarias para alcanzar ciertas metas y objetivos, estableciendo tiempos parciales y totales de una trayectoria que conduce desde el modelo analítico [resultado del diagnóstico] al modelo normativo [a lo que se quiere llegar según lo establece el sujeto planificador]"¹⁶.

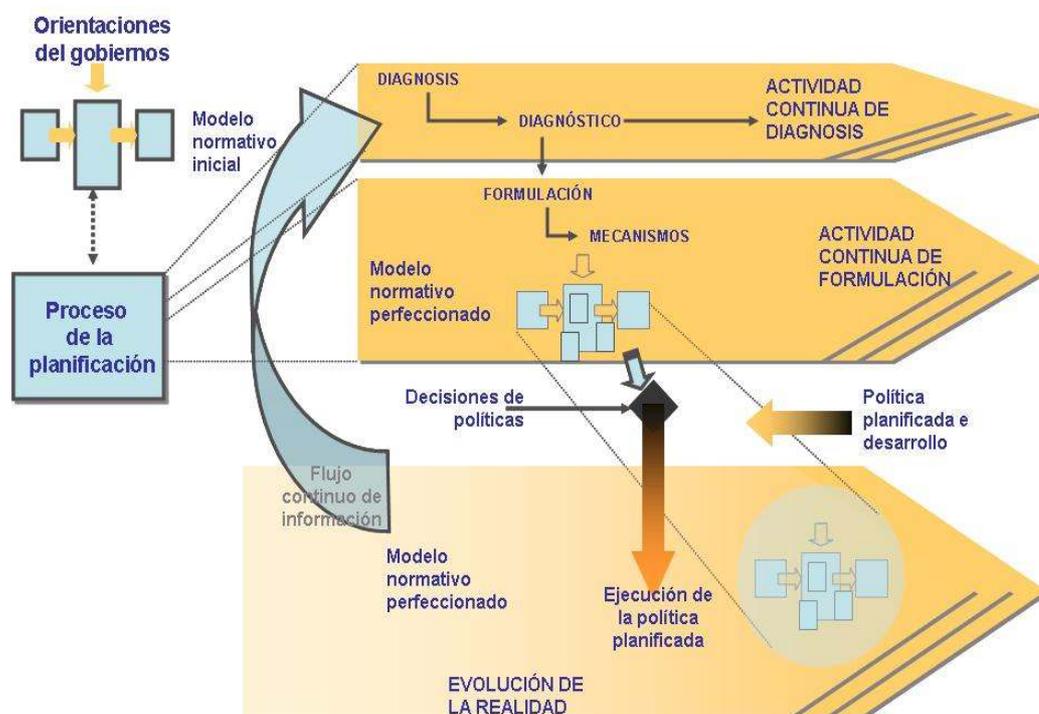
De esta manera, la planificación se concibe como un proceso que debe ser definido e implementado a nivel gerencial o cupular, constituyendo una forma de preparar y guiar las decisiones de Gobierno mediante la formulación de un plan¹⁷ (MIDEPLAN, 1994).

El contexto histórico en el que este tipo de planificación tuvo mayor auge fue, sin duda, durante el desarrollo de los regímenes comunistas en el periodo de la Guerra Fría, en el que su forma de concebir la sociedad y el rol que tenía el Estado en ella, hizo necesario el desarrollo de una herramienta que apoyara el manejo completo de la economía y del desarrollo del país por el Estado, lo que se conoció como Modelo de Economía Centralmente Planificada.

¹⁶ Ander-Egg. 1995.

¹⁷ MIDEPLAN. 1994.

Esquema de un proceso de planificación tradicional



Fuente: Aramayo; 2005.

2. Planificación Situacional

Este enfoque, que fue desarrollado por el economista chileno Carlos Matus durante la década de los 80', tiene como base inicial el concepto de situación que de acuerdo con el autor es definido como "la realidad explicada por un autor que vive en ella en función de su acción".

Lo que hace el plan es permitir llegar a esa situación a través de la definición de una estrategia para tal efecto, entendiendo a ésta como el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo¹⁸, haciendo que se conciba a la planificación como la realización de un cálculo sistemático que permite

¹⁸ Bracesco. 2004.

relacionar el presente con el futuro y el conocimiento con la acción¹⁹, de tal manera que sirva como herramienta para llegar o generar esa situación.

En el logro de la situación se reconoce la influencia que pueden tener de manera directa o indirecta distintos actores y, en consecuencia, el condicionamiento a que éstos pueden someter la situación deseada, en la medida que permita o afecte la satisfacción de sus propios intereses. De esta manera, este modelo reconoce que su proceso implica un juego entre varios actores, donde cada actor opera en relación a una explicación que considera verdadera²⁰.

A partir de lo anterior, es posible entender las principales características que distinguen a este tipo de planificación:

- El cálculo interactivo que elimina la diferenciación entre el sujeto planificador y el objeto planificado
- El cálculo centrado, en última instancia, en la coyuntura y
- El cálculo situacional²¹.

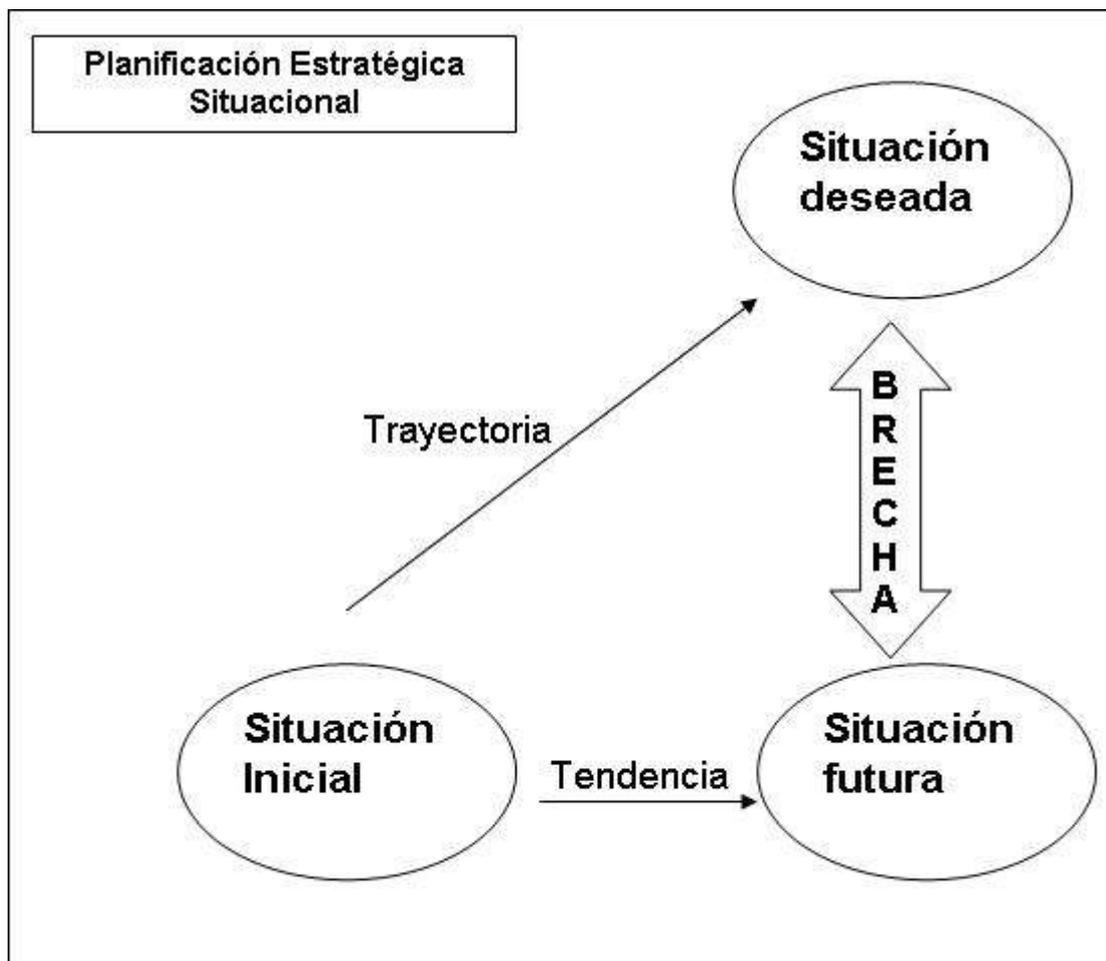
En definitiva, este modelo viene a cuestionar el carácter externo y ajeno que tiene el planificador en el esquema tradicional, por cuanto no permite el involucramiento de éste en la realidad que será objeto de la planificación, lo que le impide conocer las características que no están dentro de los esquemas formales y que, como se mencionó anteriormente, pueden ser tanto o más gravitantes para el éxito del plan que las formales. Es por ello que es necesario un involucramiento y consideración de los distintos actores que influyen en el proceso de tal manera que, además de conocer las características "informales" de la realidad, sea posible la generación de un compromiso tal que facilite la generación de las voluntades necesarias que permitan la materialización del plan generado.

¹⁹ MIDEPLAN. 1994.

²⁰ Bracesco. 2004.

²¹ Para más información al respecto, revisar "Proyección Estratégica Situacional" de Valentina Garrido, Alumna de Diplomado "Comunicaciones, Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo", versión 2005.

Esquema básico un proceso de planificación situacional



Fuente: Bracesco, 2004.

3. Planificación Estratégica

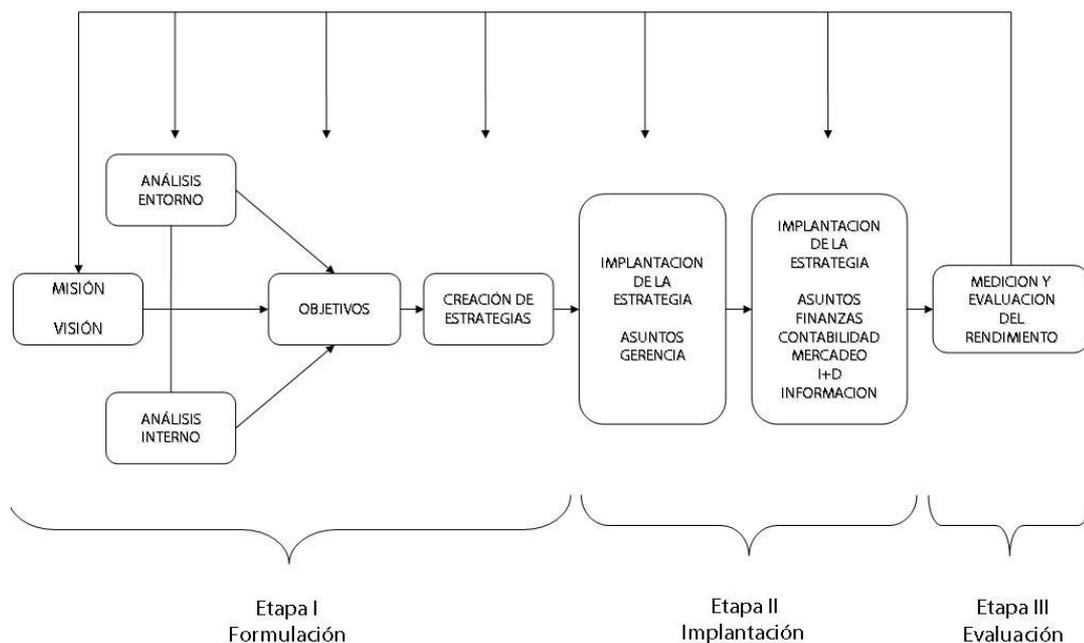
Sólo a modo de introducción, ya que este modelo será desarrollado a lo largo de todo este documento, se puede señalar que ésta es una herramienta que ha sido creada en el mundo privado y que, dada su eficacia para enfrentar entornos dinámicos y fuertemente competitivos, ha ido adquiriendo una relevancia creciente en el sector público en tal magnitud que, actualmente, constituye uno de los ejes del proceso de Reforma y Modernización del Estado que se está impulsando en nuestro país.

Además, es importante tener siempre presente el carácter de herramienta que tiene la planificación y que este modelo deja de manifiesto, por cuanto entiende que su formulación e implementación no puede constituir un

objetivo en sí mismo, como parecía ser en el caso de la planificación tradicional. La planificación no es más que un método como tantos otros que pretende facilitar la consecución de los objetivos organizacionales, a través de la entrega de una metodología que será explicada posteriormente.

Finalmente, es importante tener claro desde ya que el carácter "estratégico" de un proceso de planificación no se consigue por el simple hecho de aplicar un procedimiento de construcción del mismo, sino que se obtiene en base a la existencia de un liderazgo en la dirección de la organización que permita motivar a los funcionarios a encauzar todos sus esfuerzos y recursos organizacionales en torno a la consecución de los objetivos que persigue el plan.

Esquema del proceso de planificación estratégica



Fuente: David, 2003.

3.5 AUTOEVALUACIÓN

3.5.1 Preguntas de contenido

1. Explique la relación que existe entre el concepto de estrategia en los ámbitos cotidiano, militar y corporativo.
2. ¿Por qué la frase "reflexión ordenada sobre un futuro deseado" puede entenderse como una buena y concisa definición de planificación?
3. ¿Cuál es la importancia que tiene la generación de voluntades para facilitar el éxito del plan, según Ander-Egg?
4. Explique las diferencias principales que existen entre los tres modelos de planificación descritos.

4 ¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?

4.1 INTRODUCCION

El presente capítulo profundiza en los diferentes elementos que contribuyen a la construcción del concepto de planificación estratégica. Al mismo tiempo, entrega claves al lector para que éste cree su propia definición de esta herramienta.

La planificación estratégica si bien es un recurso nacido en el mundo privado, ha alcanzado un desarrollo tanto en este ámbito como en el público, por lo que se trata de una herramienta fundamental para la construcción e implementación de la política pública moderna.

Sin embargo, la planificación estratégica no constituye en sí misma una "receta", sino un medio para alcanzar los objetivos de la organización, para lo cual considera una visión de largo plazo, una observación de conjunto y una apropiación del contexto en el que la organización existe, entre otros aspectos.

4.2 FICHA TECNICA

<i>Capítulo</i>	¿Qué es la Planificación Estratégica?
<i>Objetivos</i>	<p>Conocer los distintos aspectos de la Planificación estratégica y sus diferencias con la planificación normativa.</p> <p>Facilitar la construcción de una propia definición de Planificación Estratégica, funcional a las necesidades del alumno, pero que incorpore todos los elementos que son parte de esta herramienta.</p>
<i>Contenidos</i>	<p>El concepto de Planificación Estratégica</p> <p>Utilidad de la Planificación Estratégica para la organización</p> <p>Principales características de esta herramienta</p>
<i>Bibliografía Base</i>	<p>E. ANDER EGG (1995); Introducción a la Planificación; Editorial Lumen, Buenos Aires.</p> <p>V. BARZÁN (2004); Planificación estratégica. Disponible en www.huascar.edu.pe/comunidad/xtras/pdf/plani_estrateg.pdf, visitada el día 21 de septiembre del 2005.</p> <p>C. BENDLIN (2000); Curso de Planificación Estratégica; Presentación en Diapositivas extraída de www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificacion_y_Administracion_Financiera.ppt el día 21 de septiembre de 2005.</p> <p>CEDPA (s/año); Planificación Estratégica: Un Enfoque de Indagación. Disponible en www.cedpa.org/publications/pdf/stratplan_spanish_all.pdf, visitada el día 15 de diciembre del 2004.</p> <p>DIPRES (2003); Guía Metodológica- Planificación Estratégica en los Servicios Públicos. Disponible en www.dipres.cl/control_gestion/pmg_implementacion_antec_sistema_planificacion.asp, visitada el día 8 de mayo del 2005.</p> <p>J. EVOLI (2001); Planeación Estratégica. Disponible en http://www.monografias.com/trabajos7/plane/plane.shtml, visitada el día 5 de septiembre de 2005.</p> <p>F. GINAELLA (s/año); De un Plan Director a la Planificación Estratégica. Disponible en http://www.monografias.com/trabajos/planifestrat/planifestrat.shtml, visitada el día 5 de junio del 2005.</p> <p>A. HAX, y N. MAJLUF (1996); Gestión de Empresa con una Visión Estratégica; Editorial Dolmen, Chile.</p>

JOSAN (s/año); ¿Qué se entiende por Planificación Estratégica? Disponible en http://www.tja.entelnet.bo/uteplan/planpag1.html , visitada el día 5 de septiembre8 de 2005.
--

4.3 CONCEPTO

Dado el origen privado de la planificación estratégica, su concepción inicial involucra elementos que antes no habían sido considerados por los modelos anteriores, tales como la búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, la consideración permanente del entorno en el que se desempeña la organización como condicionante básico del desarrollo del plan y del comportamiento de los distintos actores que influyen en él, la influencia que tiene una decisión sobre distintos factores y, en consecuencia, la necesidad de reconocer el carácter sistémico de los procesos en los que se desempeña la institución, etc.

De acuerdo con Ander-Egg, en la planificación estratégica, lo que interesa de manera particular, es la direccionalidad del proceso (mantener el arco direccional para alcanzar determinadas metas y objetivos) y ajustar tanto cuanto sea necesario, y según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta²².

De este modo, el diagnóstico inicial que implica el proceso, que considera tanto factores internos (de la organización) como externos (ambiente en el que se desenvuelve la institución); con las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que cada uno involucra, permite generar un plan acorde con los objetivos que se persiguen de acuerdo con el esquema que el diagnóstico plantea. Sin embargo, y como ya se ha señalado, a pesar que el diagnóstico involucra variados factores, éstos nunca son suficientes ni absolutos, por lo que la incertidumbre es el ambiente base en el que el plan se debe realizar, lo que lo obliga a ser flexible y adaptable.

A partir de estas distinciones, es posible entender las diferencias existentes entre la planificación normativa, que marcó una importante etapa del desarrollo de esta

²² Ander-Egg; 1995.

herramienta, y la planificación estratégica, las cuales Ander-Egg sintetiza en la siguiente tabla²³:

PLANIFICACIÓN NORMATIVA	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
1. Básicamente es un problema técnico.	1. Básicamente es un problema entre personas.
2. Centrado en la "lógica de la formulación".	2. Centrado en la "lógica de la realización".
3. Los planes, programas y proyectos expresan "lo deseable".	3. Los planes, programas y proyectos expresan "lo posible".
4. Enfatiza lo tecnocrático, haciendo de la planificación una tecnología que orienta las formas de intervención social.	4. Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.
5. Importancia del papel de los expertos.	5. Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos y las personas involucradas.
6. El centro de la planificación es el "diseño" y suele expresarse en un "plan libro".	6. El centro de la planificación es la "dinámica de conducción"; no se cristaliza en un plan; permanente seguimiento de la coyuntura política, económica y social.
7. La definición de objetivos resulta del diagnóstico.	7. La definición de objetivo resulta del consenso social entre los diferentes actores sociales implicados.
8. Importan las decisiones del sujeto planificador que está "fuera" de la realidad, considerada como objeto planificable.	8. Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados; el sujeto planificador "está dentro" de la realidad y coexiste con otros "actores" sociales.
9. No tiene en cuenta, de manera significativa, los oponentes, los obstáculos y dificultades que condicionan la factibilidad del plan.	9. Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.
10. El punto de partida es el "modelo analítico" que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.	10. El punto de partida es la "situación inicial", que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.
11. El punto de llegada es el "modelo normativo" que expresa el diseño del "deber ser".	
12. Se parte del supuesto de que el sistema social	

²³ Op. Cit.

<p>puede ser objeto de orientación por parte del planificador.</p> <p>13. El sujeto que planifica está "sobre" o "fuera" de la realidad planificada.</p> <p>14. El sujeto que planifica tiene el monopolio del plan.</p> <p>15. El sujeto planificador tiene capacidad de controlar la realidad</p>	<p>11. El punto de llegada es la "situación objetivo" que expresa la realización en el tiempo de la "imagen objetivo" que configura el "horizonte utópico".</p> <p>12. Se parte del supuesto de que el sistema social está integrado por personas que tienen su propia escala de valores y establecen lo que es conveniente e inconveniente, bueno o malo, como objetivo a alcanzar.</p> <p>13. El actor que planifica está inserto y forma parte de la realidad que planifica, coexistiendo con otros actores sociales que, de algún modo, también planifican.</p> <p>14. No hay monopolio en la elaboración del plan, sino coexisten varios planes, en competencia.</p> <p>15. Los actores que planifican no controlan por sí solos la realidad planificada</p>
---	---

Otros autores, Hax y Majluf, hacen énfasis en la importancia que tiene el contar con el apoyo de las diversas partes que se verán involucradas en el proceso de generación e implementación del plan; razón por la cual la planificación estratégica recalca la importancia de la participación en todo momento como método de involucramiento y de generación de identificación, compromisos y voluntades que en su conjunto permitirán el éxito de la iniciativa²⁴.

Además, estos autores señalan que "el proceso de planificación estratégica es un esfuerzo organizacional bien definido y disciplinado, que apunta a la total especificación de la estrategia de una firma y la asignación de responsabilidades para su ejecución"²⁵, lo que indica el carácter central que tiene la planificación como eje de la estrategia que se implementará, ya que es ésta la que entrega los lineamientos fundamentales para

²⁴ Hax y Majluf, 1996.

²⁵ Op. Cit.

la definición de la misión, visión y objetivos que la institución, dentro del esquema señalado, pretende lograr.

Hax y Majluf definen los distintos niveles jerárquicos dentro de la organización que participan en el proceso de planificación, diferenciándose unos de otros en el grado de importancia y responsabilidad que cada uno tiene además de, obviamente, las funciones que cada uno desempeña.

De esta manera, la planificación se desarrolla en los niveles corporativo, de negocios y funcional de la organización con las siguientes características:

- En el nivel **corporativo** se tiene una visión global de la organización e involucra decisiones que influyen, de una manera u otra, en todos los ámbitos de la organización. Así, las decisiones en este nivel son cruciales para toda la organización, por cuanto determinan el éxito o fracaso de la misma, a partir de la definición de las grandes directrices que guiarán el funcionamiento de la organización.

Dentro del proceso de planificación, su rol es clave ya que al ser el nivel que cuenta con las potestades para influir en todo el desenvolvimiento institucional, es imprescindible contar con su apoyo y participación; el involucramiento de este nivel permite, además, transmitir confianza al resto de la institución sobre la seriedad e importancia del proceso del que están siendo partícipes y, así, motivar y comprometer aún más al resto de la organización. En el sector público, el nivel corporativo equivale al Gobierno central, ya que allí es en donde se formulan los marcos generales en los que se desarrollará el funcionamiento de los distintos organismos que dependen de él.

- En el nivel de **negocios** es donde se generan las estrategias particulares de cada una de las áreas en las que participa o desea participar la organización, de acuerdo con las directrices generales entregadas por el nivel corporativo.

En este nivel se debe hacer la primera interpretación y aterrizaje de los lineamientos señalados, considerando las características y realidades particulares de cada una de las áreas de la

organización con el fin de que éstas contribuyan, por un lado, al logro de los grandes objetivos organizacionales y, por otro, permitan alcanzar los objetivos particulares de cada área, haciendo que la planificación tenga un carácter retroactivo, al condicionar la formulación de los distintos planes reconociendo el carácter sistémico del proceso. En el ámbito público, esto equivale a los Ministerios, lo cual materializan a través de la formulación de políticas públicas en sus ámbitos de competencia.

- Finalmente, en el nivel funcional es donde se materializan las directrices provenientes del nivel de negocios generando planes para cada una de sus áreas de funcionamiento, de tal manera de integrar el trabajo de cada una de ellas, dándoles un sentido estratégico que consistirá, en definitiva en el aporte que realizarán al cumplimiento de los objetivos de su "negocio".

A partir de lo anterior, estos autores entienden la planificación estratégica como "un esfuerzo organizacional bien definido y disciplinado, que apunta a la total especificación de la estrategia de una firma y la asignación de responsabilidades para su ejecución"²⁶.

Otro elemento que es de creciente importancia y que es necesario considerar como agente que influye en la planificación es lo que estos autores definen como la perspectiva internacional, que involucra tanto cuando la organización tiene alguna participación en el extranjero, como cuando ésta se ve influida por variables que dependen de elementos presentes en el exterior y que pueden estar relacionados tanto de manera directa como indirecta con el acontecer institucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible entender las definiciones que diversos autores nos entregan sobre este concepto. La planificación estratégica ha sido definida de diversas maneras, las cuales han puesto énfasis en los distintos componentes descritos anteriormente. Así, por ejemplo, Cynthia Bendlin la define como la "focalización y administración eficientemente de los recursos de una empresa/ institución, apuntando a la eficacia. Es decir, al logro de objetivos a largo, mediano y corto plazos,

²⁶ Op. Cit.

con una visión sistémica y la participación de los actores involucrados “²⁷.

Otra definición es la que señala que la planificación estratégica es “un proceso de evaluación sistemática de la naturaleza de un negocio, definiendo los objetivos a largo plazo, identificando metas y objetivos cuantitativos, desarrollando estrategias para alcanzar dichos objetivos y localizando recursos para llevar a cabo dichas estrategias”²⁸.

Como se puede ver, ambos conceptos reflejan el origen privado del desarrollo que tiene la planificación estratégica, lo que se manifiesta en los énfasis que se hacen en elementos tales como la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos de la empresa. Sin embargo, en la medida en que este modelo se ha ido utilizando en otros ámbitos (principalmente el público), ha ido incorporando otros factores relacionados, principalmente, con la importancia de diversos actores sociales como agentes que influyen y se ven influidos por la planificación. Así, se le ha definido como “un planteamiento no normativo, basado en la participación de los agentes económicos y sociales, que tienen como denominador común dar una respuesta adecuada a los nuevos elementos socioeconómicos y de los que se prevén que generen cambios sustanciales en el futuro inmediato [...]”²⁹.

La incorporación progresiva de estos elementos ha permitido entender la planificación estratégica como una herramienta de múltiples aplicaciones. Los procesos a los cuales se le ha incorporado enriquecen su definición, justificando su incorporación en ellos. Un ejemplo claro al respecto es el que nos entrega la Dirección de Presupuestos, DIPRES, al definirla como “una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones”³⁰.

²⁷ Bendlin, 2000.

²⁸ Josan, 2005.

²⁹ Ginaella, 1999.

³⁰ DIPRES, 2001.

Otra definición que apoya este enfoque más integral y simplificado que se ha ido desarrollando en la planificación estratégica es la que la explica, simplemente, como "un ejercicio que consiste en aclarar lo que una organización trata de conseguir y cómo se propone conseguirlo"³¹.

A pesar de esta multiplicidad de conceptualizaciones que se hacen sobre el tema, es importante tener presente una que sirva como guía para entender las implicancias y utilidades que presenta esta herramienta para, posteriormente, tener los conocimientos necesarios que permitan formular una propia. Para esto es útil, además de conocer algunos conceptos, tener presente los elementos fundamentales que la componen. En este sentido Víctor Barzán entrega una base al describir la planificación estratégica a partir de las siguientes características:

- "Proceso de definir una situación final a largo plazo y decidir sobre como alcanzarla.
- Es un enfoque de sistemas para guiar una organización durante un tiempo a través de su medio ambiente, para lograr los propósitos deseados.
- Conjuga la noción de futuro con la efectividad.
- Es planeamiento de una situación final con la mayor seguridad de alcanzarla.
- Es el esfuerzo sistemático y más o menos formal de una organización para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicas, para desarrollar planes detallados con el fin de poner en práctica las políticas y estrategias, y así lograr objetivos y propósitos básicos de la organización"³².

Teniendo presente lo anterior, es posible entender los alcances que tiene y puede tener la planificación estratégica. Sin embargo, para una mayor claridad sobre su significado es posible entenderla simplemente como cualquier planificación que, a través de sus pasos, permita garantizar la consecución de los objetivos definidos.

³¹ CEDPA, 2000.

³² Barzán, 2004.

4.4 OBJETIVOS

Tal como se ha señalado a lo largo de este documento, el contar con una herramienta capaz de orientar el curso de las acciones organizacionales tendientes al logro de sus objetivos, constituye el principal objetivo que persigue la planificación. Sin embargo, es posible definir con más claridad los alcances que la misma tiene. La planificación estratégica permite:

1. "Afirmar la organización: El simple acto de reunir a sus colegas para debatir el futuro de la organización constituye una herramienta poderosa. Le permite compartir criterios e ideas acerca de las razones por las que existe la organización y examinar atentamente sus aspiraciones y valores. El proceso de planificación puede promover un compromiso compartido para su organización y afirmar las razones por las que cada uno de los miembros optan por formar parte de ella.
2. Descubrir lo 'mejor de la organización': La planificación constructiva hará participar a las personas en la valoración de las cosas que la organización hace mejor y en la determinación de cuándo se ha desempeñado óptimamente. A medida que usted y sus colegas, compartiendo ideas, descubren cuándo vivieron la organización en sus momentos más dinámicos y eficaces, las posibilidades de planificar su futuro aumentan. Si las personas en una organización saben cuándo se han desempeñado con éxito, es probable que deseen repetir esos momentos en el futuro, debido a su importancia.
3. Aclarar ideas futuras: Es común para los organizadores verse tan inmersos y abrumados por las cuestiones cotidianas que pierden la idea de adónde se dirigen. La planificación estratégica proporciona una pausa para que su organización se examine a sí misma y determine si está todavía encaminada hacia el futuro que desea alcanzar. Al propio tiempo, la planificación estratégica es una cuestión para generar ideas creativas, considerar alternativas, suscitar nuevas preguntas y volver a analizar la visión de su organización.

4. Transformar la visión en acción: La planificación estratégica representa una oportunidad para trazar un mapa de su organización, un mapa que exponga los pasos que hay que dar para alcanzar su visión. El desarrollo de un plan de acción es la forma en que su organización construye su futuro y transforma un sueño en realidad. Los procesos de planificación estratégica ayudan a convertir los proyectos en acción”³³.

Además, existen otros objetivos asociados a los anteriores, que se refieren a los elementos que introduce la planificación estratégica al funcionamiento de la organización y que generan un nuevo comportamiento basado en la capacidad de cambio, adaptación y reformulación permanente de los planes que lleva a cabo. De esta manera, Hax y Majluf señalan que:

1. “El proceso de planificación ayuda a unificar las directrices de la organización;
2. La segmentación de la institución mejora notoriamente (diversos focos de atención estratégicos);
3. El proceso de planificación introduce una disciplina en el pensamiento de largo plazo de la organización y;
4. El proceso de planificación es un recurso educacional y una oportunidad para llevar a cabo interacciones personales múltiples y negociaciones a todo nivel”³⁴.

Finalmente la DIPRES, dentro del enfoque que le ha dado el sector público a la planificación estratégica, señala que ésta:

1. “Mejora el desempeño de la institución. Muchos estudios han demostrado consistentemente que establecer una visión, definir una misión, planificar y determinar objetivos, influye positivamente en el desempeño de la institución.
2. Permite enfrentar los principales problemas de las organizaciones. Las instituciones públicas enfrentan una variedad de problemas que resultan difíciles de resolver por separado. Entre otros, están generalmente sujetas a restricciones presupuestarias, lo que implica

³³ CEDPA, 2000.

³⁴ Hax y Majluf, 1996.

tomar decisiones para privilegiar unas líneas de acción sobre otras, buscar formas de financiamiento anexo, reducir gastos, reordenar procesos, etc.

3. Introduce una forma moderna de gestionar las instituciones públicas. Una buena planificación exige conocer más a la organización, mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos niveles y programas, mejorar las habilidades de administración, entre otras³⁵.

Además, enfatiza la utilidad que tiene para enfrentar de una manera más racional las características en las que se deben desenvolver las organizaciones hoy en día, al señalar que la planificación estratégica les ayuda "a tomar el control sobre sí mismas y no sólo a reaccionar frente a las reglas y estímulos externos"³⁶.

4.5 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Son variadas las características que tiene la planificación estratégica, desde las básicas adquiridas en su primer desarrollo en el sector privado hasta las más recientes, adquiridas a partir de su perfeccionamiento en dicho sector y de su incorporación al sector público.

Para tener una mayor claridad al respecto, Cynthia Bendlin plantea que las principales características que distinguen a esta herramienta son:

1. "La visión Holista. Constituye la visión de conjunto, donde se ven las partes en función al todo. Esto permite un análisis mucho más enriquecedor y una herramienta fundamental para la priorización adecuada de objetivos y actividades. Además, el trabajo de equipo pasa por el concepto de cuerpo y las partes no funcionan adecuadamente si no tienen una visión compartida.
2. La visión a largo plazo. Constituye una de las principales características de la Planificación Estratégica. Define todos los objetivos específicos necesarios para el logro de un objetivo general. Si se tiene un problema central que resolver, se analizan todas las causas, eliminando la idea que existe una

³⁵ DIPRES, 2001.

³⁶ Op. Cit.

sola causa sino una suma de ellas, y por lo tanto la solución pasa por la suma de soluciones. Esto hecha por tierra la idea de las panaceas.

3. Permite lograr objetivos de mayor impacto y duraderos en el tiempo.
4. Consolidación de la empresa y la aproximación a objetivos superiores y no limitados como son las metas u objetivos a corto plazo, si bien está compuesta de ellas.
5. Contribuye a la aproximación de la visión, es decir, a la proyección que se tiene de la empresa a largo plazo.
6. La interrelación con el contexto es sumamente importante a través de la definición de vasos comunicantes con el mismo.
7. Gracias a la evaluación y seguimiento continuos, se pueden identificar los cambios a ser introducidos en el plan, respondiendo a la nueva realidad"³⁷.

Además, es posible distinguir otras características relacionadas con los elementos que conforman el proceso de planificación, tales como:

1. Coherencia, tanto entre los niveles de la empresa como dentro de cada una de ellos, en lo que respecta a sus propios objetivos y funciones y, además, los recursos de que se dispone deben ser adecuados para implementarlo;
2. Pertinencia, lo que implica que el plan está de acuerdo con los objetivos que la organización pretende lograr y;
3. Sistemática, que entiende la necesidad de que los distintos niveles de la organización estén articulados a través de los planes, de tal manera que sus actividades constituyan reales aportes a los objetivos de la institución.

³⁷ Bendlin, 2000.

4.6 ¿QUÉ NO ES PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA?

Si se define lo que es planificación estratégica, es necesario aclarar también lo que no es o para lo que no es útil esta herramienta. De esta manera, se facilita el convencimiento sobre la pertinencia de sus aplicaciones, evitándose cuestionamientos que impiden la generación de los compromisos necesarios para su puesta en práctica, lo que constituye un requisito esencial para facilitar el éxito del plan.

En lo esencial, es importante recalcar que la planificación no constituye un fin en sí mismo sino que es un medio a través del cual es posible encausar los esfuerzos organizacionales en el logro de los propósitos que ella se ha definido.

Diversos autores hacen otras distinciones necesarias para clarificar lo que no es este proceso. Así, por ejemplo, Jeffte Evoli señala que:

1. La planeación estratégica no trata de tomar decisiones futuras, ya que éstas sólo pueden tomarse en el momento.
2. La planeación estratégica no pronostica las ventas de un producto para después determinar qué medidas tomar con el fin de asegurar la realización de tal pronóstico en relación con factores tales como: compras de material, instalaciones, mano de obra, etc.
3. La planeación estratégica no representa una programación del futuro, ni tampoco el desarrollo de una serie de planes que sirvan de molde para usarse diariamente sin cambiarlos en el futuro lejano.
4. La planeación estratégica no representa esfuerzo para sustituir la intuición y criterio de los directores³⁸

Otra distinción a considerar es la que entrega Eduardo Araya cuando, haciendo énfasis en el carácter de herramienta, señala que la planificación estratégica no es:

1. Una receta o un molde,
2. La solución a todos los problemas,

³⁸ Evoli, 2001.

3. Una toma de decisiones futuras,
4. No sustituye la intuición, ni es
5. Una camisa de fuerza³⁹.

4.7 AUTOEVALUACIÓN

4.7.1 Preguntas de contenido

1. ¿Qué elementos integran el concepto de planificación estratégica abordado en este capítulo?
2. ¿De qué manera esta herramienta nacida en el sector privado puede ser de gran utilidad en el público? ¿Cuál es el alcance que puede tener en este sector?
3. ¿Qué importancia tiene el "largo plazo" en la planificación estratégica? ¿En qué sentido no es una "programación del futuro"?

³⁹ Araya, 2005.

5 EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE UN PLAN ESTRATÉGICO

5.1 INTRODUCCION

A pesar de lo paradójico que parezca ser, la formulación e implementación de la planificación estratégica requiere de la definición de una planificación para implementarla, ya que la cantidad de etapas y pasos que deben llevarse a cabo y los logros que deben conseguirse en cada una de ellas para posibilitar el paso a la fase siguiente, hacen necesario el esclarecimiento de una serie de aspectos tales como:

- ¿Quiénes serán los responsables de la conducción del proceso?
- ¿Cuáles son los plazos que se deben cumplir?
- ¿Con cuánto tiempo se cuenta para realizarlo?
- ¿Quiénes deberán participar en las distintas etapas?

Este capítulo pretende guiar acerca de la consideración de una serie de pasos previos a la acción misma de planificar, dónde cuentan las características del equipo que planificará, la metodología que utilizará, el cronograma que fijará.

Pero también se busca dar relevancia a un aspecto que va más allá de lo meramente metodológico y que dice relación con el rol de la participación en el proceso de planificación.

5.2 FICHA TECNICA

<i>Capítulo</i>	El Proceso de Formulación de un Plan Estratégico
<i>Objetivos</i>	Comprender la serie de pasos que anteceden la formulación de un plan estratégico. Valorar la participación de los actores en el proceso de planificación mismo.
<i>Contenidos</i>	Características del equipo planificador Factores que concurren en la definición de la metodología de planificación
<i>Bibliografía Base</i>	J. SHAPIRO (2004); Herramientas de Planificación Estratégica. Disponible en www.civicus.org/new/media/Planificacion%20strategica.pdf , visitada el día 5 de septiembre de 2005. F. David (2003); Conceptos de Administración Estratégica; Editorial Pearson-Prentice Hall, México.

5.3 PASOS PREVIOS

Janet Shapiro hace algunas recomendaciones a la hora de establecer las bases sobre las cuales se construirá el plan a implementar:

1. "No hagas un proceso de planificación estratégica más de una vez cada dos años a no ser que el contexto interno o externo haya cambiado drásticamente. Normalmente, una vez cada tres años es suficiente. Esto no significa que no revises el proceso más a menudo, por ejemplo, una vez al año. Una revisión estratégica es rápida .se necesita un día o menos para considerar el marco estratégico en relación con lo que está pasando interna o externamente, a modo de revisión real.
2. Hay varios momentos en el ciclo de la vida de un proyecto u organización en el que tiene sentido realizar un proceso de planificación estratégica. Así, por ejemplo, necesitas uno cuando inicias un nuevo proyecto u organización. Si acabas de realizar una evaluación mayor de la organización o trabajo, y esto te ha conducido a otros retos, entonces tienes que

crear inmediatamente un proceso de planificación estratégica. Cuando llegues al final de la fase principal, conviene revisar el progreso y prepararse para la próxima fase a través de un proceso de planificación estratégica.

3. Se necesitan más de tres días para llevar a cabo un proceso de planificación estratégica riguroso. Si no estás familiarizado con este tipo de procesos, necesitarás al menos cuatro o cinco días⁴⁰.

De acuerdo con lo señalado, es esencial la realización de diversos pasos de formulación de la planificación estratégica para posibilitar la generación de las condiciones que permitan aprovechar todas las utilidades que ofrece.

A partir de esto, es importante tener claridad sobre los siguientes aspectos.

5.3.1 Conformación del equipo de planificación

Tal como se ha señalado, es necesario que dentro de la organización exista claridad acerca de las personas que serán parte del equipo base del proceso, por cuanto ellos serán los responsables de conducirlo de manera adecuada, así como de los resultados que de él se obtengan.

Es importante considerar dentro de los que conformarán este equipo, a representantes de todos los sectores de la organización, es decir, a directivos, mandos medios y a funcionarios de la misma. De esta manera, se facilitará la consideración de la mayor cantidad de variables que inciden en la organización, la inclusión de la mayor cantidad de información y opiniones sobre el proceso y, con ello, la identificación de los involucrados con el plan y la generación de los compromisos asociados para lograrlo.

Además, en algunas ocasiones, como orientadores se incluye dentro de este equipo a consultores expertos en la materia, con los cuales es conveniente tener las siguientes consideraciones:

⁴⁰ Shapiro, 2004.

- Es conveniente solicitar esta clase de apoyos en organizaciones que se inicien en el tema o que no cuenten con funcionarios capacitados en el tema por cuanto permite, además de orientar el desarrollo del plan, facilitar el proceso de aprendizaje sobre el mismo, con lo que se genera una base para entender y participar en procesos posteriores. Este profesional puede entregar una visión más objetiva sobre la realidad de la organización y, con ello, evitar los sesgos y conflictos asociados a los distintos intereses que los actores de la misma persiguen alcanzar.
- Sin embargo, se debe considerar el costo que esto significa como un factor importante. Se debe determinar si los objetivos que se esperan conseguir con el plan justifican o no la contratación de un profesional de esta envergadura.

Además, se debe tener en cuenta que un facilitador externo implica que no estará presente durante todo el desarrollo del plan, por lo que es posible que en caso de anomalías o cambios importantes en las condiciones en que se formuló el plan, los miembros de la organización no estén en condiciones para llevar a cabo las modificaciones necesarias para adaptarlo al nuevo escenario.

En todo caso, a la hora de definir la necesidad de una consultoría sobre este tema, se debe establecer la importancia que tiene el plan para la organización (tal como ya fue señalado), los recursos que se han destinado para tal efecto y los conocimientos que existan en los funcionarios de la organización sobre el tema.

Otra manera de enfrentar la falta de conocimientos sobre planificación estratégica es a través de la contratación de una capacitación a los funcionarios que tendrán un rol relevante dentro del proceso. Claro que para determinar su conveniencia, es necesario someterla a un cuestionamiento similar al de la opción anterior.

5.3.2 Acordar algunas estrategias metodológicas.

“Todos los caminos llevan a Roma”. Si se lleva este dicho a la elaboración del plan se entiende que éste puede ser llevado a cabo de diversas maneras permitiendo

lograr iguales o similares resultados. En consecuencia, este paso consiste en la definición de las actividades que se llevarán a cabo durante el desarrollo del plan, estableciendo los objetivos que persigue cada una, las distintas relaciones que tienen, los recursos que requieren, los responsables de ellas y los plazos en que deberán ejecutarse y finalizarse.

Para definir la metodología a aplicar, es necesario considerar una serie de factores tales como:

- Recursos disponibles. En la medida en que se cuente con más recursos para la realización del plan (humanos, financieros, materiales, tecnológicos, etc.), será posible incorporarle más elementos y obtener más información y herramientas para materializarlo. Esto se define a partir de la importancia que la jefatura asigne al plan, por cuanto es de ese nivel de donde provienen las asignaciones de recursos.
- Voluntades existentes. Tal como se ha señalado, el contar con el apoyo de los directivos y, en general, de todos aquellos agentes que tienen poder de decisión o liderazgo dentro de la organización, es una condición esencial para el éxito del plan; se debe determinar quiénes son estos agentes claves, si se cuenta con su apoyo y, de no ser así, cuáles son los pasos necesarios para generarlo.
- Tiempo que se dispone. Dependiendo del tiempo que se disponga o que se le haya asignado al desarrollo y cumplimiento de los objetivos que persigue el plan, se deberá establecer el grado de profundidad con el que se analizan cada uno de los pasos de los que éste se compone.
- Objetivos a alcanzar. De acuerdo a la importancia e implicancias que se espera que tengan los objetivos definidos por la organización, se debe hacer énfasis en los plazos y profundidad con las que se desarrollen las distintas etapas que implica el plan. Además, el éxito del plan en el logro de objetivos complejos servirá de base para sustentar su aplicación posterior. Sin embargo, es claro que su introducción inicial dentro de una organización, como todo proceso, debe realizarse de manera gradual, partiendo por objetivos menores o de áreas particulares para terminar en grandes objetivos organizacionales.

5.3.3 La importancia de la participación.

Una de las falencias más importantes que se le atribuyó a la planificación tradicional o normativa es la falta de consideración de los actores afectados por la planificación (intereses, opiniones, etc.), ya que los que generaban los planes, lo hacían desde afuera de las realidades a afectar y con un carácter jerárquico que los reconocía como los únicos capacitados para realizarlo.

En cambio, la planificación estratégica considera y releva la participación de todos los actores que se verán afectados, tanto de manera directa como indirecta por el plan. Para esto es necesario, básicamente, generar las instancias que permitan facilitar la participación durante todas las etapas del plan. De esta manera, como se ha señalado a lo largo de todo este documento, será posible su legitimación y apoyo, lo que generará las condiciones que facilitarán su éxito.

5.3.4 Establecer un Cronograma de Trabajo.

Al respecto, Shapiro hace una serie de recomendaciones, las cuales apuntan a generar un calendario de actividades que ordene la ejecución de los procesos de formulación e implementación del plan. Así, esta autora recomienda:

- "Saber lo que quieres conseguir y tener claro los resultados del proceso.
- Saber lo que hay que cubrir para lograr esos resultados y saber los pasos a seguir.
- Saber con qué asuntos adicionales necesitas trabajar en el tiempo disponible.
- Dar prioridad. Por ejemplo, no permitas que se discutan durante sólo media hora los valores y objetivos del proceso y dos horas para discutir si se necesita personal administrativo adicional.
- Sé flexible, pero comprométete dentro del tiempo establecido"⁴¹.

Además, agrega que a partir de lo anterior el equipo debería:

⁴¹ Op. Cit.

- "Trazar una agenda para todo el proceso.
- Dividirla por día, por ejemplo, día uno, día dos, etc.
- Localizar las responsabilidades.
- Hacer circular la agenda para comentarios"⁴².

5.4 AUTOEVALUACIÓN

5.4.1 Preguntas de contenido

1. ¿Qué aspectos debemos considerar para conformar el equipo de planificación?
2. ¿Qué factores influyen en el proceso de planificación?
3. Explique la importancia de la participación en el proceso de planificación.

⁴² Op. Cit.

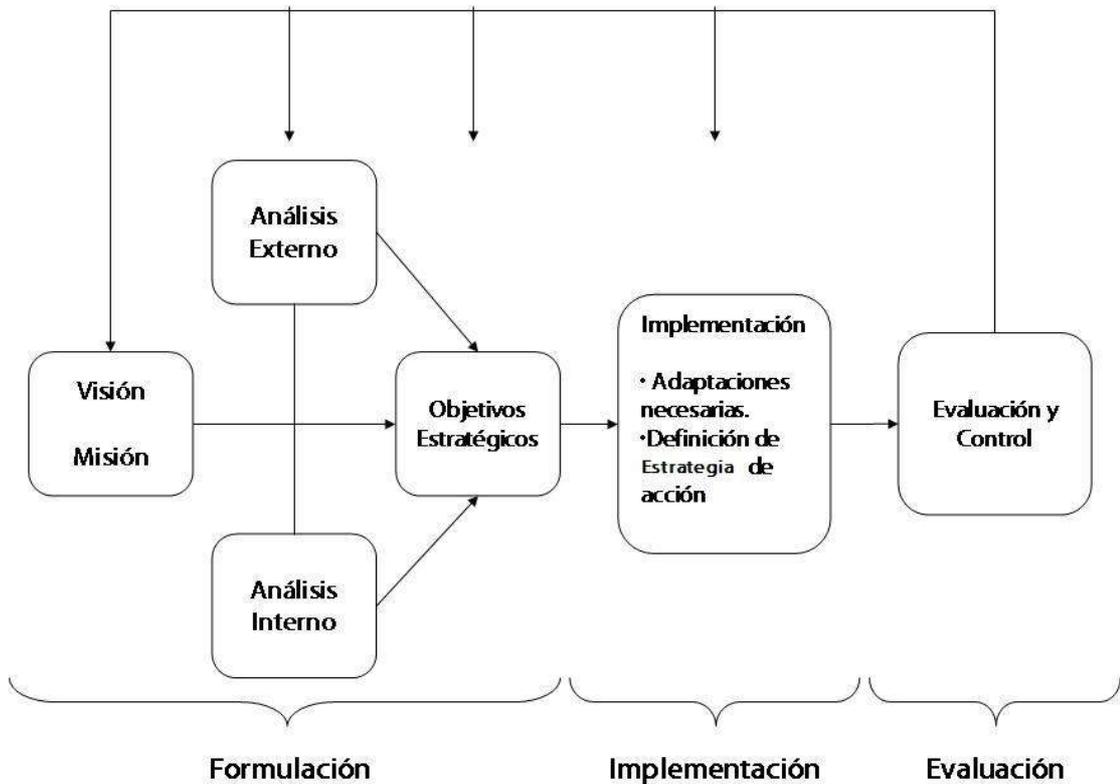
6 LAS ETAPAS DEL PROCESO

6.1 INTRODUCCION

A partir de la definición del marco conceptual básico, los objetivos que persigue y los pasos previos que son necesarios para impulsar de manera adecuada la planificación estratégica, es posible entender las distintas etapas que lo componen.

Antes de empezar su descripción, es necesario aclarar que existen distintos enfoques acerca de cómo debe desarrollarse este proceso, lo que implica que no existe una verdad universal al respecto, por lo que es recomendable revisar a distintos autores para tener una idea más global sobre el mismo.

Teniendo presente lo anterior, se seguirá el siguiente esquema que representa de manera simple el proceso de planificación estratégica y que será desglosado y abordado en profundidad a lo largo de este capítulo:



6.2 FICHA TECNICA

<i>Capítulo</i>	Las Etapas del Proceso
<i>Objetivos</i>	<p>Conocer las diferentes etapas del proceso de planificación estratégica</p> <p>Conocer las particularidades que presenta la planificación estratégica en el sector público</p>
<i>Contenidos</i>	<p>Concepto de Visión y Misión</p> <p>¿Cómo realizar una diagnóstico?</p> <p>Definición de objetivos estratégicos</p> <p>Características del proceso de implementación mismo de la estrategia</p> <p>Tipos de Evaluación y control de Gestión</p>
<i>Bibliografía Base</i>	<p>F. DAVID (2003); Conceptos de Administración Estratégica; Editorial Pearson-Prentice Hall, México.</p> <p>E. ANDER EGG (1995); Introducción a la Planificación; Editorial Lumen, Buenos Aires.</p> <p>V. BARZÁN (2004); Planificación estratégica. Disponible en www.huascar.edu.pe/comunidad/xtras/pdf/plani_estrateg.pdf, visitada el día 21 de septiembre del 2005.</p> <p>C. BENDLIN (2000); Curso de Planificación Estratégica; Presentación en Diapositivas extraída de www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificacion_y_Administracion_Financiera.ppt el día 21 de septiembre de 2005.</p> <p>DIPRES (2003); Guía Metodológica- Planificación Estratégica en los Servicios Públicos. Disponible en www.dipres.cl/control_gestion/pmg_implementation_antec_sistema_planificacion.asp, visitada el día 8 de mayo del 2005.</p> <p>J. EVOLI (2001); Planeación Estratégica. Disponible en http://www.monografias.com/trabajos7/plane/plane.shtml, visitada el día 5 de septiembre de 2005.</p> <p>HILL, Ch. y JONES, G. (1996); Administración Estratégica. Un enfoque integrado; Ed. McGraw-Hill, Colombia.</p> <p>J. SHAPIRO (2004); Herramientas de Planificación Estratégica. Disponible en www.civicus.org/new/media/Planificacion%20strategica.pdf, visitada</p>

el día 5 de septiembre de 2005.

C. SUÁREZ (2001); Generalidades de un planteamiento estratégico. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos7/gepla/gepla.shtml>, visitada el día 22 de septiembre de 2005.

S/a (2005); Planificación Estratégica. Disponible en <http://members.tripod.com/admusach/doc/planestrat.htm>, visitada el día 5 de septiembre de 2005.

6.3 DEFINICIÓN DE VISIÓN Y MISIÓN

La etapa de formulación se inicia con la definición sobre los lineamientos generales que enmarcan el funcionamiento de la organización. Éstos se esclarecen al definir tanto la misión como la visión organizacional.

6.3.1 Visión

1. Concepto e Importancia

Cuando se crea una organización, siempre se hace teniendo una idea de lo que a través de ella se desea lograr en un tiempo determinado. Dicho de otra manera, las distintas actividades que se van a desarrollar en la organización persiguen lograr, en el largo plazo, determinados objetivos que tienen tal relevancia que constituyen la principal justificación para su nacimiento y existencia, además de conformar el marco elemental sobre el cual debe desarrollarse todo su accionar. Lo anterior se debe establecer con claridad en la visión organizacional.

Para tener una mayor claridad sobre lo que es la Visión, es necesario revisar distintas definiciones, de tal manera de poder detectar los elementos fundamentales que la identifican.

Un primer concepto al respecto es el que señala Bendlin, quien entrega tanto la idea fundamental que representa una visión como el origen que puede tener al señalar, de manera descriptiva, que ésta:

- "Es la imagen del futuro de la organización a largo plazo.

- Es el sueño generado por sus líderes o por un proceso participativo"⁴³.

Otra definición interesante es la que entrega Castillo, pues permite entender tanto su trascendencia como la utilidad que la misma tendrá para los distintos procesos organizacionales (básicamente para la conducción de la institución). Así, esta autora señala que la visión "consiste en una declaración formal de lo que la Institución espera lograr en el futuro, en función de los espacios que generará el entorno y de las propias competencias organizacionales"⁴⁴.

Finalmente, para entender las diferencias y el complemento que existe entre la visión y misión de una organización, es necesario señalar que ambas son partes de lo que se puede entender como el Proceso de Definición de Lineamientos Organizacionales, pero mientras la visión describe la posición que se desea que tenga la institución en el futuro (largo plazo), si todas las actividades y variables se desarrollan y comportan de acuerdo a lo programado, la misión "operacionaliza" este deseo, al describir los lineamientos actuales que se tendrán para lograrlo.

2. Características y Componentes que debe cumplir una adecuada Visión

De acuerdo con David, una buena visión se caracteriza tanto por responder a la pregunta ¿qué queremos llegar a ser? como por ser corta, precisa, formada idealmente por una sola oración y desarrollada por tantos directivos sea posible⁴⁵. Además, este autor señala la utilidad que ella representa al "[crear] una comunidad de intereses que impulsa a los trabajadores fuera de la monotonía del trabajo diario y los coloca en un mundo nuevo de oportunidades y retos"⁴⁶, con lo que permite orientar e incentivar el trabajo de la organización hacia el logro de un objetivo que producirá impactos que traerán beneficios para la comunidad, los trabajadores o la propia institución como tal.

⁴³ Bendlin, 2000.

⁴⁴ Castillo, 2005.

⁴⁵ David, 2003.

⁴⁶ Op. Cit.

En un escenario de alta competitividad, "una organización que fracasa al elaborar una declaración de visión [...] pierde la oportunidad de presentarse a sí misma de modo favorable ante los grupos de interés existentes y potenciales"⁴⁷, y con ello pierde posibilidades, por ejemplo, de fortalecer la organización a través de la generación de asociaciones con otras organizaciones, tanto para aprovechar oportunidades como para enfrentar amenazas presentes en el ambiente en el que se desenvuelve.

De una manera más didáctica, Castillo describe las principales características que conforman una visión:

- "Es fácil de captar y recordar;
- Motiva e inspira a la acción;
- Está alineada con los valores estratégicos y la misión;
- Permite la flexibilidad y creatividad en su ejecución;
- Y
- Se transforma en un desafío del equipo de trabajo"⁴⁸.

Además, esta autora indica las distintas orientaciones que debe tener una visión, las que se definen de acuerdo con los fines elementales que justificaron la creación de la organización. De este modo, es necesario que la visión incorpore las siguientes definiciones relacionadas con:

- **La Sociedad:** Determinación de los clientes, usuarios y/o beneficiarios de la organización, buscando la anticipación a sus deseos y la satisfacción permanente de sus necesidades, lo que permite proyectar a la organización en el tiempo e introducir más valor (para los clientes) en las prestaciones que se entregan, usuarios y/o beneficiarios que sean parte de su segmento del mercado.
- **Miembros de la institución:** Buscando la motivación de todos los integrantes de la organización para el logro de los objetivos que permitirán que la organización esté en el futuro deseado.
- **Instituciones Relacionadas:** tanto de manera directa como indirecta, así como públicas y o privadas, de acuerdo a la relación e importancia que cada una de éstas tenga en cuanto a la influencia que puedan ejercer sobre el logro de sus objetivos.

⁴⁷ Op. Cit.

⁴⁸ Castillo, 2005.

Finalmente, con el fin de tener mayor claridad acerca de las características que debe tener una visión, éstas se pueden simplificar de la siguiente manera:

- "Clara y alejada de la ambigüedad,
- Que dibuje una escena,
- Que describa el futuro,
- Que sea memorable y comprometedor,
- Que incluya aspiraciones que sean realistas,
- Que esté alineada con los valores y cultura de la organización,
- Que esté orientada a las necesidades del cliente (si es para una organización de negocios)"⁴⁹.

Ejemplos:

Visión del SII

"El SII será reconocido como una de las administraciones tributarias más modernas del mundo; con altos y crecientes niveles de eficacia en su accionar; que opera bajo estándares de calidad que constituyen un modelo para instituciones similares; aportando efectivamente al desarrollo económico del país; liderando el proceso modernizador del Estado; y cuyos funcionarios sean plenamente competentes, probos y comprometidos con los objetivos estratégicos de la organización. Los contribuyentes percibirán que el servicio que les proporciona el SII es en un contexto de justicia y equidad, que les facilita cada vez más cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias; producto de lo cual el país presenta niveles de cumplimiento tributario que son un ejemplo a nivel internacional."

Visión de TELMEX

Alcanzar el liderazgo de Telmex en el mercado nacional e internacional, expandiendo su penetración de servicios de telecomunicaciones en todos los mercados posibles para ser una de las empresas de más rápido y mejor crecimiento a nivel mundial.

⁴⁹ s/a, 2005.

6.3.2 Misión

1. Concepto e Importancia

Las organizaciones no se crean por el sólo objeto de que existan, es decir, no tienen un fin en sí mismo sino que son una forma a través de la cual es posible coordinar los esfuerzos de distintas personas para facilitar el logro de objetivos que tienen en común. Es esta la misión fundamental que tiene la organización.

Ahora bien, es posible entender la misión organizacional de distintas maneras, de acuerdo a los distintos ámbitos de donde provenga. Así, por ejemplo, se enfatiza la importancia de la misión en una organización empresarial cuando se señala que ésta "representa las funciones operativas que [la organización] va a ejecutar en el mercado y va a suministrar a los consumidores"⁵⁰. Esta idea de misión que está asociada al desarrollo empresarial de la planificación, también se puede entender como "[...] la razón de ser de la empresa considerando sobre todo la atractividad del negocio"⁵¹.

Siguiendo con la revisión de los distintos conceptos que existen sobre misión, una definición simple, pero esclarecedora es la que entrega David, ya que establece el aporte que ésta hace al proceso de planificación, al señalar que "la misión de una organización es el fundamento de prioridades y estrategias, planes y tareas, es el punto de partida para el diseño del trabajo de gerencia, y para el diseño de estructuras de dirección"⁵². Con ello, es posible entender la trascendencia que tiene una clara e identificadora misión para darle sentido a las distintas decisiones y actividades que realizan las organizaciones.

Otra definición interesante es la que entrega Castillo ya que, a través de ella, es posible entender las funcionalidades básicas que tiene. Misión sería "una declaración estratégica de la Organización, que define el contexto para los ámbitos de dominio competitivo y señala las directrices generales que guiarán los esfuerzos de cada uno de los niveles decisionales de la Institución.

⁵⁰ Evoli, 2001.

⁵¹ Suárez, 2001.

⁵² David, 2003.

Permite responder, en suma, a la interrogante que define la posición de un organismo frente a su realidad, a saber, ¿Quiénes somos? ¿Cuál es nuestra función principal?"⁵³.

En lo que respecta a su aplicación en el sector público, una definición clara es la que entrega la DIPRES ya que, considerando las particularidades de la Administración Pública, señala que la misión es "la identificación de los propósitos, fines y límites del servicio, [lo que constituye] la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción"⁵⁴. Es importante aclarar que la definición del propósito de las organizaciones que componen el sector público se define, inicialmente, en la normativa que la crea.

Sin embargo, como se ha reiterado a lo largo del desarrollo de este documento, la rapidez con la que se producen los cambios en el entorno de las organizaciones naturalmente también afecta a las que componen el aparato público, lo que exige que éstas también estén constantemente innovando y adaptándose a esta realidad, lo que puede parecer difícil dada la rigidez de la normativa que rige a estas organizaciones. Se deben aprovechar las distintas interpretaciones y vacíos que pueda tener la legislación, así como las herramientas y oportunidades que entreguen los programas gubernamentales para conseguir la necesaria flexibilidad que requiere la planificación.

Shapiro hace la siguiente síntesis en torno al concepto de Misión:

- "Es una forma fácil de comunicarse con otros sobre lo que haces y cómo lo haces [y];
- Ayuda a aclarar y enfocar tu trabajo"⁵⁵.

También David establece la trascendencia de la misión y de la visión cuando, citando a King y Cleland, señala que su utilidad está en que permite:

⁵³ Castillo, 2005.

⁵⁴ DIPRES, 2001.

⁵⁵ Shapiro, 2004.

- "Garantizar la unanimidad del propósito dentro de la empresa;
- Proporcionar una base, una norma, para distribuir los recursos de la empresa;
- Establecer un carácter general o ambiente corporativo;
- Servir como punto de partida para que los individuos se identifiquen con el propósito y la dirección de la empresa, así como para persuadir a los que no se identifican con ellos de participar aún más en las actividades de la empresa;
- Facilitar la traducción de objetivos en una estructura laboral que incluya la asignación de tareas a los elementos responsables dentro de la empresa; y
- Especificar los propósitos de la empresa y traducirlos en objetivos de tal manera que los parámetros de costo, tiempo y rendimiento se puedan evaluar y controlar"⁵⁶.

Ejemplos:

Misión del SII

"El Servicio de Impuestos Internos es responsable de administrar con equidad el sistema de tributos internos, facilitar y fiscalizar el cumplimiento tributario, propiciar la reducción de costos de cumplimiento, y potenciar la modernización del Estado y la administración tributaria en línea; lo anterior en pos de fortalecer el nivel de cumplimiento tributario y del desarrollo económico de Chile y de su gente."

Misión de TELMEX

Con sus valores, trabajo, crecimiento y responsabilidad social, como soporte fundamental, orienta todos sus recursos, tecnológicos, humanos y financieros, a consolidar su liderazgo en el mercado nacional, expandiendo su penetración de servicios de telecomunicaciones en todos los mercados posibles, para situarse como una de las empresas de más rápido y mayor crecimiento a nivel mundial.

⁵⁶ King y Cleland; citados en David, 2003.

2. Características y Componentes que debe tener una adecuada Misión

Es claro que, dada la trascendencia que tiene la Misión, es necesario que cuente con una serie de elementos que permitan introducir claridad y generar el marco en el que se desarrollará el proceso de planificación. Para ello, David entrega una serie de características que, haciendo las consideraciones correspondientes sobre cada realidad organizacional, pueden ser de gran utilidad para entender lo que implica una adecuada misión y, de paso, tener una referencia que permita evaluar la Misión actual. Estas son:

- "Permite la creación y consideración de una variedad de objetivos y posibles alternativas de estrategias sin reprimir en forma excesiva a la gerencia, ya que el exceso de especificidad limitaría el potencial de crecimiento creativo de la empresa;
- Necesita ser amplia para reconciliar con eficacia las diferencias entre los diversos *grupos de interés* de una empresa y atraerlos;
- No debe ser demasiado extensa.
- Hace que surjan también sentimientos y emociones positivas para la organización;
- Da la impresión de que una institución es exitosa, posee dirección y cuenta con suficiente tiempo, apoyo e inversión de parte de todos los grupos socioeconómicos de personas;
- Refleja los juicios sobre las direcciones y estrategias futuras que se basan en análisis internos y externos;
- Debe proporcionar criterios útiles para seleccionar entre estrategias alternativas y ofrecer un fundamento para la creación y selección de opciones estratégicas y;
- Debe ser dinámica en orientación"⁵⁷.

Posteriormente, a partir de estas características, el mismo autor deduce los componentes que debe tener una misión para permitir aprovechar las distintas utilidades que entrega:

- Los clientes: debe definir quiénes son los clientes, usuarios y/o beneficiarios a los que se sirve;
- Producto: determinar cuáles son los productos que se entregan;

⁵⁷ David, 2003.

- Mercados: establecer los lugares (geográficos) en que compite o se desempeña;
- Tecnología: qué recursos tecnológicos utiliza la organización para elaborar sus productos;
- Preocupación por objetivos gubernamentales: qué rol (si es que lo tiene) juega la organización para contribuir a tareas o acciones propias de los gobiernos;
- Filosofía: señalar los valores, creencias y aspiraciones de la organización y sus prioridades;
- Preocupación por la imagen pública: qué imagen tiene la organización y cuál se aspira a obtener;
- Calidad inspiradora: capacidad de la misión de incentivar el trabajo asociado a lograrla; e
- Interés en los empleados: señalar la importancia que tienen los recursos humanos para la organización⁵⁸.

⁵⁸ Op. Cit.

6.4 DIAGNÓSTICO

Siguiendo con el análisis del modelo propuesto por David, corresponde ahora revisar la etapa de diagnóstico de la situación en la que se encuentra la organización, tanto con respecto al ambiente en el que se desenvuelve como en relación con su propio funcionamiento, con el fin de obtener la información necesaria que permita detectar los problemas existentes y los caminos más adecuados para abordarlos.

Antes de iniciar este análisis, es necesario tener claridad sobre lo que es un diagnóstico y lo que es un problema ya que, por muy simples que parezcan, son conceptos que se utilizan de diversas maneras sin tener claridad de las implicancias que representan.

A través de la realización de un diagnóstico, es posible obtener una serie de recursos que son importantes a la hora de definir los objetivos de la organización y la estrategia más adecuada para lograrlos. De este modo, un diagnóstico permite:

- Generar conciencia del estado actual de la organización en un ambiente globalizado;
- Identificar las áreas potenciales de desarrollo organizacional;
- Calificar, de manera comparativa, las diferentes áreas de la organización con respecto a otras similares; y
- Crear elementos de análisis para el desarrollo de planes futuro.

Ahora bien, un diagnóstico se desarrolla tanto para conocer la situación de una institución como para conocer las causas de los problemas que impiden que puedan realizarse las actividades establecidas de acuerdo a lo definido. Sin embargo, para graficar lo que representa un problema, es necesario entender lo que éste implica. Una definición adecuada es la que entrega Carlos Matus quien, dentro de la planificación situacional, señala que un problema es básicamente toda diferencia entre la realidad actual y la realidad que se desea lograr⁵⁹.

⁵⁹ MIDEPLAN, 1994.

Así, teniendo claridad sobre ambos conceptos, diagnóstico y problema, es posible entender la utilidad que representa en el análisis interno y externo de la organización.

6.4.1 Análisis del Entorno

Todas las organizaciones están relacionándose permanentemente con su entorno ya que, a través de él, obtienen los insumos necesarios para generar los productos que posteriormente les entregan a los clientes, usuarios y/o beneficiarios que también están presentes en el ambiente.

Hoy en día, las organizaciones funcionan como sistemas abiertos, lo que implica que están en permanente contacto con su alrededor y que ésta es una variable importante que inevitablemente influye en el funcionamiento de la organización condicionando, con ello, el logro de sus objetivos. Por ello, es necesaria la realización de un análisis del entorno en el que la institución se desempeña.

De acuerdo con Hill y Jones, este análisis "consiste en identificar las oportunidades y amenazas estratégicas en el ambiente operativo de la organización"⁶⁰. Además, estos autores describen los ámbitos que deben ser examinados como parte de este análisis:

- **Inmediato:** aquél en que la organización se desempeña de manera directa, en donde se relaciona y compite con sus similares. En este ambiente se analiza la posición de la institución y de sus competidores con respecto a su lugar y participación en el ámbito en que se desempeña.
- **Nacional:** en el que se analiza el contexto nacional con el fin de determinar las posibilidades y perjuicios que entrega para relacionarse en el ambiente exterior.
- **Macroambiente o ámbito Exterior:** en el que se busca determinar cómo la coyuntura externa (económica, política, etc.) puede afectar el desempeño de la organización⁶¹.

A modo de resumen, es posible señalar que lo que se busca a través del análisis externo es "minimizar el

⁶⁰ Hill y Jones, 1996.

⁶¹ Op. Cit.

impacto de las amenazas y administrarlas adecuadamente [y] potenciar las oportunidades del entorno, en beneficio de los objetivos”⁶².

Ejemplo:	
1.- Oportunidades:	2.- Amenazas:
<ul style="list-style-type: none"> - Cambio de Gobierno. - Acuerdos de Cooperación - Fondos Concursables 	<ul style="list-style-type: none"> - Inestabilidad Social, política y/o económica - Desastres naturales - Competencia

1. Características

Tal como se mencionó anteriormente, a través de este análisis, se pueden detectar las oportunidades y amenazas que el entorno representa para la organización. Barzán las describe de la siguiente manera:

- **“Oportunidades:** Son factores y/o procesos externos que, de manera directa o indirecta, contribuyen al logro de los resultados propuestos. Las oportunidades son entendidas como "situaciones que se encuentran en el entorno y que pueden ser aprovechadas para facilitar el logro de objetivos, la realización de la misión y el cumplimiento del rol propuesto por la organización. Son situaciones en que una institución, utilizando bien sus fuerzas, puede lograr ventaja respecto a las demás. La lista priorizada de las oportunidades debe tenerse muy en cuenta al momento de plantear la Visión de futuro.
- **Amenazas:** Son factores, personas o situaciones que, de manera directa o indirecta, influyen negativamente a la organización y que pueden hacerla retroceder, debilitar o destruir”⁶³.

⁶² Bendlin, 2000.

⁶³ Barzán, 2004.

En lo que se refiere al sector público, el análisis externo debe contemplar, con las consideraciones derivadas de las características de la función pública, una serie de variables tales como:

- La evolución económica del país, sus condiciones de crecimiento y desarrollo, los aspectos económicos de las relaciones internacionales, los tratados de comercio;
- Los cambios demográficos y culturales que alteran los niveles de demanda;
- La emergencia de recursos tecnológicos y avances científicos que el servicio debería conocer y eventualmente adoptar;
- Los cambios que experimentan el conjunto de las necesidades ciudadanas en materia de transportes, comunicaciones, información y participación [elemento de creciente auge a partir, tanto de los nuevos comportamientos de los ciudadanos como de las bases que guían el proceso de Reforma y Modernización del Estado];
- Las políticas públicas y las prioridades que se han definido para el sector al que pertenece el servicio;
- El riesgo de factores naturales estacionales o accidentales (clima, terremotos, inundaciones, sequía) y los planes de contingencia que correspondan al servicio;
- La competencia privada y de servicios análogo y el desempeño privado en áreas comparables;
- Los mandatos legales atinentes al servicio [y];
- Las condiciones presupuestarias del sector"⁶⁴.

Una consideración importante que entrega la DIPRES es la que se refiere a la constante variación a la que están sometidas las oportunidades y amenazas, lo que implica la necesidad de revisión permanente de los planes asociados a ellas, además de la importancia que tiene un adecuado manejo de ellas. Esto se enfatiza cuando se señala que "las oportunidades no son permanentes, ni en el tiempo ni

⁶⁴ DIPRES, 2003.

para cada servicio y se podría afirmar que las amenazas son tales sólo hasta que son identificadas, ya que desde ese mismo momento, bien manejadas, pueden transformarse en excelentes oportunidades para la acción”⁶⁵, lo que implica un rol protagónico de los gerentes y de los conductores de los procesos de planificación.

También David señala las características que debe tener un proceso de análisis del ambiente externo (o de auditoria externa como él la denomina), las cuales pasan por la recopilación de antecedentes sobre las cinco Fuerzas Externas Clave que giran entorno a las organizaciones, que determinan cambios en el comportamiento de los clientes, usuarios y/o beneficiarios y ofrecen posibilidades de cambios en el funcionamiento de la institución:

- Fuerzas económicas;
- Fuerzas sociales, culturales, demográficas y ambientales;
- Fuerzas políticas, legales y gubernamentales;
- Fuerzas tecnológicas; y
- Fuerzas competitivas⁶⁶.

Con esta información es posible tener claridad sobre el comportamiento de estos actores y, con ello, abrir la posibilidad para determinar posibles acciones a emprender para enfrentarlos.

⁶⁵ Op. Cit.

⁶⁶ David, 2003.

6.4.2 Análisis Interno

Así como se realiza un análisis externo para detectar las oportunidades y amenazas que éste ofrece a la organización, es necesario también, saber las condiciones en que la misma se encuentra, tanto para enfrentar las oportunidades como para enfrentar las amenazas. Esa información se obtiene a través del análisis interno, el que busca detectar tanto las fortalezas como las debilidades que tiene la institución con el fin de determinar "la capacidad de la empresa/ institución analizada para lograr los objetivos"⁶⁷.

A través de este análisis es posible determinar lo que David llama las capacidades distintivas de una organización, que son de una gran trascendencia ya que por medio de ellas es posible generar ventajas competitivas para la organización y, con ello, poseer una herramienta clave tanto para su vigencia como para su crecimiento.

Ahora bien, las ventajas competitivas han adquirido una gran relevancia durante los últimos años, ya que es hacia su adquisición y mantenimiento donde se dirigen los mayores esfuerzos organizacionales.

De acuerdo con Castillo, las ventajas competitivas "son características internas de la Organización que son capaces de sumarse o enfrentar el entorno, orientadas al cumplimiento de la Visión y así generan beneficios críticos para la organización.

Es una característica o una condición de dirección y estrategia interna, que está bajo el total dominio de las fuerzas de la Organización y que la diferencia positivamente de las otras instituciones de su industria y específicamente de su grupo estratégico"⁶⁸.

1. Características

En lo que respecta a las características del análisis interno es necesario señalar, al igual que en el caso del análisis externo, que es necesario entender lo que son las fortalezas y amenazas para dilucidar las implicancias

⁶⁷ Bendlin, 2000.

⁶⁸ Castillo, 2005.

que cada una de ellas puede representar para el funcionamiento organizacional.

Para esto, Castillo las describe separadamente, estableciendo los elementos fundamentales que permiten identificarlas:

- "Fortalezas son las características propias del desarrollo de la Organización que se presentan como Factores Clave para su desarrollo superior. Elementos que hacen de la Organización un ambiente propicio para su desarrollo y que es imprescindible identificar para garantizar una utilización adecuada y para transformarlas en el fundamento de las decisiones estratégicas que conducen al perfeccionamiento de las políticas públicas;
- Debilidades, son características igualmente internas, pero que representan factores que dificultan el desarrollo superior de la Organización. Estas condiciones hacen de la Organización un ambiente desfavorable para su desarrollo y es importante conocerlas para generar estrategias que tiendan a superarlas"⁶⁹.

Es importante entender la particular importancia que tiene una adecuada detección de las debilidades que tiene la institución para enfrentar los desafíos que presenta el entorno o que desea afrontar la propia institución, ya que su conocimiento es clave para generar las medidas que permitan solucionarlas o, al menos, paliarlas (aprovechando también las oportunidades que el entorno ofrezca) de tal manera que no se transformen en barreras infranqueables que impidan el cumplimiento de los objetivos definidos.

En lo que respecta al sector público, la DIPRES enuncia una serie de elementos que deben ser considerados de manera particular en este análisis:

- Leyes orgánicas que rigen el funcionamiento de la organización;
- Los recursos humanos de que dispone;
- La tecnología a su alcance;
- Su estructura formal;
- Sus redes de comunicación formales e informales;

⁶⁹ Op. Cit.

- Su capacidad financiera; etc.⁷⁰

Además, señala una de las principales debilidades que es característica de las instituciones públicas y que ya se ha mencionado anteriormente, "su relativa rigidez para adaptarse a los nuevos desafíos"⁷¹, derivada principalmente de las características propias del derecho público que es el que rige a estas instituciones.

Finalmente, David describe los ámbitos que debe abordar el análisis interno, incluyendo todos los aspectos que son claves para el funcionamiento organizacional. Así, señala la necesidad de obtener información sobre las siguientes áreas:

- Operaciones de Dirección;
- Comunicaciones;
- Finanzas y Contabilidad;
- Producción y Operaciones;
- Investigación y Desarrollo (I+D) y;
- Sistemas de Información Organizacional (tales como el Sistema de Información Territorial -SINIA- o el Sistema de Información de Gestión - SIG-)⁷².

Además, enfatiza la importancia en el análisis de las características de la cultura organizacional, ya que ésta puede ser tanto una fortaleza como una debilidad institucional, constituyendo una de las últimas fuentes de ventaja comparativa.

La cultura organizacional, de acuerdo con este autor, presenta dos características importantes a considerar:

- "La cultura organizacional capta las fuerzas sutiles, evasivas y sobre todo inconscientes que definen un lugar de trabajo [lo que define la posición del personal frente a determinadas acciones, pudiendo afectarlas si las consideran perjudiciales para sus intereses];
- La cultura, en sí misma muy resistente al cambio, representa una fortaleza o debilidad importante para la

⁷⁰ DIPRES, 2003.

⁷¹ Op. Cit.

⁷² David, 2003.

empresa y puede ser una de las razones subyacentes de las fortalezas o debilidades de cualquiera de las principales funciones de negocios”⁷³.

Esto último enfatiza la importancia que tiene la participación dentro del proceso de planificación, para concertar las voluntades necesarias dentro de la organización que hagan viable la implementación del plan.

Posteriormente, será analizado el uso que se hace de la información obtenida en el diagnóstico a través de la descripción de la matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas).

Ejemplo:	
1.- Fortalezas:	2.- Debilidades:
<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso de los funcionarios con su organización - Actitud proactiva frente a desafíos - Buena percepción ciudadana con respecto a la organización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Moral organizacional baja - Clima organizacional inadecuado - Recurso humano no identificado con la organización

⁷³ Op. Cit.

6.5 DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Una vez definidas la visión y misión que serán la justificación, tanto de la existencia como de las actividades que realice la organización, y considerando la información obtenida de los análisis del ambiente externo e interno de la organización, se tienen las bases para la definición de los objetivos que permitirán lograr concretar lo definido en la misión considerando los antecedentes provenientes del proceso de diagnóstico.

A través de estos objetivos serán operacionalizadas en hechos concretos las ideas definidas anteriormente, lo que permitirá definir la realización de actividades concretas con plazos y recursos específicos, de tal manera de darle sentido al accionar organizacional.

Sin embargo, antes es necesario tener claridad en lo que es un objetivo y lo que implica su definición para el funcionamiento institucional.

6.5.1 ¿Qué es un Objetivo?

De acuerdo con lo señalado anteriormente, los objetivos representan la operacionalización de las definiciones formuladas en la misión y visión organizacional. Sin embargo, es necesario entender lo que esto trae consigo.

Cerrud entrega una definición amplia donde "los objetivos son los ideales y los sueños viables [...]. De ahí la importancia de fijar un objetivo primario o global de la institución y formular objetivos básicos por las distintas actividades o funciones⁷⁴.

6.5.2 Características

Los objetivos deben cumplir con una serie de características para que puedan ser de utilidad para la organización o persona que los define:

- Debe ser realista, en el sentido de que se cuenta con los recursos y capacidades necesarias para lograrlo;
- Debe ser concretable en un periodo de tiempo razonable, de acuerdo a la disponibilidad de recursos y a los efectos que se desean lograr;

⁷⁴ Cerrud, 2002.

- Debe tener un cronograma de trabajo, en el que se definan las distintas actividades que se realizarán para lograrlo, estableciendo plazos de inicio y de término de cada una de ellas, la relación existente entre ellas y los productos que entregarán cada una;
- Debe estar definido de manera clara y precisa, de tal manera que es posible entender sus implicancias;
- Debe generar compromiso en los distintos actores que deben influir en él para su concreción.
- Debe ser flexible y adaptable a los cambios que se produzcan en relación a la situación inicial en que fue definido.
- Deben generar resultados medibles, lo que se hace a través del establecimiento de indicadores.

A partir de esta caracterización se definirán lo que significa un objetivo estratégico dentro del proceso de planificación.

6.5.3 Objetivos Estratégicos

1. Concepto

Si integramos los conceptos de estrategia y objetivos entregados a lo largo del desarrollo de este Manual, es posible entender qué son los objetivos estratégicos. De acuerdo con Castillo, los objetivos estratégicos "son los resultados específicos de mediano plazo (más de un año) que la Organización busca lograr, a través del esfuerzo intencionado y en el contexto de los desafíos que plantea la Visión"⁷⁵, con lo que se entiende el contexto en que deben formularse y la periodicidad que deben tener, de tal manera que permita ir produciendo resultados visibles y evaluables y realizar las modificaciones necesarias que permitan ir adaptándolos de acuerdo a los cambios que sufra el plan.

Otra definición esclarecedora es la que entrega la DIPRES. Se entienden como objetivos estratégicos a "la expresión de los logros que la organización quiere alcanzar en un plazo determinado, y deben guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo"⁷⁶.

Finalmente, David agrega que los objetivos estratégicos "[...] representan los resultados esperados por aplicar

⁷⁵ Castillo, 2005.

⁷⁶ DIPRES, 2003.

ciertas estrategias. Las estrategias representan las acciones que se llevarán a cabo para lograr los objetivos [...]. El periodo considerado debe concordar para los objetivos y estrategias y, por lo general, es de dos a cinco años”⁷⁷. Esto último puede variar de acuerdo a las características particulares de la organización y a las características de los objetivos a alcanzar.

2. Características

Tal como fue señalado en la conceptualización del Objetivo, son diversas las características que éstos deben cumplir para que sean de utilidad. En el caso de los objetivos estratégicos, básicamente es posible señalar las siguientes características relacionadas con su funcionalidad:

- Proporcionan coherencia en el proceso de toma de decisiones;
- Indican las prioridades de la organización y presentan la base para la selección de estrategias⁷⁸.

David, por su parte, identifica que los objetivos deben ser:

- Cuantitativos;
- Cuantificables;
- Realistas;
- Comprensibles;
- Desafiantes;
- Jerárquicos;
- Congruentes [entre las distintas áreas de la organización]⁷⁹.

⁷⁷ David, 2003.

⁷⁸ Cerrud, 2002.

⁷⁹ David, 2003.

Finalmente, la DIPRES aclara el propósito fundamental al que deben responder los objetivos estratégicos, a saber “¿qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para que la organización tenga un accionar coherente con su misión?”⁸⁰. Es esta la pregunta clave que debe guiar las decisiones que se tomen al respecto ya que, de esta manera, será posible generar una estructura de acción en donde exista una coordinación entre los distintos objetivos definidos, de acuerdo a las áreas que abordarán y los plazos en que se esperan lograr.

Ejemplo: Objetivos Estratégicos del SII

- Contribuir a la modernización del Estado y al desarrollo económico de Chile.
- Maximizar y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.
- Minimizar la evasión y propiciar acciones tendientes a reducir la elusión tributaria.
- Profundizar la excelencia de los recursos humanos del Servicio.
- Profundizar la modernización continua del Servicio de Impuestos Internos, haciendo uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

⁸⁰ DIPRES, 2003.

3. Determinación de Objetivos Estratégicos. El método de análisis FODA

La determinación de los objetivos estratégicos, como toda decisión, exige la existencia de información que permita orientarla y justificarla ya que es de una gran trascendencia para la organización, su entorno y sus integrantes. En el proceso de planificación, estos antecedentes se obtienen, como se ha señalado en el diagnóstico, a través de los análisis internos y externos.

Sin embargo, para que esta información sea de utilidad, es necesaria su sistematización con el fin de facilitar su análisis y, con ello, la extracción de ideas que sirvan como base para la adopción de las decisiones que se deben tomar.

Esta sistematización es posible lograrla a través de la Matriz de Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) cuya esquematización entrega una referencia sobre la orientación que deben seguir la decisión a tomar, a saber:

Análisis Interno \ Análisis de Entorno	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	Potencialidades	Riesgos
DEBILIDADES	Desafíos	Limitaciones

A partir de este esquema se pueden orientar las decisiones ya que entrega las siguientes orientaciones:

- Las oportunidades que presenta el entorno sobre aspectos, factores o componentes de la organización que se han definidos como fortalezas de la misma, representan potencialidades sobre las cuales debería orientarse la definición de objetivos estratégicos, ya que representan áreas en las que se cuenta con las capacidades para generar importantes beneficios para la institución.

Ejemplo: Potencialidades

- Entregar productos y servicios a la ciudadanía con mayor valor para ellos, de tal forma de que les sean más útiles.
- Crear nuevos productos y servicios, que permitan a la organización cumplir mejor con sus funciones.

- Las oportunidades que presenta el entorno sobre aspectos que son considerados como una debilidad de la organización representan desafíos hacia la misma, ya que existen las condiciones en el ambiente exterior que permiten enfrentar las debilidades tanto para superarlas o para palearlas, de tal manera de eliminar o disminuir sus efectos negativos.

Ejemplo: Desafíos

- Posicionar mejor a la organización dentro de su entorno.
- Obtener mayores facultades para cumplir con sus funciones
- Obtener más presupuesto para desempeñar sus tareas.

- Las amenazas que presenta el entorno sobre las fortalezas de la organización representan riesgos para éstas, ya que pueden afectar su contribución a la institución, por lo que deben tomarse decisiones que apunten a tomar medidas que permitan protegerlas y blindarlas de los efectos nocivos que pueda tener sobre ella.

Ejemplo: Riesgos

- Que la ciudadanía valore menos las prestaciones que le entrega la organización.
- Que, ante un recorte presupuestario, se afecte el desempeño de la organización.

- Finalmente, las amenazas que impone el entorno sobre aspectos considerados como debilidades de la organización corresponden a la situación más compleja para la decisión ya que representan limitaciones que reducen las opciones de decisión a aquellas que le permitan sobrevivir a la organización, disminuyendo lo más posible los perjuicios que la situación trae consigo.

Ejemplo: Limitaciones

- Una gran demanda repentina (por ejemplo, ante un desastre natural) si se cuenta con poco personal y presupuesto.
- Un recorte presupuestario limite el accionar del organismo que limite su funcionamiento.

Teniendo esto presente, es posible entender el esquema que propone David, el cual complementa y sintetiza lo señalado anteriormente⁸¹.

Análisis de Entorno Análisis Interno	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
FORTALEZAS	Estrategia FO: Utilizar las fortalezas para aprovechar las oportunidades	Estrategia FA: Superar las debilidades para aprovechar las oportunidades
DEBILIDADES	Estrategia DO: Utilizar las fortalezas para evitar las amenazas	Estrategia DA: Reducir al mínimo las debilidades y evitar las amenazas

En lo que se refiere al diseño de los objetivos estratégicos, la DIPRES hace algunas consideraciones

⁸¹ David, 2003.

importantes a tener en cuenta, derivados de las distintas direcciones que éstos pueden tomar:

- Las orientaciones estratégicas. Existen distintas orientaciones que pueden tener el accionar de las organizaciones, entre las cuales se pueden señalar: Hacia el cliente, hacia el control interno, hacia una mejor utilización de los recursos, hacia una mejor gestión, etc. Todas éstas implican distintos marcos de acción decisional.
- Las actitudes hacia el cambio. Tal como se ha señalado es importante conocer la actitud que presentan los miembros de la organización frente a distintos niveles de cambio, ya que cada decisión implica distintos grados de cambio que pueden afectar el desempeño organizacional.
- La amplitud estratégica. "Referida a la variedad de intereses o elementos a considerar en el proceso"⁸². Esto implica que frente a distintos niveles de intervención que se implementen, se involucran distintos actores y se afectan distintos intereses que deben ser estimados para disminuir los efectos no deseados.

⁸² DIPRES, 2003.

3. Análisis de Brechas y Definición de Estrategias para enfrentarlas

En la formulación de objetivos estratégicos, pueden manifestarse diversos problemas derivados de las diferencias existentes entre las iniciativas que se desean emprender y los recursos existentes para ella. Esto produce limitaciones y cambios que pueden afectar de manera importante la confianza de los miembros de la organización sobre los formuladores de los objetivos mermando, con ello, el impacto de todo el proceso.

Por esta razón, es necesario establecer objetivos acorde con la realidad organizacional más que con los grandes ideales que pueden producir grandes beneficios para la organización, pero que están muy lejos de ser logrados ya que los recursos de la misma no lo permiten.

También Castillo hace referencia a las distintas brechas que se pueden manifestar en este proceso distinguiéndolas de la siguiente manera:

- **"Brechas de Resultados**, identificando las diferencias entre lo que el mercado competitivo entrega y los resultados de nuestra Institución (competitividad);
- Brechas de Satisfacción del Cliente, identificando entre las expectativas del cliente y lo que la institución efectivamente entrega (calidad en el servicio y efectividad);
- **Brechas de Gestión**, identificando los resultados de las áreas funcionales de la Institución y la de los mejores de la competencia (eficiencia)"⁸³.

Ejemplo:

- Brechas de Satisfacción del Cliente:

La declaración de impuestos vía Internet frente al segmento de usuarios que no maneja este medio como, por ejemplo, los de mayor edad.

- Brechas de Gestión:

Mal desempeño del área de Recursos Humanos de CODELCO (medido, por ejemplo, en resultados de los procesos de reclutamiento de personal), lo que va en contra del éxito que ha tenido esta institución.

⁸³ Castillo, 2005.

Reconociendo estas brechas, se deben formular distintas estrategias, las que deben reconocer la situación de la institución respecto a la de su entorno, de tal manera de generar acciones en distinto grado, a partir de la magnitud de la diferencia existente.

6.6 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

Con la formulación de los objetivos estratégicos, finaliza la etapa de diagnóstico del proceso de planificación estratégica. Se han definido las directrices que guiarán el funcionamiento de la organización y se ha obtenido la información respecto a la situación en que ésta se encuentra.

Ahora es necesario materializar lo formulado en el papel, "pasar del dicho al hecho" como dice el refrán. Pero, como versa otra frase popular, "del dicho al hecho hay un gran trecho"; ha sido reconocido por diversos autores como una de las principales debilidades la falta de concreción que tienen los planes, haciendo de estos sólo una declaración de buenas intenciones que después pasan a engrosar los archivos.

Por esta razón, es necesario seguir algunos pasos y recomendaciones que permitan tener un proceso de implementación exitosa que materialice las voluntades en hechos concretos.

6.6.1 Características

De acuerdo con Hill y Jones, la implementación de la estrategia está compuesta por cuatro etapas. Dos referidas a realización de acciones de adecuación en los ámbitos organizacionales de Estructura y Sistemas de Control; una referida a la adecuación de la estrategia, la estructura y los controles; y otra relacionada con el manejo de conflictos, la política y el cambio⁸⁴.

En lo que respecta a las acciones de adecuación organizacional, estos autores señalan que "'para lograr el funcionamiento de una estrategia [...], la organización necesita adoptar una estructura correcta", lo que implica definiciones en aspectos tales como:

- Distribución de autoridad entre los diferentes niveles jerárquicos de una organización;
- Método de integración entre subunidades;
- Número de niveles organizacionales;

⁸⁴ Hill y Jones, 1996.

- Grados de centralización o descentralización de la autoridad en la toma de decisiones⁸⁵.

Estas definiciones implican adaptaciones de la estructura organizacional que deben ser introducidas, considerando especialmente las características normativas y de cultura organizacional. En el caso de la primera, se debe tener en cuenta el marco legal que rige a la institución y el grado de flexibilidad que este tiene. En el caso de la segunda, se deben considerar, como se ha mencionado, el grado de resistencia al cambio que presenta la organización.

Un sistema de control dice relación con "cómo evaluar de la mejor manera el desempeño y controlar las acciones de las subunidades"⁸⁶. Esto será desarrollado con mayor profundidad en el punto referido a Control y Evaluación del plan.

A partir de la definición de las características que tendrán la estructura y el sistema de control se debe producir un ajuste entre éstas y la estrategia a adoptar. Esto debido a que "diversas estrategias y ambientes establecen diversas exigencias en una organización, exigen distintas respuestas y sistemas de control estructurales"⁸⁷.

Finalmente, el manejo de conflicto, las políticas y el cambio se refiere a la necesidad de congeniar intereses y estilos de trabajo distintos y, muchas veces, opuestos que pueden afectar la implementación de la estrategia. Para esto, además de tener claridad en los aspectos relacionados con la cultura organizacional, se deben conocer las distintas políticas que se han implementado en cada área institucional.

De acuerdo con Cerrud, el proceso de implementación del plan implica la definición de un conjunto de etapas relacionadas entre sí, que entregan tareas y responsabilidades a cada unidad de la organización, haciéndolas partícipes del proceso, al aportar a éste sus capacidades particulares. Este autor señala la importancia de establecer un esquema de acción basado en:

⁸⁵ Op. Cit.

⁸⁶ Op. Cit.

⁸⁷ Op. Cit.

- **"Fijar Metas:** Las metas son resultados a corto plazo (anuales). Son fundamentales para la ejecución acertada de estrategias debido a que forman la base para la asignación de recursos, constituyen un instrumento para controlar el avance hacia el logro de los objetivos y fijan prioridades de la empresa.

Las metas deben ser bien formuladas, [lo que implica] que sean coherentes con los objetivos señalados y que sirvan de respaldo a la ejecución de las estrategias. Las metas [al igual que los objetivos] deben ser medibles, coherentes, razonables, estimulantes, claras y que se conozcan dentro de la organización. Deben informar sobre cantidad, costo tiempo y ser verificables.

- **Fijar Políticas:** Se deben fijar políticas para resolver los problemas de la organización que surgen de los cambios en la dirección de estrategias. Por lo que es necesario establecer las partidas, métodos, procedimientos, reglas, formas administrativas específicas para darle apoyo al trabajo que busca las metas que se han fijado.

Las políticas son instrumentos para la ejecución de estrategias, fijan las reglas de acción que deben tomarse para lograr las metas y objetivos de la empresa. En definitiva, las políticas vendrían a ser las reglas del juego necesarias para lograr los objetivos establecidos.

- **Asignación de Recursos:** Después de la formulación de metas y políticas, se procede a la asignación de recursos. Este proceso debe realizarse de acuerdo con las prioridades fijadas en las metas aprobadas; son éstas las que imponen la forma en que se asignarán los recursos"⁸⁸.

⁸⁸ Cerrud, 2002.

Ejemplo:

1.- Políticas:

- Con respecto al recurso humano: “El personal de la Institución será evaluado anualmente de acuerdo a compromisos de resultado previamente contraídos”.
- Con respecto al Servicio: “La presentación de una “no-conformidad” (reclamos) realizados por los clientes acerca de los servicios prestados, deberán ser informados a la dirección en un plazo de 48 horas y con una propuesta de respuesta para el cliente”.

2.- Metas:

- Con respecto al recurso humano: “En un año el 90% del personal obtiene resultados satisfactorios en base al proceso de evaluación”.
- Con respecto al Servicio: “Al cabo de 6 meses, el 75% de los reclamos es respondido en un plazo no superior a 48 años”.

3.- Asignación de Recursos:

- Con respecto al recurso humano: “Presupuesto para entregar incentivos al cumplimiento de metas”.
- Con respecto al Servicio: “Creación de un Call Center para recepcionar y responder a inquietudes de los usuarios”.

6.6.2 Consideraciones y Recomendaciones

Son variadas las recomendaciones que hacen los autores para facilitar la implementación de un plan estratégico, por lo que se intentará hacer una síntesis de ellas.

En primer lugar, Bendlin enfatiza la importancia del liderazgo, como elemento clave para el encauzamiento adecuado del plan. De acuerdo con esta autora, el principal motivo para contar con un liderazgo claro y fuerte está dado por la necesidad de tener agentes al interior de la organización que faciliten la adaptación a los cambios que implicará la adopción del plan, ya que muchos de éstos pueden resultar traumáticos para importantes segmentos de la organización, lo que perjudica los resultados que de él se puedan obtener.

Por esta razón, "es fundamental generar una mística que responda a una visión compartida a través de un liderazgo que sepa conciliar intereses individuales y colectivos, crear un ambiente de confianza mutua y trabajo positivo mediante una adecuada y fluida comunicación y la delegación necesaria de responsabilidades y recursos, y considerar tan importante la labor de apoyo como la de control, desarrollando un fuerte sentido de trabajo en equipo"⁸⁹.

Así, por medio de un adecuado liderazgo, además, es posible contar con un agente que es capaz de generar una "constante evaluación del logro de las actividades, resultados y objetivos según el plan, así como otear los cambios que se produzcan en el contexto para poder reaccionar adecuadamente incorporando los ajustes necesarios oportunamente. Esto se da gracias a que el plan estratégico parte, desde su génesis, con la definición del sistema de evaluación permanente [...]"⁹⁰, lo que se logra a través del establecimiento de un sistema de control, tal como se ha mencionado anteriormente.

Otras consideraciones importantes son las que realiza Shapiro, ya que reconoce otros impactos que pueden derivarse del proceso de implementación. Así, esta autora, en lo que respecta al manejo del cambio, hace las siguientes recomendaciones:

1. "Asegurarse de que todo el mundo entiende el cambio y por qué es necesario. Incluso si la gente ha formado parte del proceso de planificación estratégica, puede que necesiten una explicación. Cuando el cambio afecta a las personas fuera de la organización, hay que explicárselo también a los interesados directos.
2. Reaccionar ante las ideas de las personas y sus sentimientos. Deja que expresen sus preocupaciones y respóndeles. Si no puedes estar de acuerdo, por lo menos identifícate con sus sentimientos generados por el cambio.
3. Desarrolla un proceso planificado de cambio y compártelo con todo el mundo de la organización o proyecto para que puedan saber lo que pueden esperar y cuándo.
4. Consultar, apoyar, dar un intercambio de información durante el proceso del cambio.

⁸⁹ Bendlin, 2000.

⁹⁰ Op. Cit.

5. Confirmar y celebrar el cambio con éxito”⁹¹.

Además, esta autora propone una tabla que resume los diversos problemas que debe abordar una implementación, y entrega algunas recomendaciones al respecto⁹²:

Problema potencial	Solución posible
Resistencia a cambios mayores por parte de la Dirección	Sería mejor que algunos miembros de la Dirección participaran en el proceso de la planificación estratégica. Si éste falla, necesitas contar con algunos miembros de la Dirección. Antes de la reunión en la que se presenta el plan, pasa a ver a aquellos que parece que van a apoyar más el cambio. Explícales los cambios y por qué los consideras necesarios. Presenta un plan para tratar los problemas posibles. Entonces, en la reunión del órgano directivo, presenta los cambios propuestos, lo que hay detrás de ellos y los planes para tratar los problemas. Pregunta a la Junta que te apoye o aporte algo.
Resistencia del personal a los cambios	Prepárate para tratar los conflictos de forma comprensible pero firme y enérgicamente.
Resistencia de los beneficiarios al cambio	Sigue las sugerencias de la dirección del cambio. Si los cambios impactan a los beneficiarios, necesitas explicárselos y darles apoyo para acolchar los impactos negativos.
La necesidad de despedir a parte del personal	Si el proceso de planificación estratégica lleva a una reorientación mayor del trabajo o a una racionalización de la organización, entonces es necesario despedir a parte del personal.
La necesidad de aumentar los fondos adicionales	Es posible que el proceso de planificación estratégica requiera expandir lo que hace la organización. Esto debe involucrar

⁹¹ Shapiro, 2004.

⁹² Op. Cit.

	a la recaudación de fondos, al desarrollo y a la estrategia financiera (hay herramientas especiales para estas áreas) o a la racionalización de otras áreas de trabajo. En caso de que tus expectativas sean razonables y tu plan vaya bien de tiempo, este problema no debería ser insuperable.
La necesidad de una experiencia adicional / distinta	Esto puede significar contratar a nuevo personal o formar al personal existente. Necesitas decidir lo que es más apropiado. No pienses que puedes formar al personal para que haga cualquier cosa. Sin embargo, si el personal está interesado, se debería hacer un esfuerzo para involucrarlos en las nuevas áreas de trabajo.

Finalmente, la DIPRES realiza algunas recomendaciones que buscan cuestionar la necesidad de la generación e implementación de un plan estratégico considerando tanto sus costos como sus limitaciones:

6. "Sus costos pueden ser mayores que sus beneficios. Si los costos parecen mayores que los beneficios, sería recomendable postergar el proceso o resolver los problemas que involucran costos al realizar una planificación;
7. La planificación estratégica no es una herramienta de manejo de crisis. [Por lo que deben conocerse claramente sus utilidades y la situación de la organización en relación a ellas]"⁹³.

⁹³ DIPRES, 2003.

6.7 LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL DEL PLAN

Tal como se ha dicho, el contar con la mayor cantidad de información posible es un elemento fundamental que posibilita que se tomen decisiones más acertadas de acuerdo a la realidad organizacional y del ambiente en que se desempeña.

Ahora bien, durante el proceso de planificación es muy posible que ocurran hechos no previstos que cambien las condiciones iniciales afectando, con ello, las definiciones formuladas en el plan. Para detectar estas anomalías, es necesario contar con sistemas que provean permanentemente información sobre el estado de evolución del plan en las distintas áreas de la organización. Es necesario establecer un sistema de control para obtener estos antecedentes con el fin de implementar las medidas que permitan corregirlas para que, de esta manera, se logren los resultados deseados.

Por otro lado, es importante generar mecanismos de evaluación que permitan verificar el cumplimiento de los resultados previstos estableciendo, en caso contrario, las causas por las cuales no se lograron, detectando responsables y los distintos costos que ello significa, sobre todo en relación con el logro de los objetivos definidos en el plan.

Por ello, es importante realizar evaluaciones y controles de manera permanente, ya que "a medida que suceden cambios internos y externos en la empresa, las estrategias formuladas y ejecutadas se vuelven obsoletas"⁹⁴.

Considerando lo anterior, se realizará una descripción sobre los principales aspectos que deben tomarse en cuenta para la realización de la evaluación y control sobre el plan.

6.7.1 La Evaluación

La evaluación del plan es un proceso que permite, básicamente, comprobar el logro de los resultados deseados en comparación a los resultados logrados, y determinar las brechas existentes entre éstos, qué aspectos de la planificación fallaron y quiénes son los responsables de dichas fallas.

⁹⁴ Cerrud, 2002.

Para tener más claridad sobre lo que implica la evaluación, Ander-Egg, estableciendo la relación con el plan, señala lo siguiente: "Si planificar es introducir organización y racionalidad en la acción para el logro de determinadas metas y objetivos, la evaluación es una manera de verificar esa racionalidad, midiendo el cumplimiento - o perspectiva de cumplimiento - de los objetivos o metas previamente establecidos y la capacidad para alcanzarlos"⁹⁵.

1. Consideraciones

Para que la evaluación sea eficaz debe considerar una serie de factores, de modo que los resultados que de ella se obtengan, sean de utilidad para la organización y no generen resentimientos entre los trabajadores o sensaciones de fracaso e incapacidad que afecten su desempeño. En ese sentido, es conveniente hacer las siguientes consideraciones:

- Tal como se ha enfatizado a lo largo de este documento, la participación es un elemento esencial dentro del proceso de evaluación, ya que legitima los resultados que de ella se obtengan;
- Además, deben generarse las instancias que permitan la auto-evaluación de los participantes en el proceso, con el fin de enriquecer la información obtenida y facilitar el éxito de acciones futuras, además de fortalecer el comportamiento pro-activo de éstos;
- También debe considerarse la importancia de contar con la mayor cantidad de información posible para así posibilitar evaluaciones correctas y objetivas;
- Finalmente, la evaluación no debe buscar culpabilidades ni acusaciones, sino que de ella deben extraerse las lecciones que permitan tomar las medidas necesarias para evitar los errores cometidos.

2. Características

La evaluación es un proceso que está permanentemente participando en el plan, por lo que es posible distinguir tres tipos:

⁹⁵ Ander- Egg, 1995.

- Ex - Ante: es la evaluación que se realiza antes de la generación del plan y que tiene como propósito definir la alternativa más adecuada para implementar, considerando las características de la organización, tanto en cuanto a su funcionamiento interno como a la relación que tiene con su entorno (Ejemplo: Evaluación de Costos asociados a la ejecución del plan);
- Ex - Dure: es la que se realiza durante el desarrollo del plan y que tiene como propósito fundamental, verificar el cumplimiento de lo predefinido, de acuerdo a lo establecido en el plan (Ejemplo: Control de Ejecución presupuestaria);
- Ex - Post: es la que se realiza después de la ejecución del plan y que tiene como propósito comprobar el logro de los resultados definidos en él (Ejemplo: Control de Cumplimiento de Objetivos).

Ahora bien, la evaluación puede ser realizada tanto de manera interna, es decir, por los participantes del plan, o de manera externa, a través de un agente ajeno al proceso. Cada una de estas evaluaciones tiene distintas ventajas y desventajas que son necesarias considerar:

- Una evaluación externa introduce objetividad a los resultados que de ella se obtengan, pero también puede distorsionarlos, al no conocer ciertas características propias de la organización que influyen en los logros obtenidos. Es la que, generalmente, es realizada por investigadores independientes o Consultores especializados en la materia.
- Una evaluación interna, en cambio, conoce los distintos factores particulares de la organización y que influyeron en el transcurso del plan y los considera en la calificación de los resultados. Sin embargo, esta calificación puede contener elementos de subjetividad que impiden obtener la información real sobre lo que ocurrió en el plan. Es realizada por la Unidad que está a cargo del plan o la Unidad de Evaluación del organismo.

6.7.2 El Control

Son distintas las modalidades de control que existen en las organizaciones. Sin embargo, para contribuir al éxito del plan es conveniente realizar una que enfatice

la importancia del logro de los resultados deseados más allá de los procedimientos que se realizaron para obtenerlos, ya que lo importante es que el plan cumpla su propósito, es decir, que facilite el logro de los objetivos que la organización se ha propuesto conseguir.

A continuación, se describirán los principales aspectos que caracterizan al Control de Gestión, como una herramienta que permite obtener la información necesaria sobre la evolución de los procesos relacionados con el cumplimiento de los objetivos, con el fin de introducir a tiempo, si es necesario, las medidas correctivas que permitan encauzarlos hacia el logro de ellos.

1. Objetivos

A través del Control de Gestión, se persigue hacer énfasis en la importancia que tiene el logro de los objetivos que se han establecido, independientemente de si las actividades que se realizaron para conseguirlos, corresponden a las que se habían definido para tal propósito.

De acuerdo con Araya, el Control en sí persigue los siguientes objetivos:

- “Mejorar la calidad de los procesos y resultados;
- Enfrentar el cambio;
- Producir ciclos más rápidos y a la medida;
- Facilitar la delegación y el trabajo en equipo”⁹⁶.

2. Características

Para que el Control de Gestión cumpla con sus objetivos es necesario, en primer lugar, conocer las principales características que identifican a esta herramienta. De acuerdo con Araya, el Control de Gestión:

- “Debe ser observado como un instrumento de Dirección, para lograr que ocurra lo que se desea y se ha planteado en la organización;

⁹⁶ Araya, 2005b.

- Es un sistema que apoya la labor directiva por cuanto posee la capacidad de impactar y transformar el futuro de la organización;
- Requiere utilizar información periódicamente y no por vía excepcional;
- La información que utiliza el Control de Gestión es esencialmente cuantitativa;
- La información que utiliza el Control de Gestión puede provenir de fuentes internas y externas;
- Pretende monitorear globalmente lo que está ocurriendo en la organización, aunque no debe ser una simplificación inútil;
- Los indicadores que considera el Control de Gestión deben ser verdaderos censores o alarmas de lo que se debe controlar prioritariamente⁹⁷.

En segundo lugar, es necesario entender el Control de Gestión desde una perspectiva amplia lo que, de acuerdo con Araya, implica que:

- El control es realizado por todos los miembros de la organización y no sólo por los destinados específicamente a esa función;
- Debe buscar orientar el comportamiento de los miembros de la organización hacia el logro de sus objetivos;
- Deben contemplarse tanto mecanismos formales e informales para su realización;
- Debe ser un sistema flexible, que incorpore aspectos particulares que pueden influir en el logro del objetivo y;
- Debe considerar los datos provenientes de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos⁹⁸.

En tercer lugar, deben considerarse los distintos elementos que conforman un Sistema de Control, de tal manera de generar uno que sea capaz de cumplir con sus

⁹⁷ Op. Cit.

⁹⁸ Op. Cit.

objetivos. Al respecto, Castillo señala que un Sistema de Control debe incluir un:

- "Marco o contexto del control: Constituido por el Entorno en el cual el sistema debe operar, la Estrategia que se requiere implantar y las características de la Organización en la cual se va a aplicar.
- Proceso de Control: Pasos que es necesario seguir para realizar el control. Selección de instrumentos e indicadores, definición de metas, medición de los resultados (sistema de información) y evaluación del desempeño con el propósito de obtener feedback e introducir acciones correctivas.
- Instrumentos para el control: Componente "duro" del Sistema de Control de Gestión [...] que posibilita el seguimiento de la estrategia y de su implantación, a través del empleo de instrumentos financieros (sistemas de costos, y planes de negocios, entre otros) y, especialmente, de sistemas de evaluación integral de la gestión o del desempeño organizacional"⁹⁹.

Según la misma autora, un "sistema de control de la gestión está constituido, en lo instrumental, por uno o más instrumentos financieros, y por un conjunto estructurado de indicadores orientados a evaluar, en forma periódica y sistemática, el logro de un conjunto de objetivos claves para el éxito organizacional"¹⁰⁰.

Finalmente, en cuarto lugar, es necesario establecer los criterios que el Sistema de Control puede adoptar para la evaluación de las actividades que se realizan en la organización. Para esto es necesario considerar la importancia y el tipo de objetivos que se desean lograr, ya que ello permite determinar cuál de estos tres criterios es de mayor importancia.

- Eficacia: Determina los impactos que lograron los resultados obtenidos y si se ajustan a lo definido en los objetivos.
- Eficiencia: Permite comprobar el logro de los resultados en relación a los recursos que se necesitaron para tal efecto y;

⁹⁹ Castillo, 2005.

¹⁰⁰ Op. Cit.

- Efectividad: Busca comprobar el impacto efectivamente logrado de acuerdo a los propósitos definidos en el objetivo.

3. Indicadores de Gestión

Las necesidades que enfrentan las organizaciones exigen que la toma de decisiones sea de manera rápida, por lo que se requiere disponer de la mayor información posible. Sin embargo esta misma debe ser clara y operativa, ya que debe permitir que las decisiones sean las más fundamentadas posibles. Por esto, es necesario sistematizar y simplificar la información de tal manera que mediante un simple análisis permita obtener las orientaciones para la mencionada tarea.

Aquí emerge la necesidad de contar con Indicadores de Gestión, ya que "un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros,...incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos, en cuanto cuenten con bases sustentables de información para la toma de decisiones, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público"¹⁰¹.

La generación de esta herramienta exige la recolección regular de información relacionada con los resultados obtenidos por las principales unidades de una institución, para compararlos con las metas previamente establecidas. Frente a este desafío, las organizaciones públicas presentan tres problemas:

- La existencia de elementos ajenos al organismo que condicionan sus resultados, que generalmente dicen relación con la acción de otras instituciones públicas;
- La imposibilidad o dificultad que tienen algunos de sus productos de ser valorados monetariamente o de ser cuantificados y;
- Los problemas asociados a la falta de claridad y concordancia que existe entre la misión, objetivos y servicios que entregan estas instituciones.

Para aprovechar todas las ventajas que ofrece esta herramienta, es necesario establecer con claridad las funciones que debe cumplir cada institución y los

¹⁰¹ DIPRES, 2003.

objetivos que debe lograr asociados a ellas, todo con una concordancia (sentido estratégico) tal que permita darle sentido a los resultados que éstos arrojen.

6.8 AUTOEVALUACIÓN

6.8.1 Preguntas de contenido

1. Teniendo en cuenta la integralidad del proceso de planificación ¿Cuál etapa le parece más importante que el resto para el mismo proceso y por qué?
2. Exponga las ventajas y desventajas de una evaluación externa. Explique cuándo recurriría a una y a otra.
3. Explique, en sus palabras, la diferencia entre la eficacia, la eficiencia y la efectividad. Utilice un ejemplo.

7 CONSIDERACIONES FINALES

7.1 INTRODUCCION

Para finalizar, es conveniente señalar algunas propuestas de enfoques para la elección de estrategias. Esto no significa que no se pueden construir otras más allá de esta tipología. Muy por el contrario, la planificación estratégica involucra un proceso creativo, flexible y continuo.

En ese sentido, las propuestas de enfoques representan sólo caminos posibles, los que siempre deben ser sometidos a revisión, dado el carácter cambiante de las condiciones internas y externas de la organización, lo que toma una particular relevancia al adaptar estrategias que se han construido en el mundo privado, al sector público.

7.2 FICHA TECNICA

<i>Capítulo</i>	Consideraciones Finales
<i>Objetivos</i>	Conocer los diferentes enfoques que puede tener un plan estratégico. Comprender el carácter cíclico de la planificación.
<i>Contenidos</i>	Tipos de estrategias Elementos que hacen de la planificación algo flexible y permanente
<i>Bibliografía Base</i>	F. DAVID (2003); Conceptos de Administración Estratégica; Editorial Pearson-Prentice Hall, México. H. Mintzberg, J.B. Quinn (1993); El Proceso Estratégico; Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México. A. Hax, y N. Majluf (1996); Gestión de Empresa con una Visión Estratégica; Editorial Dolmen, Chile.

7.3 ENFOQUES QUE PUEDE TENER EL PLAN ESTRATÉGICO

De acuerdo con las características de la organización y de la realidad en que ella se encuentra, es necesario que sus planes hagan distintos énfasis que constituyan marcos de referencia para determinar los grandes propósitos que debe alcanzar un plan estratégico.

Para ello, David distingue varias de estas líneas de acción, las cuales están basadas en los distintos requerimientos que tienen las organizaciones hoy en día, derivados del alto dinamismo y fuerte competencia que caracteriza su realidad. Además, entrega una base sobre la cual generar los planes estratégicos, los cuales pueden ser resumidos en la siguiente tabla¹⁰²:

Estrategia	Definición
Integración hacia delante	Obtención de la propiedad o aumento del control sobre distribuidores o vendedores a minoristas.
Integración hacia atrás	Búsqueda de la propiedad o del aumento del control sobre los proveedores de una empresa.
Integración Horizontal	Búsqueda de la propiedad o del aumento del control sobre los competidores
Penetración en el mercado	Búsqueda del aumento de la participación en el mercado de los productos o servicios actuales a través de importantes esfuerzos de mercadotecnia.
Desarrollo del mercado	Introducción de los productos o servicios actuales en nuevas áreas geográficas.
Desarrollo de productos	Búsqueda del incremento de las ventas por medio del mejoramiento de los productos o servicios actuales, o del desarrollo de nuevos productos.
Diversificación concéntrica	Adición de productos o servicios nuevos, pero relacionados.
Diversificación horizontal	Adición de productos o servicios nuevos pero no relacionados para los clientes actuales.
Recorte de gastos	Reagrupación por medio de la reducción de costos y activos para revertir la disminución de las ventas y utilidades.
Enajenación	Venta de una división o parte de una empresa.
Liquidación	Venta de los activos de una empresa en partes, por su valor tangible.

Es importante aclarar que estas estrategias sólo son grandes directrices para encauzar la planeación, lo que no implica que sean recetas infalibles. Además, es

¹⁰² Fuente: David, 2003.

necesario considerar la situación particular de la organización sin buscar encasillarla forzosamente dentro de alguna de estas líneas de acción, ya que cada institución es particular y, por ello, tiene requerimientos particulares.

7.4 EL CARÁCTER CÍCLICO DE LA PLANIFICACIÓN

De acuerdo a lo señalado en el transcurso de este Manual, las organizaciones de hoy están sometidas a la necesidad de estar constantemente transformándose de acuerdo a los cambios y exigencias que le presenta el entorno. Por esta razón, la flexibilidad debe ser una de las bases que guíe el actuar de las distintas partes de la organización.

La planificación estratégica, como herramienta que apoya el logro de los objetivos de la institución, también debe ser capaz de adaptarse a su variable realidad, lo que implica que los planes deben ser capaces de transformarse y reformularse constantemente.

Además, dado que la organización debe estar constantemente formulándose objetivos a partir de los desafíos y exigencias que debe enfrentar, le es necesario estar formulando planes constantemente, los cuales deben considerar, además de todos los elementos mencionados en puntos anteriores, las características, objetivos y estados en que se encuentren los planes que actualmente se están ejecutando, de modo de generar un sistema que sea capaz de contribuir, desde sus distintos objetivos, a los grandes propósitos de la organización.

La planificación implica, entonces, la concepción de un ciclo permanente de formulación, implementación y evaluación de planes, los cuales responden a la evolución permanente en que se encuentra la organización a partir de los cambios que producen los planes ya implementados y los que originan las variaciones en elementos externos.

Tal como señala Matus "debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante"¹⁰³.

¹⁰³ Matus, 1984, citado en MIDEPLAN, 1994.

7.5 AUTOEVALUACIÓN

7.5.1 Preguntas de contenido

1. ¿Qué enfoques o tipos de estrategia propuestos podrían ser útiles a los requerimientos del sector público? ¿Por qué?
2. Si la planificación considera diferentes etapas desde su formulación hasta su evaluación ¿Por qué se dice que es un proceso que no acaba nunca? Fundamente.
3. A partir de los contenidos entregados, inventa tu propia definición de "planificación estratégica".

8 BIBLIOGRAFÍA

- 1) H. Mintzberg, J.B. Quinn (1993); **El Proceso Estratégico**; Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- 2) A. Hax, y N. Majluf (1996); **Gestión de Empresa con una Visión Estratégica**; Editorial Dolmen, Chile.
- 3) E. Ander Egg (1995); **Introducción a la Planificación**; Editorial Lumen, Buenos Aires.
- 4) Aristóteles (1978); **Acerca del alma**; Gredos, Madrid.
- 5) O. Aramayo (2005); **El Deseo**; Universidad de Chile, Santiago.
- 6) Ministerio de Planificación y Cooperación (1994); **Métodos y Técnicas de Planificación Regional**; Editores Asociados Ltda., Santiago.
- 7) J. Brasesco (s/año); **Planificación Estratégica Situacional (PES)**; Documento extraído de www.ipap.sg.gba.gov.ar/mun_ml/reg_metnor/ejer/04.doc el día 21 de septiembre de 2005.
- 8) C. Bendlin (2000); **Curso de Planificación Estratégica**; Presentación en Diapositivas extraída de www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificaci%F3n%20y%20Administraci%F3n%20Financiera.ppt el día 21 de septiembre de 2005.
- 9) Josan (s/año); **¿Qué se entiende por Planificación Estratégica?** .Disponible en <http://www.tja.entelnet.bo/uteplan/planpag1.html>, visitada el día 5 de septiembre de 2005.
- 10) F. Ginaella (s/año); **De un Plan Director a la Planificación Estratégica**. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos/planifestrat/planifestrat.shtml>, visitada el día 5 de junio del 2005.
- 11) DIPRES (2003); **Guía Metodológica- Planificación**

- Estratégica en los Servicios Públicos.** Disponible en www.dipres.cl/control_gestion/pmg_implementation_antec_sistema_planificacion.asp, visitada el día 8 de mayo del 2005.
- 12) CEDPA (s/año); **Planificación Estratégica: Un Enfoque de Indagación.** Disponible en www.cedpa.org/publications/pdf/stratplan_spanish_all.pdf, visitada el día 15 de diciembre del 2004.
- 13) V. Barzán (2004); **Planificación estratégica.** Disponible en www.huascar.edu.pe/comunidad/xtras/pdf/plani_estrateg.pdf, visitada el día 21 de septiembre del 2005.
- 14) J. Evoli (2001); **Planeación Estratégica.** Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos7/plane/plane.shtml>, visitada el día 5 de septiembre de 2005.
- 15) E. Araya (2005a); **Introducción a la Planificación Estratégica.** Presentación en Diapositivas basada en Mintzberg, David, DIPRES, Hill & Jones y otros, Santiago.
- 16) J. Shapiro (2004); **Herramientas de Planificación Estratégica.** Disponible en www.civicus.org/new/media/Planificacion%20strategica.pdf, visitada el día 5 de septiembre de 2005.
- 17) F. David (2003); **Conceptos de Administración Estratégica;** Editorial Pearson-Prentice Hall, México.
- 18) C. Suárez (2001); **Generalidades de un planteamiento estratégico.** Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos7/gepla/gepla.shtml>, visitada el día 22 de septiembre de 2005.
- 19) E. Castillo (2005); **Planificación Estratégica y Control de Gestión.** Documento elaborado para Cátedra Planificación. Escuela de Gobierno y Gestión Pública;

Universidad de Chile.

- 20) S/a (2005); **Planificación Estratégica**. Disponible en <http://members.tripod.com/admusach/doc/planestrat.htm>, visitada el día 5 de septiembre de 2005.
- 21) Real Academia Española (2000); **Diccionario de la Lengua Española**. España.
- 22) Hill, Ch. y Jones, G. (1996); **Administración Estratégica. Un enfoque integrado**; Ed. McGraw-Hill, Colombia.
- 23) Cerrud, A (2002); **Proceso de Planificación Estratégica**; USMA.
- 24) E. Araya (2005b); **Control de Gestión. Elementos Conceptuales**. Apuntes de Cátedra Planificación. Escuela de Gobierno y Gestión Pública; Universidad de Chile.
- 25) Von Clausewitz, K (S/año); **De la Guerra**. Documento extraído de perso.wanadoo.es/ddragon/delaguerra.PDF el día 3 de septiembre del 2005)

