

Un nuevo modelo para la formulación de estrategias en la planificación

BRUCE J. PERLMAN
MARIO A. RIVERA

El presente artículo surge de nuestra experiencia en la administración de un programa de reforma del sector jurídico en El Salvador durante el periodo 1999-2000. El modelo desarrollado involucra la creación de un nuevo marco conceptual-teórico para la planificación estratégica en el sistema de administración de la justicia, como respuesta a los problemas y desafíos que representa la incapacidad de los sistemas tradicionales.

Resumen - Abstract

The present article comes out of a personal experience in management of a reformation program of the juridical sector in El Salvador during the period 1999-2000. The developed model means the creation of a new concept-theoretical framework for the strategic planning in the management system of justice, as an answer to the problems and challenges that presents the failure of the traditional systems.

Introducción

Numerosos teóricos de la administración, entre los que destacan Mintzberg (1992) y Morales Nieto (1989), han criticado la planificación estratégica (PE) tradicional como un proceso rígido e ineficaz en la instrumentación y el monitoreo de las decisiones organizacionales, aunque pueda ser valiosa en la creación de conocimiento acerca de las metas de toda una organización y en la reducción de la asimetría en la información entre niveles organizacionales. La velocidad del cambio y la complejidad de los desafíos gerenciales y políticos tienden a exceder la capacidad planificadora de las agencias públicas. Más aún, la capacidad de decisión de éstas en contextos de alta complejidad suele ser inferior a la de las firmas privadas, sobre todo las de grandes organizaciones industriales.

Otros, como Camerer y Vepsäläinen (1988) y Cope (1991), han expresado sus dudas sobre la utilidad de la PE

en el sector público. La política en todas sus formas –ejecutiva, legislativa, judicial, electoral– puede eclipsar la planificación organizacional, ya sea orientada a proyecciones futuras o a contingencias en el entorno de la institución pública. Esta situación se agudiza 1) por la tendencia entre agencias públicas a la rivalidad no obstante la adopción de posturas cooperativas, y 2) por lo impredecibles que resultan las operaciones gubernamentales en sistemas caracterizados por la división de poderes. Si se les agrega a estos factores la escasez de recursos orientados a la aplicación sistemática de la planificación, instrumentación y evaluación programática, el resultado con frecuencia es el monopolio de la información, la falta de interacción espontánea entre las organizaciones y una tendencia generalizada al formalismo en la planificación.

Algunos, por ejemplo Moore (1995), sugieren que lo que cuenta en la PE en el sector público es el fomento de conceptos de “valor público” comparables al de “valor

Bruce J. Perlman y Mario A. Rivera son doctores y profesores de administración pública en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Nuevo México. Ambos han publicado ampliamente en las áreas de política económica y teoría organizacional.

agregado" en el sector privado, los cuales pueden ayudar a los funcionarios públicos en la realización de nuevas modalidades de acción, así como en la obtención y mejor utilización de los recursos humanos y financieros. También se pueden concebir nuevas maneras de producir lo que realmente sea de valor para el público con base en parte en el concepto del capital intangible (Bueno, 1998). Se tiene como meta: 1) reducir las asimetrías de información (Barney, 1986); 2) reducir los costos de transacción (Camerer y Vepsäläinen, 1988), y 3) contrarrestar la acumulación agresiva y reactiva de todo tipo de recursos (por ejemplo la variante conocida como *rent-seeking*, Dierickx y Cool, 1989).

Este ensayo ofrece un resumen analítico de un modelo gerencial denominado planificación estratégica integral (PEI), desarrollado por los autores como parte de un proyecto en El Salvador entre 1999 y 2000, que responde a estas formulaciones teóricas contemporáneas. El proyecto, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, promovía nuevos métodos de formulación de estrategias para la planificación en el sistema de administración de justicia. Incluyó a la Corte Suprema de Justicia, al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a la Procuraduría General y la Fiscalía General de la República, al Consejo Nacional de la Judicatura, a la Policía Nacional Civil y Academia Nacional de Seguridad Pública, así como al Instituto Salvadoreño para la Protección del Menor. Fue dirigido por el doctor Perlman por parte de una empresa consultora norteamericana en concertación con la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y su Unidad Técnica Ejecutiva. Este ensayo representa solamente la opinión de sus autores.

Problema

El problema o desafío que precipitó el uso del marco estratégico de planificación para esta fase del proyecto no es exclusivo de El Salvador, ni siquiera de América Latina, en proyectos de reestructuración y reforma gubernamental: se trata de la incapacidad de los sistemas tradicionales de planificación, incluso de aquellos denominados estratégicos, en cuanto a las exigencias complejas del cambio institucional *dirigido*. La tendencia es a poner demasiado énfasis en el proceso técnico de planificación y no prestar suficiente atención a la formación de estrategias *per se*, sobre todo en el caso de programas interinstitucionales y sectoriales. En otras palabras, el formalismo

inherente a la planificación se puede sustituir por la necesidad, a veces urgente, de aperturas estratégicas, de identificar potencialidades administrativas y políticas y de utilizar mejor los recursos humanos y materiales que se puedan obtener o generar.

Los autores crearon el modelo de PEI específicamente para el *Proyecto Desarrollo de Reformas Legales e Institucionales*, con la intención de desplegar la planificación estratégica en modalidades integradoras que vayan más allá del alcance de los modelos tradicionales estratégicos. Aunque se anticipaba –y se comprobó en la práctica– que los participantes tendrían amplia preparación técnica y experiencia profesional en el área de planificación estratégica, el modelo proporcionado incorpora avances metodológicos que canalizan la planificación hacia una proyección de estrategia organizacional más dinámica y sostenible que lo que pueden hacer los métodos tradicionales. Lo logra con el uso de mecanismos analíticos –matrices– que prácticamente obligan a los planificadores a buscar interrelaciones entre variables causales y a considerar el aporte de diferentes niveles de organización y de política. Como herramientas que requieren (y documentan) una nueva interacción entre funcionarios gubernamentales y clientes o públicos, las matrices ayudan en el desarrollo del capital intelectual y social en estos ámbitos.

Todas las instituciones y los individuos que participan en el proyecto demostraron estar familiarizados con la planificación estratégica en la teoría y la práctica. Todas estas instituciones tienen divisiones y personal experimentado en la PE. Cabe mencionar que en muchos casos quienes trabajan en las oficinas de planificación habían participado en la preparación de esquemas estratégicos como el *Plan Quinquenal del Sector de Justicia 1998-2002*, actualmente en vigor, la *Propuesta y Plan Operativo para una Política Criminal en El Salvador*, y otros poniendo en marcha varios planes de acción en áreas de asistencia técnica para la reforma legal, la capacitación, el equipamiento y la divulgación, así como el desarrollo institucional, todo bajo la dirección de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia.

Es conveniente considerar algunos temas en los que muchos de los participantes coincidieron durante la elaboración del proyecto, que se pueden ubicar bajo los conceptos de oportunidades y desafíos (elementos tradicionales de la PE), más observaciones o conclusiones generales. Las *oportunidades* identificadas con la capacidad institucional correspondiente incluyen:

1. La posibilidad de elevar y fortalecer la cultura técnica y profesional del sistema administrativo del Sector de Justicia del país.

2. La mejora continua y la seguridad de que haya calidad en todos los procesos jurídicos, policíacos y penales, o sea, en la administración de justicia en general.

3. La posibilidad de definir procedimientos y criterios de evaluación homogéneos para la formación de recursos humanos especializados en el sector.

4. Poder apoyar el proceso de institucionalización en el Sector de Justicia, ya iniciado con fundamento en la Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y por la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, lo que representa un compromiso nacional por la reorientación institucional a fines comunes.

5. Poder aprovechar el alto grado de profesionalismo de los integrantes de divisiones institucionales clave, particularmente los planificadores y administradores; y el potencial de mejorar de manera sostenida la comunicación entre los niveles técnicos y los administrativos.

Las *amenazas* identificadas con las capacidades institucionales correspondientes incluyen:

1. Insuficiente reconocimiento por parte de la ciudadanía de las iniciativas ya en marcha por la reestructuración y reforma de programas que integran al Sector de Justicia; algunos índices empíricos incluyen los resultados de encuestas nacionales, como el *Informe de la consulta ciudadana realizada sobre el servicio de la administración de justicia* (Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia, septiembre de 1998), que muestra la capacidad de medición de las necesidades públicas por parte de los integrantes.

2. Problemas de gestión, trámite y racionalización de los mecanismos procesales y administrativos considerando, por ejemplo, el congestionamiento de los tribunales.

3. La insuficiencia de recursos financieros y humanos ante los desafíos sectoriales, particularmente en el área administrativa.

4. Para la implantación eficaz de nuevas tecnologías de informática es necesario que la administración de justicia sea metódica, lo que a su vez requiere estudios de investigación específicamente orientados a ella. El uso bien concebido de la informática permitiría, por ejemplo, el control o una mejor coordinación de los días de despacho o de audiencia, del otorgamiento de mandatos, de las actuaciones y los seguimientos jurisprudenciales y del

ordenamiento de la agenda de trabajo de los jueces y magistrados. Por otro lado, permitiría una mejor y más económica recopilación de los datos necesarios para el nombramiento de jueces y magistrados.

En esta área –la informática– se necesitarían investigaciones y proyectos de evaluación idóneos a niveles institucionales, sectoriales y nacionales. Se debe entender la informática como vínculo entre la tecnología y la organización, y como parte de la problemática organizacional de la obtención, utilización y distribución de información.

Observaciones generales

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, específicamente la planificación, en el Sector de Justicia en El Salvador indican un gran empeño y una gran perseverancia en la elaboración de mecanismos que puedan incrementar su eficiencia. No obstante, es necesario estar conscientes de las limitaciones administrativas que inevitablemente aparecen, así como de sus causas. En el caso actual, éstas consisten en:

1. Limitada capacidad de infraestructura en relación con las demandas crecientes del ciudadano, lo que se suma a la carencia de recursos mencionada.

2. Falta de definición y difusión de estándares de calidad para los servicios al público.

3. Falta de una política efectiva de desregulación y simplificación administrativa.

4. Falta de mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector, necesarios para forjar proyectos comunes.

5. Cierta deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en relación con los mecanismos de inversión pública.

Con frecuencia la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública han sido evaluados con base en los niveles de gasto autorizados y en función de su asignación a programas y mecanismos presupuestarios. Por lo tanto, muchas veces se ha dejado de medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a los que éste se destina. Lo anterior se debe precisamente a que la planificación programática y presupuestal suele tener como prioridad el control fiscal, sin incorporar consistentemente indicadores de efectividad que se puedan ligar a metas institucionales.

Para cumplir con las expectativas del Estado y la ciudadanía a la que se quiere servir se necesita una *visión estratégica* que pueda ser integrada con intervenciones innovadoras (Salazar, 1979). El propósito del modelo PEI es precisamente la promoción de la creatividad, de la visión estratégica y del valor público en la práctica administrativa.

A continuación se consideran las matrices que integran el modelo PEI.

Matriz de impacto

El modelo de planificación integral se puede ilustrar por medio de una de sus herramientas más importantes: las matrices analíticas que ilustran gráficamente la relación dinámica estratégica entre factores administrativos y políticos. Para proceder al análisis matricial se debe considerar un resumen selectivo de los elementos que definen la PEI, ya que éstos se incorporarán a una serie de cuatro matrices elementales:

I. Análisis estratégico.

A. Análisis del entorno.

- a1. Pronóstico de tendencias del entorno, con distintos escenarios.
- a2. Análisis del impacto de acciones sobre otras instituciones.
- a3. Identificación de desafíos o amenazas, y de oportunidades.
- a4. Análisis sectorial
 - i. Definición del sector; estructura y dinamismo del sector.
 - ii. Efectos de factores sectoriales sobre la organización.

B. Autoevaluación organizacional, por ejemplo vía la evaluación de necesidades del usuario y de nive-

les de satisfacción con la calidad de los servicios actuales.

C. Evaluación y autoevaluación programática, organizacional, gerencial.

II. Planificación: dirección y formulación estratégica.

A. Revisión de la estrategia: misión y objetivos.

- a1. Método para la fijación de objetivos.
- a2. ¿Cuál es la misión de la organización?

B. La organización interna, cultura y normas de actuación.

- b1. Estructura y procesos de decisión y comunicación.
- b2. Análisis de la estructura de incentivos, refuerzos y recompensas.

C. Análisis de recursos y capacidades organizacionales.

- c1. Definición de la estructura de costos; análisis costo-beneficio; recursos y limitaciones financieras; indicadores financieros.
- c2. Análisis de recursos humanos y de necesidades de capacitación.

III. Elección y evaluación de estrategias.

A. Elección de criterios para evaluar la(s) estrategia(s) por seguir.

B. Determinación de indicadores de desenvolvimiento.

IV. Instrumentación y control.

A. Instrumentación de políticas públicas y organizacionales.

B. Política comunicacional.

C. Evaluación con referencia a indicadores de éxito en la instrumentación de políticas, legislación, regulaciones y programas; la evaluación global de las estrategias escogidas.

Considerando todos estos factores y criterios, se puede visualizar su interacción a través una *matriz de impacto*

Cuadro 1. Matriz de impacto

Organización, agencia o área funcional involucrada	Política pública u organizacional o intervención estratégica número 1	Política pública u organizacional o intervención estratégica número 2	Política pública u organizacional o intervención estratégica número 3
Organización, agencia, área número 1	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>
Organización, agencia, área número 2	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>
Organización, agencia, área número 3	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e impacto(s)</i>

(cuadro 1). En la primera columna se identifican las organizaciones, agencias o áreas funcionales (por ejemplo las relaciones laborales, las comunicaciones públicas) involucradas en las iniciativas que son consideradas o evaluadas. En la segunda, tercera y cuarta (o más) columnas se identifican estas intervenciones, así como sus impactos sobre esas organizaciones, agencias o áreas.

Matriz de formulación de estrategias institucionales: esquema y representación

En la actualidad en la mayoría de las organizaciones el diseño y la implantación de una nueva estrategia que implique cambios institucionales importantes no suele ser responsabilidad principalmente de las oficinas de planificación, sino consecuencia directa de las actuaciones de la alta dirección, asesorada generalmente por las divisiones de planificación (que tienen, obviamente, diferentes formas organizacionales). En todo caso, los planes estratégicos no se instrumentan en forma automática, ni el hecho de disponer de un sistema formal de planificación garantiza que se generarán estrategias que conduzcan al éxito organizacional. Las estrategias que se siguen en realidad son consecuencia de múltiples variables, de las que los elementos citados son sólo unos cuantos.

En cualquier organización el interés estratégico debe ser proyectado al proceso de formación de estrategias, de tal modo que éste pueda traerle beneficios independientemente de los resultados formales que produzca.

Si la dirección quiere influir en las estrategias de su organización debe comprender de qué manera se forman, y con base en ese conocimiento debe promover la elaboración de estrategias innovadoras, teniendo en mente toda una serie de variables pertinentes, como el dinamismo del medio ambiente, la actuación de participantes externos, las contingencias políticas y las capacidades y los recursos organizacionales. Aquí la elaboración de la estrategia es un punto de partida (reto estratégico) y una acción o comportamiento. ¿Cómo se le da forma a la estrategia? Lo que se contempla es un modelo dinámico de elaboración de estrategias, tomando en cuenta las características de la propia organización y del entorno en que ésta se desenvuelve. Por eso no se puede hablar de un modelo único de formulación y formación de estrategia válido en todo momento y para todas las organizaciones.

Es muy difícil elaborar un modelo de la formación de estrategias que capte no sólo el orden secuencial de las estrategias, sino también su dinamismo, en parte porque todo depende de contingencias organizacionales y políticas impredecibles y complejas. No obstante, la matriz de formulación de estrategias institucionales intenta representar las distintas posibilidades que puedan surgir en función de circunstancias específicas. El proceso de planificación se ha caracterizado por varias etapas, y las dos primeras –pensamiento y análisis estratégico– están directamente relacionadas. Otras etapas serían la formulación y programación estratégica, la instrumentación y evaluación. El resultado práctico sería la estrategia integral. Esta matriz debe sugerir el giro que puede dar el

Cuadro 2. Matriz de formulación de estrategias institucionales

Especificación de estrategia(s) institucional(es)	Impactos institucionales o sectoriales	Concentración de esfuerzo o inversión	Responsables de la toma de decisiones	Consistencia con otras metas y estrategias
Estrategia número 1 y horizonte(s) de tiempo				
Estrategia número 2 y horizonte(s) de tiempo				
Estrategia número 3 y horizonte(s) de tiempo				
Estrategia número 4 y horizonte(s) de tiempo				

proceso estratégico como síntesis de diferentes variables clave.

Se han identificado cuatro variables (con base en Mintzberg, 1992) que representan distintas modalidades en función del tipo de resultado que se quiera conseguir. Este modelo gráfico permitiría realizar un análisis de la dinámica que se debe seguir para considerar si realmente es la más indicada para afrontar un reto estratégico. Las variables escogidas (cruzadas con las estrategias elegidas y sus horizontes de tiempo) son: 1) impactos institucionales o sectoriales, actuales o anticipados; 2) esfuerzos o inversiones de recursos, actuales o contemplados; 3) identificación de los responsables de la toma de decisiones, y 4) grado de consistencia entre la estrategia identificada en la primera columna y otras estrategias o iniciativas. Se ofrece esta matriz en el cuadro 2.

La matriz de planificación estratégica institucional integrada

Se considera la estrategia institucional como iniciativa de una organización esencial para ella y a la que ella se compromete con inversión de recursos humanos y materiales al nivel estratégico (el más comprensivo), táctico y operacional. La PEI intenta correlacionar y consolidar estos tres niveles de actuación cuando orienta la reflexión estratégica por medios gráficos (las matrices) para una síntesis de variables cruciales. La matriz actual incorpora elementos de las dos previas. Lo que se ha considerado con respecto a los elementos que definen esas matrices debe servir como base de la explicación de la matriz de planificación estratégica institucional integrada.

El componente de *actividades estratégicas y concentración de esfuerzos o inversión de recursos* –cuarta columna de la matriz– se refiere a las actividades o disposiciones al nivel de la institución (organización) necesarias para

apoyar la instrumentación de políticas judiciales en los ámbitos gubernamentales o sectoriales. Éstas pueden incluir la planificación y formulación de políticas públicas (nivel estratégico), planificación e instrumentación de políticas organizacionales (nivel táctico) y el desenvolvimiento de iniciativas organizacionales (al nivel operacional), como pueden ser el diagnóstico y la investigación, la generación de información y utilización del conocimiento, la formulación de planes y actividades y la evaluación del desempeño de las mismas.

La concentración de esfuerzos o inversión de recursos, en este contexto, se refiere a la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de infraestructura, etc., así como a la inversión en por lo menos tres áreas de acción: 1) la coordinación de actividades; 2) el apoyo de actividades jurisprudenciales más allá de la institución, y 3) relaciones externas con otros organismos del Estado que tienen competencias en el área judicial. Si no existe una dependencia o un mecanismo interinstitucional (como comités o comisiones) que se encarguen de coordinar o consolidar, desde una perspectiva integral, se pueden identificar configuraciones *ad hoc* (como grupos de trabajo, mecanismos de consulta, redes de cooperación, etc.) que se hagan responsables de algún aspecto de las políticas y estrategias seguidas por la institución.

El apoyo administrativo y gerencial es parte importante del compromiso organizacional, que debe estar orientado a hacer más efectivos los servicios administrativos internos que apoyan la labor institucional. Con frecuencia los planes estratégicos tienen previsto el adiestramiento del personal y el mejoramiento de su nivel profesional. Este compromiso con los recursos humanos, así como la asignación de personal especializado a las funciones de planificación, se debe contar entre los tipos de inversión de recursos aquí contemplados. En esta matriz se supone que se están estableciendo metas e iniciativas

Cuadro 3. Matriz de planificación estratégica institucional integrada

Nivel de actividad institucional	Problemas enfrentados, oportunidades identificadas por nivel de actuación institucional	Objetivo(s) general(es) por lograr en cada nivel de actuación	Actividades estratégicas y concentración de esfuerzos o inversión de recursos requeridos	Impacto(s) positivos y negativos por cada nivel indicado	Responsables e influyentes en la toma/instrumentación de decisiones
Estratégico					
Táctico					
Operacional					

internas, que se ha intentado fijar las metas según un diagnóstico y análisis del entorno y los recursos internos disponibles y que se ha tratado de coordinar, desde una perspectiva integral, todos estos elementos de la plataforma estratégica de la organización. Se supone, además, que habrá un seguimiento de la gestión institucional en función de los indicadores de desempeño establecidos en el plan, lo que culmina con la evaluación del plan, el programa y los resultados, así como en modificaciones subsiguientes.

En la quinta columna se consideran los *impactos* de actividades estratégicas que lleguen más allá de la institución, siguiendo los criterios de la matriz de impacto. También se considera la relación de estas actividades con otras iniciativas estratégicas de la misma institución y otros componentes estratégicos de actividades compartidas con otras instituciones o sectores, de tal manera que la participación institucional toque transversalmente todos los demás aspectos del proyecto orientado al sector. La última columna identifica dos categorías de actores, los responsables de la toma de decisiones o la instrumentación de las mismas, y también aquellos participantes (individuos, organizaciones privadas, gubernamentales y no gubernamentales, divisiones de las mismas, gremios, grupos de presión) que puedan influir en los esfuerzos estratégicos. Se debe considerar con cuidado la situación real en cuanto a la participación de tales instituciones o actores sociales y políticos para responder en forma adecuada.

La conducta organizacional en resumen y la matriz de conducta administrativa

En las organizaciones los agentes del cambio generalmente son individuos innovadores –líderes– que actúan con gran creatividad aprovechando las oportunidades que descubren a su alrededor. Al mismo tiempo, el cambio estratégico requiere reorientaciones fundamentales en las normas de conducta administrativa de la organización entera, de parte de todos.

Las normas de comportamiento organizacional urgen el cumplimiento de un sistema de constricciones al intercambio social en cuanto al desempeño de roles, funciones, autoridades y responsabilidades institucionales, como son 1) los reglamentos, o normas formales, que integran la jerarquía normativa organizacional –por ejemplo reglas que prohíban la discriminación en el empleo, o criterios

sobre el ascenso profesional–, y 2) las normas informales, que tienden a ser prolongaciones de las formales, aunque no tienen que serlo necesariamente. Sin el efecto orientador de las normas organizacionales se volvería caótica o confusa la vida de la organización y se reducirían las posibilidades de trabajo compartido, la acción en común. Sin embargo, en cualquier proyecto de gestión estratégica puede parecer necesario inducir cambios precisamente en las normas que definen el comportamiento organizacional, o por lo menos en algunas seleccionadas.

Estos cambios pueden incluir muchos tipos de iniciativas, como el establecimiento de nuevas normas de calidad o de servicio al público, o programas de descentralización, desburocratización o simplificación administrativa. Los cambios en las expectativas de comportamiento pueden proceder de presiones exógenas o externas, como pueden ser nuevas normas relacionadas con la transparencia administrativa, o cambios económicos o tecnológicos que impacten a la organización. Otros cambios serían endógenos o internos en su origen, es decir, procederían de esfuerzos desplegados por la organización misma, los que usualmente inducen también el cambio institucional. En muchos casos un cambio en el poder de las partes, por ejemplo el propiciado por transiciones políticas a escala nacional, pueden terminar por cambiar las expectativas de la conducta administrativa y precipitar cambios en el carácter normativo de las instituciones afectadas.

Un área donde se pueden manifestar hábitos de comportamiento disfuncionales es la de la información. Aquí suelen manifestarse las asimetrías de información y sus distorsiones. Puede manifestarse el ocultamiento de ella entre la gerencia y el resto de la organización, o entre grupos, divisiones y organizaciones enteras. Puede ocurrir también que la información y el conocimiento se concentren en los niveles operacionales, lo que les da a éstos un grado de poder desproporcionado. Para romper con tales actitudes, que compiten sin necesidad, se requieren cambios de actitud y comportamiento.

Por lo tanto, se pueden necesitar iniciativas estratégicas que tengan como fin lograr cambios de actitud y comportamientos. Como ya se ha indicado, estos tipos de cambio pueden tener un carácter principalmente regulatorio o normativo, creando nuevas expectativas, por ejemplo, para servir al ciudadano. Suelen implicar cambios en la cultura organizacional, lo mismo que la modificación de sistemas, procedimientos y criterios de política administrativa, así como ajustes en las estructuras de

incentivos y recompensas. Cualquier tipo de cambio estratégico conducirá al cambio de actitudes y el incremento del conocimiento, pero tales cambios sólo preparan el terreno para la instrumentación estratégica. Para que las estrategias sean efectivas se deben tomar en cuenta nuevos incentivos o reforzamientos de conductas individuales y se debe especificar cuáles serían los cambios deseados.

Con base en estas consideraciones, la matriz de conducta administrativa (cuadro 4) requiere una reflexión acerca de las actuales y otras posibles salidas estratégicas relacionadas con el cambio organizacional. En esta columna se identifican iniciativas estratégicas y objetivos programáticos pertinentes a niveles sectorial (como una nueva expectativa de transparencia presupuestaria), organizacional (por ejemplo nuevos procedimientos internos en la asignación de responsabilidades) e individual, con referencia a roles específicos (como nuevas expectativas para la gerencia en su papel coordinador). Los objetivos podrían definirse como cambios de conducta entre grupos o individuos.

Se deben identificar indicadores gerenciales y administrativos cuando se pueda. De izquierda a derecha, se deben relacionar claramente los objetivos y las estrategias, por un lado, con su efecto sobre la institución, el sector, y otros actores identificados en cada célula matricial, por el otro. Se supone que los objetivos y las iniciativas estratégicas identificadas pueden nacer de la institución misma o impactar a ésta desde afuera (los factores estratégicos endógenos o exógenos mencionados).

Aunque la matriz no tenga una columna específica para los incentivos o refuerzos, podrían ser mencionados como partes de estrategias seleccionadas, y señalados

como positivos (+) o negativos (-). La matriz se debe utilizar principalmente como instrumento de reflexión y análisis. Es en este sentido que las matrices pueden promover el desarrollo organizacional en términos estratégicos. Se debe mencionar que en todas estas matrices las celdas y columnas se pueden modificar cuando sea necesario, se podrían combinar las matrices o crear nuevas, lo importante es que sean útiles en la práctica.

Conclusión

En el modelo de planificación estratégica integral o PEI se descubre una nueva modalidad multidimensional que consolida la planificación. Uno de los procesos puestos en práctica en la integración dinámica de factores estratégicos, por ejemplo, es un tipo de regresión evaluativa (*backward mapping*) que comienza con iniciativas y logros clave y deduce cuáles son los pasos previos necesarios, examinando la planificación e intervención gerencial ya establecidas en el desarrollo de programas y políticas. Conforme a las propuestas de Mintzberg, el modelo PEI separa la formulación y ejecución de estrategias, un proceso de *síntesis*, de la planificación en sí, que se debe entender como un proceso de *análisis*. La estrategia se define en el transcurso de la ejecución programática y la actuación política, de manera que la estrategia, creada en la acción y en la práctica, modifica la planificación constantemente. Las estrategias *emergen* de la totalidad de un contexto gerencial y político, ya que no suelen –ni pueden– ser diseñadas y puestas en marcha definitivamente, con suficiente presencia, en momentos definidos.

Las estrategias representan la *convergencia* de ideas y acciones originadas dentro de la organización. No les

Cuadro 4. Matriz de cambio de conducta administrativa

Intervención estratégica, con el(los) objetivo(s) de conducta correspondiente(s)	Cambios e incentivos dirigidos a los responsables de la toma de decisiones y/u otros actores que participan en la instrumentación de estrategias	Cambios e incentivos dirigidos a la conducta del personal de la institución que participan en la instrumentación de estrategias	Cambios/incentivos dirigidos a los usuarios, clientes o a la ciudadanía en general
Intervención estratégica y objetivo número 1			
Intervención estratégica y objetivo número 2			
Intervención estratégica y objetivo número 3			

pertenecen solamente a la gerencia superior, ni siquiera a divisiones de planificación, sino a la organización entera. Las estrategias reflejan toda la dimensionalidad y realidad organizacional –estructura como proceso, continuidad e innovación, y posibilidades y limitantes. Se conciben así, integralmente, de manera que de la estrategia se evita caer en el formalismo, es decir, en la sobrevaluación de la planificación como tal.

Bibliografía

Barney, J.B., "Strategic factor markets: expectations, luck, and business strategy", *Management Science*, núm. 32 (1986), pp. 1231-1241.
 Bueno, E., "El capital intangible como clave estratégica en la competencia actual", *Boletín de Estudios Económicos*, num. 164 (1998), pp. 207-229.

Camerer, C. y A. Vepsäläinen, "The economic efficiency of corporate culture", *Strategic Management Journal*, núm. 9 (1988), pp. 115-126.
 Cope, G. Robert, *El plan estratégico: haga que la gente participe*, Legis, Bogotá, 1991.
 Dierickx, I. y K. Cool, "Asset stock accumulation and sustainability of competitive advantage", *Management Science*, núm. 35 (1989), pp. 1504-1511.
 Flores, Víctor, *Planificación estratégica*, Cinterplan, Caracas 1992.
 Mintzberg, Henry, *El poder en la organización*, Ariel, Barcelona, 1992.
 Moore, Mark H., *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge, 1995.
 Morales Nieto, Enrique, *La gerencia del futuro y los estilos de planificación estratégica*, Tercer Mundo, México, 1989
 Salazar Cano, Edgar, *Cibernética*, Ediciones Técnico-Jurídicas, Caracas. 1979.
 Stoner, James y Charles Wankel, *Administración*, Prentice-Hall, México, 1989.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITE DICTAMINADOR José Ayala Espino, Silvano Espindola, Gerardo Jacobs, Julio Lopez, Luis Felipe Lopez-Calva, Juan Carlos Moreno Brid, Ugo Pipitone, José Rangel, Ricardo Solís. CONSEJO EDITORIAL. Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hoppenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, Jose A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesus Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Jose Blanco
 Secretario de Redaccion: Guillermo Escalante A

Vol. LXIX (1) Mexico, Enero-Marzo de 2002 Num. 273

Luis F. Lopez-Calva y Luis A. Rivas	<i>Acumulacion de capital, trabajo infantil y educación obligatoria</i>
Ramon A. Castillo	<i>La proteccion de los derechos de propiedad y la eleccion de la estructura de la propiedad corporativa</i>
Christian A. Johnson	<i>Una aplicacion del modelo de cambio de régimen para el crecimiento y la evolución del tipo de cambio nominal en Chile, 1987-2001</i>
Luis René Cáceres	<i>Inercia en las tasas de interes de El Salvador y Guatemala</i>
Julio César Arteaga y Daniel Flores	<i>Una nota sobre la regulación del precio del gas en Mexico</i>
Gustavo Cañonero y Alejandro Werner	<i>Salarios relativos y liberación del comercio en Mexico</i>

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto, \$60.00. Número suelto atrasado, \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.99 dls.)

Precios para otros países (dolares)

	Suscripciones	Numeros sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamerica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canada, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227 Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: teléfono 52 27 46 70 señora Irma Barrón. Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx. Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>