

APUNTES SOBRE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PÚBLICA

Albert Calderó Cabré

1996

Este documento fue difundido como material de trabajo para la asignatura “Planificación Estratégica” del Master de Gestión Pública organizado conjuntamente por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra y ESADE. Albert Calderó fue el profesor de esta asignatura desde su creación en 1994 hasta 1999.

SUMARIO

Introducción. Conceptos básicos
Fases de la planificación estratégica
Análisis de la situación actual
El diagnóstico
La prognosis
El diseño
La ejecución
Evaluación y rediseño

INTRODUCCIÓN. CONCEPTOS BÁSICOS.

1. Origen de la Planificación Estratégica.

Los inicios de la planificación estratégica se sitúan, en el mundo privado, en los años 60, y en el mundo público un poco más tarde, a partir de los setenta.

Es un nacimiento casi simultáneo. La planificación estratégica se desarrolla tanto en el ámbito privado como en el público casi al mismo tiempo y con criterios parecidos.

Es un fenómeno poco común. Estamos acostumbrados a ver como una metodología primero aparece en el mundo privado y después, una vez desarrollada, pasa a ser utilizada en el mundo público. Pero también sucede al revés. Tenemos la idea de que el mundo público siempre va a remolque del mundo privado en lo que se refiere a innovación tecnológica y/o metodológica, pero no es así. Por ejemplo, los tests psicotécnicos y la investigación operativa se inventaron en el sector público.

La aparición de la Planificación Estratégica se debe a dos crisis simultáneas, diferentes pero directamente emparentadas, en el mundo empresarial y en el mundo público.

1.1 La Planificación Estratégica en el mundo empresarial.

En lo referente al mundo empresarial se produce la conjunción de dos fenómenos:

a) La aparición, expansión y consolidación de organizaciones enormes, que trabajan simultáneamente en diferentes países: las multinacionales.

Estas organizaciones necesitan cada vez más mecanismos potentes de previsión y organización. Por un lado, hay una demanda creciente de mayor inversión, se requiere cada vez más dinero invertido para

producir más y más, primero en la industria y después también en los servicios. Este hecho aumenta los riesgos y las incertidumbres que comprometen el futuro de las organizaciones.

Por otro lado, la producción se complica más y más. Es el fenómeno de la diversificación. Estas grandes organizaciones tienen que hacer frente a demandas de productos cada vez más variados y diferentes, cuyo ciclo de vida es cada vez más corto. Están obligadas a hacerlo si quieren mantener un mínimo de competitividad.

La obligación de amortizar las inversiones aboca a las empresas a acertar si quieren evitar su ruina financiera. Los cambios en el mundo empresarial que acabamos de citar complican considerablemente las variables a través de las cuales se podían hacer previsiones de futuro y atenuar los riesgos de equivocación en la toma de decisiones.

b) Sucede otro hecho importante, otra crisis. La guerra de Oriente Medio desencadena la “Crisis del Petróleo” de 1973, una crisis que aterrorizará a las multinacionales. La crisis aparece de una manera imprevisible (al menos desde el punto de vista de los métodos de previsión utilizados hasta entonces) y se constata un hecho inimaginable en aquel momento: un hecho político localizado, una guerra de ámbito regional, es capaz de cambiar las variables de negocio de manera decisiva a nivel mundial.

El consumo energético no era una variable que se tuviera en cuenta a la hora de hacer previsiones en el mundo empresarial. Antes de esta crisis petrolera, se preveía una etapa de crecimiento de entre 10 y 15 años vista. Su entrada en escena hace que se pase a una situación de inflexión, donde la producción y el consumo disminuyen significativamente.

Un hecho político, una variable totalmente fuera de las que se tenían en cuenta en el sector empresarial, influye de manera decisiva. Esto significará la necesidad de replantear y de cambiar la manera de planificar en el sector privado. Ya no es válido el sistema basado en expectativas de mercado y en una lógica incremental que preveía amortizaciones a 10, 15 o 20 años.

1.2 La Planificación Estratégica en el mundo público.

En el mundo público se llega a los mismos problemas que en el mundo privado o empresarial pero desde una lógica diferente.

En los años treinta se produce un momento de inflexión importante para la configuración del Estado. Se pasa de un Estado liberal a un Estado intervencionista en el terreno social y económico.

Este importante cambio que experimenta el Estado actúa directamente sobre un instrumento administrativo que hasta entonces tenía una importancia circunstancial y que a partir de este momento será primordial: el Presupuesto.

También se produce otro cambio: el Ejecutivo aumenta su autonomía respecto al Legislativo. A diferencia de lo que pasa en los Estados Liberales clásicos basados en un sólido principio de Soberanía Nacional donde los Gobiernos son débiles y fuertemente dependientes de los Parlamentos, el Ejecutivo pasa a ser más fuerte y gana autonomía de acción, desligándose de los controles parlamentarios más pesados.

Antes de los años treinta, el Presupuesto consistía en una autorización del Legislativo para que el Ejecutivo pudiera llevar a cabo ciertas cosas.

Pero es a partir de esta fecha cuando se entra en una nueva fase donde el Ejecutivo debe tener más capacidad de intervención, necesita ser más ágil. El Presupuesto, entendido como una suma minuciosa

de autorizaciones de gasto, se convierte en una molestia para el Ejecutivo. Le hace falta una autorización más genérica que le confiera más libertad de actuación.

Del enfrentamiento entre Legislativo y Ejecutivo resultará una evolución de las técnicas de presupuestación. El Presupuesto pasa de ser una previsión de los gastos económicos del Ejecutivo a ser un instrumento global de gobierno y de actuación del gobierno en la esfera socioeconómica.

Este cambio en las técnicas de presupuestación se produce principal e inicialmente en los Estados Unidos de América, donde el hecho de tener una institución con una Presidencia fuerte permitió que la batalla entre el Ejecutivo y el Legislativo se decantara con mayor rapidez, en favor del Ejecutivo.

Fue el Presidente Roosevelt quien tomó la decisión de transferir la responsabilidad de la elaboración del Presupuesto de las manos del Secretario del Tesoro (ministro de Hacienda) directamente a las manos del Presidente.

Además, para que el Presupuesto se convirtiera en un instrumento claro y central para la acción política, creó el *Office of Budget*, encargado de preparar y controlar el Presupuesto.

Así pues, vemos como el Presupuesto pasa a ser, además de una previsión del gasto, una previsión de la acción de gobierno. Se deriva así una sofisticación en las técnicas de presupuestación encaminada cada vez más, hacia una técnica de planificación.

El Office of Budget pasa a elaborar el Presupuesto, que incluye referencias de la acción de gobierno acompañando las diferentes partidas de gastos. Es lo que se llama un **Presupuesto de Ejecución**.

Pero esto rápidamente se revelará insuficiente. La Administración crece y el Ejecutivo tiene cada vez más problemas para dominarla y controlar sus gastos.

Motivado por este contexto, se da otro paso y se pasa de un Presupuesto de Ejecución, a un instrumento que, además de describir todavía más la acción de gobierno citando las actividades, desarrolla instrumentos de control sobre la ejecución para mejorar la eficacia de la acción de gobierno: es el **PPP o Presupuestación por Programas**.

Como ejemplo ilustrador de estos cambios podemos citar que el **Office of Budget** norteamericano pasa a denominarse **Office of Budget and Management** debido a la nueva naturaleza del Presupuesto como instrumento de dirección.

Finalmente, aún queda nombrar otra etapa en la evolución de las técnicas de elaboración del Presupuesto. La cosa se complica todavía más.

A finales de los 60, principios de los 70, aparece lo que más tarde se conocerá como **PPBS o Planning, Programming and Budgeting System** (en castellano, Sistema de Presupuestación, Planificación y Programación).

Se trata de una formulación más avanzada de la PPP que responde al espíritu de control de la gestión y aplicación del presupuesto, por parte de la Administración, de cara a asegurar mayor eficacia.

La PBS prevé y fija unos objetivos previos que han de conseguirse. Unos objetivos más concretos controlados a través de unos indicadores que permitirán controlar y evaluar la aplicación de un Presupuesto que reúne: objetivos, actividades, indicadores y partidas de dinero.

La PPBS se convierte en un instrumento de control maravilloso que nunca llega a funcionar. Lo cierto

es que desde su nacimiento se convirtió en un instrumento monstruoso ingestible.

La aparición de la crisis petrolera de los 70 acabará demostrando que este instrumento representa un gasto enorme, ineficaz e inservible.

La crisis todavía desencadenará dos cambios más en la manera de actuar del Ejecutivo en materia de presupuestación y dirección.

Por un lado, en lo referente a la presupuestación, se inventará el **Presupuesto en base cero**, destinado principalmente a “ahorrar” ya que su novedad reside en el hecho de rediseñar el presupuesto de un año para otro de arriba abajo, eliminando todos los gastos posibles. Técnicamente se asemeja al PBS pero progresivamente, se tiende a ser más radical y se pierde interés por la eficacia planificadora del Presupuesto...

Por otro lado, en el ámbito del **Management** o Dirección, se recurre al **DPO** o Dirección por Objetivos. Este instrumento permite al Ejecutivo usar el sistema de dirección para perseguir objetivos...

Desde estos dos caminos (pérdida de interés por la eficacia del Presupuesto como herramienta para “planificarlo todo” e interés por tener claros los grandes objetivos) llega la Planificación Estratégica al Sector Público.

Como acabamos de ver, paralelamente y por diferentes caminos, tanto en el sector privado como en el sector público, se llega a instrumentos parecidos para la previsión.

Pero las motivaciones profundas son muy diferentes. La Planificación Estratégica en las empresas y en el sector público son diferentes en: el ámbito, las finalidades y los métodos.

2 Definiciones de Planificación Estratégica.

2.1 ¿Qué es la Planificación Estratégica en el mundo empresarial ?

La Planificación estratégica estricta en el mundo empresarial también tiene otro nombre: Marketing Estratégico o Marketing Estratégico Empresarial. Se trata de una definición radical de los grandes objetivos de la empresa en el marco de sus mercados y de las previsibles evoluciones de los mismos.

El mercado es el entorno, es el terreno donde la empresa se juega su dinero y su futuro. Decimos “se juega” porque existe una gran dificultad de ver, de prever la evolución de este entorno o, mejor dicho, de sus entornos.

¿Cuáles son estos entornos?

1. **Los clientes.** Se tiende a pensar que este es el único o al menos, el más importante, el principal. Se tiende a pensar que es un mercado. De hecho, esto es cada vez menos cierto. Hoy en día cada vez es más difícil diferenciar quién es quién entre los clientes y hay que hablar de diferentes mercados de clientes para lo que hasta hace poco se consideraba un producto único y universal.

Este hecho se ha notado, por ejemplo, en los coches. Antes, los fabricantes sólo fabricaban un modelo de coche y una única versión de cada modelo (recordemos el famoso “Ford T”). Hoy, se fabrican modelos y versiones de coches para los segmentos de la población más variados imaginables: gente mayor, gente joven, ricos, pobres, profesionales, familias, urbanos, agrícolas, etc.

2. **Los mercados intermediarios.** Antes, el campo de acción entre el fabricante y el consumidor era

mínimo. Hoy, este campo entre la producción y la venta ha alcanzado dimensiones enormes y se ha llenado de toda clase de intermediarios (grandes cadenas distribuidoras, etc.). Esto significa que existen actores, niveles y filosofías de relaciones diferentes, a tener en cuenta en el campo de la distribución.

3. **Los mercados de proveedores.** También han registrado una evolución hacia una mayor complejidad: diversidad de actores, de naturaleza, de relaciones, etc.

4. **Los mercados financieros.** El dinero es una variable básica en el mundo de la empresa y los mercados financieros representan un entorno cuyo comportamiento tiene una influencia extrema sobre el futuro de una empresa.

Como podemos comprobar, es un entorno en el que se produce una generalización de los problemas del marketing, donde todo problema de empresa es un problema de marketing. El marketing aflora y comprende todas las funciones de la empresa.

(Un ejemplo reciente de esta nueva forma de entender la empresa privada es la acción de López de Arriortúa en la Volkswagen: convertir la producción propia en un mercado interno; convertir partes de la empresa en otras empresas pequeñas que pasan a convertirse en agentes en un mercado de proveedores).

Es un entorno donde cada vez es más difícil la previsión de los acontecimientos (por ejemplo, claramente en el tema del dinero) que contrasta con la situación de antes de 1973-74 donde la previsión era fácil de hacer (un solo “entorno cliente”).

También hemos de tener en cuenta un segundo fenómeno que actualmente de gran importancia: el alto grado de imbricación conseguido entre la empresa y el sector público. Es difícil establecer una frontera clara entre estos dos ámbitos.

Este fenómeno se ve claramente en temas como el Medio Ambiente. Las empresas pasan a ser política y socialmente responsables de su impacto en el medio ambiente. La consecuencia más inmediata es que el entorno cliente absorbe más terrenos que hacen aumentar la variabilidad y es el marketing quien absorbe más trabajo de previsión de la variabilidad.

Este aumento progresivo del peso del marketing en la gestión empresarial también se traduce a nivel organizativo. El marketing va invadiendo los diferentes departamentos hasta llegar a ocupar una posición de “estado mayor”, cercana a la dirección general.

El marketing se “come” el organigrama, abandona su confinamiento en el “departamento de ventas o comercial” (con clara orientación al entorno -o mercado- cliente), para pasar a dominar sucesivamente otros departamentos, como por ejemplo, el de producción (aparece la figura del “product manager”) o el de compras o proveedores, etc. y finalmente, ocupar un lugar preeminente en la organización (que podría ser la “dirección de marketing estratégico”).

Una vez establecido cuál es su origen podemos definir el Marketing Empresarial o la Planificación Estratégica Empresarial como:

UN MÉTODO PARA DEFINIR ORDENADAMENTE LOS GRANDES OBJETIVOS DE UNA EMPRESA PARA BUSCAR LA MEJOR POSICIÓN, ENTENDIDA PARA MAXIMIZAR LA CONSECUICIÓN DE SUS OBJETIVOS, EN SUS ENTORNOS COMPETITIVOS Y SOCIALES.
--

Es lo que podríamos denominar la “filosofía de la empresa”. Es un método muy ligado a una técnica directiva que ya hemos nombrado: la DPO o Dirección por Objetivos.

2.2 ¿Qué es la Planificación Estratégica Pública ?

Hay dos acepciones de Planificación Estratégica Pública:

1. La Planificación Estratégica Pública Corporativa, que trabaja el futuro de una institución.
2. La Planificación Estratégica Pública Territorial, que trabaja sobre el futuro de un territorio (Ciudad, provincia, región...).

1. La Planificación Estratégica Pública Corporativa es:

UN MÉTODO PARA ENUNCIAR DE UNA MANERA ORDENADA LOS OBJETIVOS DE UNA INSTITUCIÓN EN RELACIÓN CON SUS ENTORNOS SIGNIFICATIVOS

Dicho así, nos podemos preguntar qué diferencia hay entre este tipo de Planificación Estratégica y el Marketing Estratégico Empresarial.

Metodológicamente podríamos decir que Planificación Estratégica Pública Corporativa y Marketing Estratégico Empresarial son similares. Pero la Planificación Estratégica Pública Corporativa incorpora un elemento diferencial: en lugar del beneficio empresarial como criterio básico de decisión aparece el criterio de la **mayoría social**: el mantenimiento o ampliación de esta mayoría social cuantificada a través de la mayoría electoral es el criterio básico de decisión en la Planificación Estratégica Pública Corporativa.

En la Planificación Estratégica Pública Corporativa la mayoría social tiene un peso muy alto, que la convierte en una disciplina más politológica/sociológica, con un peso más modesto –pero no menos importante- del marketing.

Ello a pesar de que algunas empresas se han hecho tan grandes que el peso de sus entornos significativos no competitivos han pasado a ser mucho más “pesados”, haciendo que el marketing perdiera importancia. Esto se ha producido hasta el punto que se habla de numerosas empresas de Planificación Estratégica Corporativa. Los hechos sociales y/o políticos tienen una influencia tan importante sobre la empresa que la disciplina sobrepasa lo que es puramente marketing y se incorporan elementos de tecnología politológica y sociológica.

Por ejemplo, cuando la ITT decide “participar” en el hundimiento de Allende en Chile, se sobrepasa lo que es el marketing estratégico empresarial estricto y los objetivos de la empresa ya no son únicamente la maximización de la presencia en el mercado, sino que abarca el ámbito político.

2. La Planificación Estratégica Pública Territorial. Hablamos de Planificación Estratégica Pública Territorial cuando una institución define los grandes objetivos políticos para el futuro del territorio donde se ubica. En este caso tratamos con variables diferentes y que en todo caso no tienen nada que ver con lo que hablábamos hasta ahora sobre Planificación Estratégica Pública Corporativa.

La Planificación Estratégica Pública Territorial pretende:

MAXIMIZAR LAS OPORTUNIDADES DE LA COMUNIDAD (Y DE SU ACTIVIDAD)

ECONÓMICA) QUE VIVE EN ESTE TERRITORIO EN SU ENTORNO GEOGRÁFICO

Por ejemplo, el Plan Estratégico de Barcelona no es el Plan Estratégico del Ayuntamiento de Barcelona, sino de la ciudad.

La Planificación Estratégica Pública Territorial también presenta elementos característicos:

a) incorpora elementos de **marketing**, en la medida que hace un análisis de las ventajas competitivas (del territorio) dentro de su entorno (geográfico).

b) incorpora también la **variable mayoría** social, en la medida que trabaja sobre el futuro de una comunidad que elige sus representantes.

c) y finalmente, incorpora la **coalición**. Para que sea viable una Planificación Estratégica Pública Territorial y se puedan formular un conjunto de estrategias para el futuro de una comunidad se necesita mucho poder. Se necesita una coalición amplia y muy fuerte entre actores públicos y privados, que se comprometan a desarrollar y aplicar el Plan Estratégico.

Una parte del trabajo en la Planificación Estratégica Pública Territorial es construir una coalición. Así, mientras en la Planificación Estratégica Pública Corporativa el poder es un punto de partida en la Planificación Estratégica Pública Territorial el poder es un objetivo.

Para acabar de esclarecer qué es la Planificación Estratégica Pública Territorial, es muy útil compararla con dos técnicas muy próximas pero que responden a lógicas bien diferentes (y que por esta razón inducen a pensar que se trata de lo mismo, hasta el punto de confundirse con la Planificación Estratégica por parte de algún autor):

1. No debemos confundir la Planificación Estratégica Pública Territorial con el Marketing Estratégico de Territorios.

El Marketing Estratégico de Territorios es una tecnología para potenciar un territorio como emplazamiento de determinadas actividades en un entorno competitivo. Por ejemplo, dos casos barceloneses: el lema de “Barcelona, Ciudad de Ferias y Congresos” (ubicar Barcelona en el mercado de ciudades organizadoras de ferias y congresos), o el caso de “Barcelona, sede olímpica de 1992” (ganar la candidatura olímpica).

El Marketing Estratégico de Territorios tiene utilidades prácticas muy claras en el marketing de ubicaciones industriales y el marketing turístico. En este segundo caso, se trata de “vender” un lugar como destino turístico. Por ejemplo el “producto Islas Baleares”. Se vende el territorio donde se ubica el producto turístico; territorio que forma parte de este producto y que es vendido en operaciones de marketing (se acaba vendiendo más el lugar que el hotel).

La similitud es grande y es fácil equivocarse. Hay instituciones que llevan a cabo operaciones de Marketing Estratégico de Territorios pero las denominan Planes Estratégicos.

2. No debemos confundir la Planificación Estratégica Pública Territorial con el Planeamiento Urbanístico.

El Plan Urbanístico, a pesar de su nombre, es básicamente un instrumento jurídico de regulación del uso del suelo, realizado por parte de la autoridad urbanística. Es una ley, no un plan. Sería conveniente que se hiciera en aplicación de un plan, y teóricamente es así, pero en la práctica las decisiones de planeamiento urbanístico son más el resultado del tira y afloja entre promotores y administración que

obra de una planificación racional.

FASES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

1. Análisis de la situación actual (ASA).

Es una operación básicamente experta de estudio del comportamiento de todas las variables significativas del objeto de la planificación estratégica, sea éste una institución o un territorio, tanto de los fenómenos como de los agentes, tanto del propio ámbito de actuación como de sus entornos significativos.

2. El diagnóstico.

Fase específica de la planificación pública que consiste en contrastar la realidad con los valores, la ideología y el programa del Equipo de Gobierno. Fase **eminente política, del Gobierno**, donde el experto únicamente aporta asistencia metódica.

En esta etapa es cuando el Gobierno decide qué problemas son problemas para él y por tanto, cuáles de ellos pretende abarcar. Es una decisión política.

3. La prognosis.

Fase **experta**. En ella se predicen escenarios futuros a partir de la evolución previsible de las variables significativas de la realidad analizada.

4. El diseño.

A partir de los escenarios más favorables definidos en la prognosis se pasa a:

- a) la definición de los escenarios óptimos - **fase política**
- b) la definición de las estrategias necesarias - **fase experta**

-

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

La situación actual se ha de analizar desde diferentes perspectivas:

- A) Ámbito del objeto de la planificación.
- B) Entornos significativos.

En términos del Plan Estratégico de un municipio, el ámbito de actuación sería su término municipal y los entornos significativos serían todos aquellos ámbitos fuera del término municipal en los que se producen fenómenos que inciden o pueden incidir significativamente en nuestra realidad.

Partiendo de esta distinción, dentro de cada campo se han de definir los fenómenos de la realidad o sea, las manifestaciones físicas, económicas y sociales; y los comportamientos de los agentes, que pueden ser instituciones, empresas, grupos de personas o personas significativas.

En el caso de los fenómenos hablamos de realidades materiales y en el caso de los agentes hablamos de realidades sociales y políticas.

1. Los fenómenos.

Para detectar y estudiar los fenómenos se utilizan los métodos de análisis de las diferentes disciplinas que permiten estudiar las realidades físicas, económicas y sociales del ámbito del objeto de la planificación.

No se trata de elaborar una enciclopedia de conocimientos. Un proceso de análisis demasiado amplio y costoso puede acabar siendo estéril porque para cuando termina la realidad ya ha cambiado. Para el plan se requiere un conocimiento de las realidades más claramente motrices del escenario estratégico: aquellas que si cambian, cambian el panorama.

2. Los agentes.

Se han de estudiar desde la sociología y la politología.

La pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿cuáles son las instituciones, empresas, grupos, agentes, con peso significativo (capacidad motriz) en el ámbito de actuación?

A continuación se ha de ver cómo funcionan estos agentes entre ellos y con los agentes del entorno significativo.

Una vez disponemos de toda la información, ésta ha de convertirse en un Análisis de la Situación Actual. Este es el trabajo específico de la planificación estratégica.

En esta etapa se ha de saber dibujar una pintura única de la realidad que lo ligue todo. Esto no siempre se hace así, a menudo se presenta como análisis de situación actual un conjunto de estudios sectoriales. Esto no es un Análisis de Situación Actual sino una colección de estudios sectoriales que pueden perfectamente describir realidades contradictorias.

Lo más importante del Análisis de Situación Actual son las sinergias y las disnergias entre las diferentes variables significativas.

EL DIAGNÓSTICO.

El diagnóstico responde a una simple pregunta: “¿Qué fenómenos de la situación actual han de ser declarados problemas que el Plan Estratégico debería intentar resolver?”

Técnicamente es un proceso de comparación de la situación actual con un modelo.

El diagnóstico es también un posicionamiento ante la realidad. El Análisis de Situación Actual nos permite hacer una representación de la realidad. A partir de este punto, lo que hay que hacer es un **juicio**, expresar qué es lo que nos gusta y qué no de esta realidad.

El diagnóstico es un instrumento que exige una toma de posición de la institución ante la realidad.

Por un lado tiene un contenido de diagnosis experta y por otro tiene un contenido de diagnosis política. La primera es fruto únicamente del trabajo del analista estratégico y, la segunda, del trabajo del gobierno de una institución para llegar a tomar una determinada posición ante la realidad.

1. La diagnosis experta

¿Cómo juzga un analista estratégico una realidad política, económica y social? ¿Qué problemas metodológicos comporta el juicio de una realidad?

Hay dos tipos de diagnosis experta:

La **diagnosis intrínseca** sería aquella donde el experto como “experto” dice que alguna cosa de una realidad es indeseable. Pero muchos aspectos de una realidad socioeconómica no tienen un juicio técnico indiscutible.

Existe otro tipo de juicio, la **diagnosis de opinión pública**. El juicio del experto se forma a menudo a partir del de la opinión pública. Esta es la suma de una serie de valores y creencias de lo que va bien o mal generalmente aceptados por los ciudadanos informados.

Entonces, ¿cuál es el rol del experto en esta etapa de diagnosis?

1. Ha de separar su juicio político de su juicio de experto. Puede emitir opiniones, tiene derecho a hacerlo, siempre que especifique que son opiniones y no criterios técnicos.

2. Debe gestionar los parecidos y las diferencias entre diagnosis experta, diagnosis política y diagnosis de opinión pública.

¿Cómo se realiza la diagnosis política?

Existen ciertos riesgos que han de tenerse en cuenta. Los políticos es fácil que confundan la opinión pública con el juicio político. Además, los políticos tienen miedo de alejarse de la opinión pública.

Un camino posible es a través de la **simulación**.

El experto simula la posición del político y realiza parte del trabajo de estos. Debe convencer a los políticos que es necesaria una diagnosis de las características descritas y que ha de contar

con su participación. Debe advertirles también de la diferencia de conseguir aplicar un método de simulación a través de la Planificación Estratégica y el mero hecho de contestar a la opinión pública.

Otro camino es a través de **métodos directos de apoyo metódico**. El experto ordena en fases el trabajo que ha de seguir el político para definir su posición.

En todo caso, se trata de una combinación de método de simulación y método de apoyo metódico.

Estos dos métodos son útiles y casi imprescindibles para hacer una buena diagnosis política.

¿Cuáles son las variables pertinentes desde el punto de vista político para hacer una diagnosis política?

1. La **ideología**, los **valores** y las **creencias**.

2. Los **designios**. Manifestaciones de voluntad política que se han trasladado al terreno ideológico. Son manifestaciones que se podrían ilustrar con frases como esta: “ lo que es bueno para los taxistas es bueno para el gobierno”.

Las fuentes para llegar a estas variables son diversas. En todo caso, las que han de tenerse en cuenta son las siguientes:

a) el **partido**,

b) las **personas** integrantes del grupo (que también comprende las **redes personales**),

c) y la **mayoría social**, Los intereses objetivos de las personas que apoyan al gobierno en función de valores o designios y que han de tenerse en cuenta.

La construcción de una diagnosis política.

Entre las fuentes, a la hora de realizar la simulación o de preparar la simulación de ayuda a métodos directos de apoyo metódico para la elaboración de una diagnosis política, podemos distinguir las que son fiables de las que no lo son:

a) **fuentes no fiables**. Son especialmente los **programas políticos o estratégicos** de los partidos, porque desde el momento de su elaboración son documentos lejanos a las prácticas y la ideología de los partidos.

b) **fuentes fiables**. Podemos distinguir principalmente tres:

-los **programas electorales** son posicionamientos sobre la realidad, pero hay que separar lo que en ellos son contenidos dirigidos a la mayoría social y lo que son puramente contenidos que emulan la opinión pública.

-el **discurso** es muy útil. No siempre se encuentran transcripciones de los discursos que pronuncia un político, pero es una de las herramientas más útiles para conocer su ideología. Es un documento que ha surgido de él, de primera mano (debemos averiguar si es así). Hay multitud de métodos de análisis del discurso político (Axelrod, por ejemplo, desarrolla una forma de modelizar el discurso a través de cadenas discursivas que permiten establecer una

serie de vectores constantes a partir de las afirmaciones de un discurso).

-la **trayectoria de las decisiones** a lo largo de un período también nos puede dar pistas para la simulación. Esta se basa sobretodo en el análisis de las decisiones tomadas sobre unos pocos temas significativos.

Una segunda línea de trabajo es el análisis de la **mayoría social**. La mayoría social es la ideología y cosmología del electorado que ha apoyado a un equipo de gobierno.

Generalmente, ha de existir una correspondencia entre las variables éticas (/ideología, valores, etc.), los designios y los intereses del equipo del gobierno y los de sus electores. Pero, a veces, podemos encontrarnos sorpresas y descubrir que la procedencia de un equipo de gobierno no es la misma que la de su mayoría social.

Hasta ahora hemos visto formas que nos permiten hacer una buena simulación de juicio político para una diagnosis política. Estas mismas formas –esta simulación- es necesaria para llevar a cabo el apoyo metódico al trabajo del equipo de gobierno para llegar a un juicio político sobre la realidad.

Además, deberemos tener en cuenta lo siguiente:

Evitar la **compulsión** propia de los políticos que demuestran una necesidad urgente por eliminar la incertidumbre de sus soluciones. Existe un riesgo muy probable de que se aferren a la primera respuesta que les suene bien y no se paren a pensar.

Es preciso encontrar una manera **lenta** para hacer trabajar, reflexionar y razonar a los políticos y presentarles **propuestas alternativas** para fomentar su trabajo de razonamiento. Presentando formulaciones contradictorias y alternativas, el político trabaja mucho más cómodo que ante **planteamientos abiertos**.

LA PROGNOSIS

Es una fase básicamente experta, en la que se estudia la evolución futura más probable de la situación actual, o bien de posibles cambios de la situación actual.

La Prognosis realiza proyecciones de futuro, es decir, predice cómo evolucionará cada fenómeno en un futuro teniendo en cuenta sus interrelaciones con otros fenómenos. Entramos en el terreno de la profecía. En la Prognosis se formula cómo será el futuro de esta realidad territorial o institucional sin el Plan Estratégico y con el Plan Estratégico.

Esta tarea no es fácil, adivinar el futuro no es nunca una tarea fácil. Entonces, ¿cómo adivinarlo?

En el fondo, la raíz de la complejidad de la Prognosis reside en el grado de incertidumbre, el grado de turbulencia del contexto en que hacemos la planificación estratégica. Cuanta mayor turbulencia, mayor dificultad para hacer la Prognosis.

La complejidad del mundo en los últimos años ha hecho aumentar la turbulencia y ha cuestionado las técnicas de predicción tradicionales.

INCERTIDUMBRES

Es importante saber ante qué tipos de incertidumbres nos encontramos. En esta dirección es útil la clasificación de incertidumbres realizada por Yehezkel Dror, consultor estratégico, que diferenció cuatro niveles de incertidumbres en el mundo estratégico.

Nivel I. Incertidumbre mecánica determinista.

Incertidumbre en la que pueden establecerse las alternativas y el grado de probabilidad que se de cada una de ellas. El grado de probabilidad puede establecerse de forma precisa (con métodos matemáticos, métodos o cálculo de probabilidad) o por estimación. El ejemplo más característico de este tipo de incertidumbre son las quinielas: se conocen las tres posibilidades de resultado 1-X-2, y se pueden calcular las probabilidades de que aparezcan o no.

Esta incertidumbre podemos resolverla siempre que asumamos un coste estratégico que consiste en calcular las probabilidades de todos los fenómenos y proyectar las alternativas a través del cálculo de probabilidades. En definitiva, la incertidumbre puede resolverse con dinero, o sea, pagando el coste del diseño adicional.

Nivel II. Incertidumbre estocástica.

Incertidumbre donde se pueden establecer las alternativas pero no el grado de probabilidad de cada una de ellas. Esta imposibilidad se debe a la aleatoriedad de los factores que intervienen para que se produzca una u otra alternativa. El ejemplo asociado a este tipo de incertidumbre es el juego de dados; lanzando al aire un dado sabemos qué número aparecerá: 1, 2, 3, 4, 5 ó 6, pero no la probabilidad de cada uno; es aleatorio.

A diferencia de la incertidumbre probabilística, en la incertidumbre estocástica las posibilidades no se rigen por ninguna pauta fija sino por la aleatoriedad, el azar.

Existe la posibilidad de reducir la incertidumbre, sabemos lo que puede pasar pero no tenemos

probabilidades, por tanto, las estudiamos todas. El coste de reducir la incertidumbre es muy alto.

Nivel III. **Incetidumbre indeterminada.**

No se puede definir ni alternativas ni probabilidades, únicamente se pueden definir los escenarios cualitativos. Podemos estudiar los grandes escenarios, sabemos que pasarán fenómenos pero no sabemos cuáles son, ni podremos definir la probabilidad de que pasen.

En los niveles de incertidumbre I y II ésta puede reducirse técnicamente estudiando todos los escenarios posibles. En el tercer nivel de incertidumbre se puede conseguir cierta reducción trabajando sobre lógicas cualitativas; identificando grandes variables que, sin reducir la incertidumbre, nos permitirán tener un cierto conocimiento de los límites y de las variables de este fenómeno. No reducimos la incertidumbre pero estudiamos los riesgos externos.

Nivel IV. **Incetidumbre mutante**

Incetidumbre irreducible, mutaciones impredecibles de problemas, como por ejemplo, la aparición del SIDA.

El planificador estratégico parte de la posibilidad optimista de reducir la incertidumbre, sin quedarse con la visión negativa de Karl Popper que teorizó sobre la imposibilidad teórica de la predicción.

MÉTODO GENERAL PARA ESTABLECER PROYECCIONES DE VARIABLES.

El método general para establecer proyecciones es trabajar con técnicas de proyecciones de diferentes disciplinas y obligando a los técnicos que las utilizan a ponerse de acuerdo. Las proyecciones de las diferentes disciplinas han de garantizar proyecciones consistentes. Se ponen las disciplinas juntas y después se contrastan los resultados para ver si son consistentes respecto a las variables.

Por otro lado, los escenarios se multiplican en un futuro, en un árbol que recoge todas las incertidumbres de los escenarios predecibles (nivel I y II). Los escenarios creados siempre pueden utilizarse pero con un elevado coste estratégico.

¿Cuántos escenarios se han de crear? Se ha de hacer un análisis de coste-beneficio que representa el diseño de escenarios.

1. La primera posibilidad de ahorro es examinar los escenarios más probables (nivel I).
2. La segunda posibilidad es incorporar la variable IMPACTO.

		IMPACTO	
		BAJO	ALTO
PROBABILIDAD	ALTA		
	BAJA A		

El coste de crear escenarios se reduce si únicamente se examinan las alternativas de alto impacto y alta probabilidad. También se reduce el coste y el riesgo si no examinamos las alternativas de baja probabilidad y bajo impacto.

Lo peor son las variables de baja probabilidad y alto impacto. De nuevo es necesario hacer una evaluación en términos de tiempo y coste y decidir si se estudian o no.

MÉTODO GENERAL PARA ESTABLECER PROYECCIONES DE AGENTES

Además de las anteriores, hay unas variables diferentes, especiales, que han de tenerse en cuenta: las variables politológicas. Es preciso establecer proyecciones de las estrategias de los agentes.

¿Cómo realizar proyecciones estratégicas de agentes? Hay 3 métodos diferentes:

a) Estabilidad estratégica.

Proyección estable de las estrategias de los agentes en todo el periodo futuro; los agentes actuarán como ahora. Un tipo así de proyección a veces lleva a escenarios catastróficos y poco creíbles pero que vale la pena analizar.

Los escenarios con proyecciones estables de estrategias son útiles y a veces hay agentes que no se adaptan y llegan a cumplirlos. Otra utilidad es ver hasta qué punto estas estrategias se convierten en contradictorias con los intereses de los agentes.

b) Adaptación estratégica.

Proyecciones adaptables de las estrategias de los agentes. Consiste en diseñar estrategias futuras de los agentes manteniéndose estables en escenarios estables y cambiando de forma adaptable a sus intereses, ante un cambio del entorno.

El criterio de adaptabilidad es que el agente cambie estratégicamente si la realidad es contraria a sus intereses. En esta situación el agente acostumbra a copiar lo que han hecho o lo que hacen otros agentes.

c) Simulación estratégica.

Se buscará optimizar los escenarios forzando cambios estratégicos en ciertos agentes. ¿Qué pasaría si el agente actuara de esta manera optimizando así el escenario? Pues que se crearían escenarios óptimos desde la lógica de la prognosis.

Con la simulación realizamos el paso más característico de la planificación estratégica: diseñar estrategias de máximo impacto que nos permitan resolver los problemas establecidos en la Diagnósis.

Análisis DAFO:

Punto fuerte: Son elementos establecidos en el objeto de la planificación en el ASA y que aparecen como estratégicamente importantes en la Diagnósis y con motricidad positiva en la Prognósis.

Punto débil: Son elementos establecidos en el objeto de la planificación en el ASA y que aparecen como estratégicamente importantes en la Diagnósis y con motricidad negativa en la Prognósis.

Amenaza: Son elementos establecidos en el entorno del ASA y que aparecen como estratégicamente importantes en la Diagnósis y con motricidad negativa en la Prognósis.

Oportunidad: Son elementos establecidos en el entorno del ASA y que aparecen como estratégicamente importantes en la Diagnósis y con motricidad positiva en la Prognósis.

EL DISEÑO

El **diseño** es el paso que sirve para formular el Plan Estratégico. Podríamos decir que es la etapa en la que se “escribe” el Plan Estratégico.

El diseño consta de dos fases:

1. Las Decisiones sobre Escenarios.
2. El Diseño Estratégico.

Antes de explicar en qué consiste esta fase debemos tener presente que continuamos en un proceso en el que se alterna el protagonismo del gobierno de la institución y el del experto.

Recordaremos las sucesivas etapas de la planificación estratégica, sucedía que:

- * En el Análisis de Situación Actual (ASA) el protagonista principal es el experto.
- * En la Diagnósis, es el gobierno de la institución (con más o menos apoyo técnico del experto).
- * En la Prognósis, vuelve a ser protagonista el experto. Porque la Prognósis lo que pretende es conseguir el máximo de objetividad para determinar escenarios de futuro teniendo en cuenta una serie de límites que fijan las incertidumbres.

En el Diseño, el protagonismo es mixto, es compartido entre el gobierno de la institución y el experto. En una primera parte, corresponde al gobierno y en una segunda, al experto.

1. Las Decisiones sobre Escenarios.

Esta primera fase consiste en un análisis de la Prognósis. La Prognósis, recordémoslo, nos

ofrecía una gran diversidad de escenarios. Las decisiones sobre escenarios constituyen una fase en la que el gobierno de la institución se posiciona sobre qué escenarios adopta. Por “adoptar” entendemos qué escenarios son los más deseables desde el punto de vista de la mayoría social, las políticas, los valores y creencias de este equipo de gobierno.

Esta decisión no es una decisión neutra, se han de tener en cuenta los recursos de la institución y el uso que puede hacerse de los mismos.

En la introducción de este capítulo hemos nombrado los tres tipos de escenarios estratégicos que la Prognosis puede plantear:

- Escenarios con estrategias de los agentes **estables** (E)
- Escenarios con estrategias de los agentes **adaptativas** (A)
- Escenarios con estrategias de los agentes **simuladas** (S)

En función de los tipos de escenarios se tendrá que prever un contenido diferente de los recursos que se tendrían que aplicar a partir de la decisión por uno escenario o por otro.

Los costes (organizativos, económicos, cambios culturales, etc.) que se derivan de la decisión por uno de los escenarios de simulación son muy altos.

Es necesario que la institución prevea estrategias para influenciar a estos agentes para que adopten las estrategias que convienen al escenario simulado que ésta ha escogido. Introducir cambios en la propia institución es muy difícil y muy costoso, pero aún lo es más hacer que estos cambios se produzcan en los agentes. ¿Cómo convencerlos para que cambien?

Si se quiere conseguir, es preciso aplicar los recursos propios a las **políticas de lobbying**, un conjunto de metodologías, técnicas y habilidades para conseguir influir sobre alguien sobre el que no se tiene autoridad.

La planificación estratégica acostumbran a hacerla los “pequeños” (los “grandes” tienen grandes incertidumbres y grados muy altos de turbulencia en sus entornos) y adquieren así una gran ventaja competitiva sobre sus vecinos. Pero esta ventaja –que puede ser capacidad de influencia- acaba cuando supera los límites competenciales, económicos o de recursos de la institución. En este momento, acaba la Planificación Estratégica. Los objetivos estratégicos de una institución nunca pueden ir más allá de su propia capacidad de influencia.

Por eso, es muy importante que cada escenario presente “la factura”, una idea de lo que puede suponer la elección del escenario para una institución. Pero, ¿cuál es el contenido de esta factura? ¿Dónde se escribe? Se escribe en la segunda fase.

2. El Diseño Estratégico.

El contenido y la resolución de esta segunda fase, el Diseño Estratégico, depende mucho de la resolución de la primera. De hecho, una y otra son iterativas.

Las decisiones sobre escenarios pueden ser:

a) Decisiones abiertas, en las que se adoptan varios escenarios, se realiza el diseño de las estrategias (de “la factura”) de cada uno y sólo después, se toma una decisión sobre uno.

b) Decisiones cerradas, donde a cada escenario se le añade un pre-diseño de estrategias para escoger sólo uno.

Una vez se toma una decisión firme, la fase de Diseño Estratégico presenta dos vertientes:

a) a) El diseño de las estrategias.

b) b) El diseño de la estructura.

El diseño de las estrategias es muy escueto. De hecho, casi no hay diseño, sino una enumeración breve, sintética y radical de cada una de las estrategias: unas 15 palabras por estrategia.

Sólo a veces, cuando un enunciado es muy novedoso, será necesario un cierto diseño.

En la estructura sí interviene mucho más el diseño. Para llevarla a cabo existen una infinidad de metodologías, desde quien no hace ninguna inversión en diseño de estructura, hasta quien hace una estructura complejísima.

Habitualmente la estructura consta de las partes siguientes:

1. Misión.
2. Ejes Estratégicos
3. Estrategias.

1. La **Misión** encabeza el Plan Estratégico. Es un enunciado breve y radical que resume el escenario deseado (o escenarios deseados). Podríamos decir que es el "leitmotiv" del Plan dada su connotación de marketing.

Un ejemplo muy ilustrativo de Misión es el de: "**PARÍS: CAPITAL INFORMAL DEL MUNDO**", enunciado en los años setenta.

2. Los **ejes estratégicos** aparecen a continuación, debajo de la Misión, y definen los grandes objetivos sectoriales. También, en el caso de la Misión, son enunciados de forma breve y radical.

Según el grado de complejidad de los Planes Estratégicos, se puede dar el caso que hayan **sub-ejes** que definan un poco más los Ejes.

3. Estrategias.

Algunas fórmulas particulares:

a) El enunciado en blanco. Cuando enunciamos una estrategia hay que describirla de forma breve y radical. Pero también se puede dar el caso que se tiene claro que se necesita una estrategia, pero no saber exactamente, cuál. Entonces, sólo se trata de nombrarla. Es un "enunciado en blanco".

b) Las estrategias clave. Son aquellas estrategias que acumulan la máxima motricidad estratégica y que son esenciales para la viabilidad del Plan Estratégico.

Son estrategias que exigen un mínimo de diseño:

- - para asegurar que se ejecutarán fielmente,
- - para aprobar el Plan, ya que se precisa un poco de examen de los recursos que éstas requieren para su implementación.

LA EJECUCIÓN

En la elaboración de un Plan Estratégico la fase de diseño no es lo más importante, sino la **EJECUCIÓN**.

Llevar a cabo un Plan Estratégico es fundamental ya que lo que cuenta es un concepto más global que sólo se consigue con la ejecución del Plan: **el liderazgo estratégico**.

La planificación estratégica es la capacidad de una organización o institución para ordenar su actividad para maximizar sus objetivos. Es una reflexión para la acción, una reflexión que tal y como hemos visto, se hacía en la fase de diseño pero que es importante en tanto que va dirigida a la acción.

¿Cómo se pone en marcha? ¿Cómo se aplica un Plan Estratégico?

Hoy hablaremos de la organización del liderazgo estratégico. Para poner en marcha un Plan Estratégico se ha de trabajar en dos grandes campos:

el de la EJECUCIÓN

el de la COALICIÓN

Estos dos campos no son antitéticos, son dos mundos conectados.

Las actividades ejecutivas son aquellas a las que llega la institución con recursos y capacidad organizativa directa para conseguir los objetivos del Plan Estratégico.

Las actividades de coalición son aquellas con las que se consigue vehicular los objetivos del Plan hacia personas, instituciones o agentes sobre los que no se tiene una relación jerárquica.

1. ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN.

1. Priorización.
2. Diseño.
3. Ejecución.
4. Seguimiento.
5. Información.
6. Vigilancia estratégica.

1. PRIORIZACIÓN.

Una de las primeras actividades es la decisión política sobre grados de prioridad de cada una de las estrategias del Plan Estratégico.

2. DISEÑO.

En el Diseño del Plan se enunciaban políticas pero no se desarrollaban. Algunas de estas políticas, las más complejas, se han de desarrollar mediante un análisis y diseño de políticas. El análisis y diseño de las nuevas políticas se ha de hacer hasta el nivel necesario para poder poner en marcha el Plan Estratégico, siguiendo el orden de priorización adoptado. No todas las políticas necesitaran un análisis y diseño de políticas, sólo las más complejas.

3. EJECUCIÓN ESTRICTA.

La ejecución es poner en marcha las actuaciones que permitirán conseguir los objetivos del Plan Estratégico. Un requisito indispensable en la ejecución del Plan Estratégico es la precisión del contenido de las actuaciones relacionadas con el Plan Estratégico. La ejecución de estas actuaciones requiere un trato organizativo diferenciado.

4. SEGUIMIENTO.

El seguimiento no es una evaluación sino un control sobre la no desviación de la acción en relación con los objetivos. El seguimiento se convierte en una actividad casi policial que persigue que la actuación se mantenga dentro de los márgenes marcados en el diseño.

5. INFORMACIÓN.

Se ha de hacer un gran esfuerzo informativo. En primer lugar dentro de la propia institución e inmediatamente, hacia los destinatarios de la institución: ciudadanos o clientes.

A las personas de la propia institución se les ha de explicar muy bien y con tiempo suficiente el Plan Estratégico. También al entorno. La publicidad del Plan Estratégico es un elemento básico para la credibilidad del Plan Estratégico y para su ejecución.

6. VIGILANCIA ESTRATÉGICA.

La vigilancia estratégica es una actividad estratégica central en la fase de ejecución. Consiste en la vigilancia continuada del entorno significativo del Plan Estratégico para detectar nuevas oportunidades y amenazas.

Debemos tener presente que un Plan Estratégico es un ejercicio radical, global pero no exhaustivo. Se examina una parte del entorno, nunca todo el entorno. Por tanto, hay territorios que no han sido explorados por el Plan Estratégico, ya sean del entorno o de la Institución y que pueden ser lagunas del Plan Estratégico.

Dicho con otras palabras, la vigilancia estratégica es el examen continuado de la institución y del entorno buscando amenazas y oportunidades no contempladas en el Plan Estratégico, u otras nuevas que acaban de surgir. Constantemente suceden incidentes y acontecimientos que pueden hacer aparecer nuevas oportunidades o nuevas amenazas.

II. ACTIVIDADES DE COALICIÓN.

1. Información.
2. Lobbying.

3. Negociación.

Las actividades de coalición son aquel conjunto de actividades que consiguen que los agentes, las personas y las instituciones hagan lo que dice el Plan Estratégico o realicen actividades en la dirección del Plan Estratégico. Las actividades de coalición son actividades que se hacen desde una institución para conseguir que los otros hagan algo.

1. INFORMACIÓN.

Lo que debe hacer una institución es explicar el Plan Estratégico a través de operaciones de comunicación potentes, dedicando suficiente tiempo y recursos. La información ha de pensarse con la lógica de los destinatarios, o sea, los decisores de otras instituciones y utilizar un lenguaje adecuado al que ellos utilizan. El marketing se ha de utilizar para conseguir que los destinatarios suscriban nuestro Plan.

Las operaciones de comunicación de un Plan Estratégico son complejas, han de tener diversos impactos y ser enérgicas. Se ha de estudiar a los destinatarios y sus hábitos de consumo de información.

2. LOBBYING.

El lobbying consiste en dar información y ejercer presión efectiva sobre personas, agentes o instituciones para que adopten el Plan Estratégico. La actividad de lobbying requiere un diseño y un análisis de los intereses de los agentes, de los puntos débiles o de los mecanismos de presión indirecta. Es necesario crear mecanismos de presión.

3. NEGOCIACIÓN.

Consiste en la negociación con la persona, agente o institución con la que estamos interesados en formar coalición, para llegar a acuerdos.

EVALUACIÓN Y REDISEÑO.

En el supuesto de que la vigilancia estratégica descubriera cambios significativos en el entorno, la tarea que se deriva es la adaptación del Plan a estas nuevas variables. La fase que se encarga de hacerlo es la de **evaluación y rediseño**.

La evaluación.

En toda fase de ejecución es necesaria una actividad permanente de evaluación del Plan Estratégico, que condicione su evolución y permita adaptarlo a base de sucesivos rediseños.

La evaluación consiste en un conjunto de actividades que cuestionan el contenido del Plan desde el punto de vista de su evolución en el tiempo. Su característica especial, en el campo de la Planificación Estratégica es que es muy **compleja**. Consta de diferentes niveles de actuación:

1. Evaluación de cada uno de los proyectos estratégicos.

Se tiene que llevar a cabo una evaluación de cada proyecto recogido en el Plan Estratégico. Para hacerlo, contamos con diferentes instrumentos:

- El análisis y diseño de políticas (ADP).
- La Programación.
- La Planificación de Proyectos.

... así como de diferentes criterios de evaluación:

- eficacia
- eficiencia
- efectividad
- etc.

2. Evaluación de la ejecución del Plan.

La evaluación de la ejecución del Plan no consiste necesariamente en la suma de las evaluaciones de cada uno de los proyectos. No se trata únicamente de eso. Además, existe una **evaluación de eficacia relativa del Plan**.

El Plan estratégico es un instrumento de trabajo más de una institución. Se trata de una concentración de políticas y de agentes en aquellos campos donde la relación coste/beneficio es más ventajosa. No obstante, hemos de tener presente que una parte de la institución sigue trabajando al margen o fuera de lo que recoge el Plan.

En este sentido es preciso evaluar la relación entre los recursos destinados a proyectos (políticas, actuaciones) del Plan y las de “fuera del Plan” y plantearse, en función de los resultados de la evaluación, qué hay que potenciar, qué tiene que pasar dentro del Plan, qué ha de salir...

Existe un ejemplo que nos ilustra este tipo de planteamiento evaluador. Hace unos años, entre 1987 y 1989, en un contexto de crisis económica importante, las instituciones públicas se dedicaron a la **promoción económica**. Fue un instrumento muy de moda y que poco a poco,

las instituciones han ido abandonando calladamente porque su eficacia ha sido nula.

Pero la razón de esta falta de eficacia la encontramos en que eran políticas a las que se dedicaron muy pocos recursos. A recursos raquíuticos, resultados nulos.

Lo mismo puede suceder con un Plan Estratégico. Si en la fase de su ejecución no se le dedican los recursos suficientes, puede ser que no genere resultados satisfactorios. Una posibilidad es que las actividades “fuera de Plan” inmovilicen recursos necesarios para el Plan. El Plan entra directamente en competencia con otras actividades de la institución para conseguir recursos. Por eso, muchos Planes Estratégicos fracasan porque, al final, se le dedican pocos recursos.

¿Por qué el Plan Estratégico no recoge todas las actividades de la institución? Por definición, el Plan no puede hacerlo todo. No es un instrumento pensado para hacerlo todo, sino para aprovechar al máximo las oportunidades y eliminar las amenazas más importantes para la institución movilizandoo recursos considerables.

Una obligación de los Ayuntamientos es limpiar las calles. Lo contemple o no el Plan Estratégico lo hará igual. Ahora bien, puede que desde una lógica de Planificación Estratégica necesitemos que las calles estén muy limpias, entonces sí es preciso incluirlo en el Plan.

El Plan Estratégico tiene una lógica diferente a la PBS. La Presupuestación por Programas parte de lo que ya se está haciendo en una institución. Analiza la totalidad de las acciones de la institución, le asigna objetivos, recursos, plazos...

El Plan Estratégico primero dice qué se ha de hacer y luego busca los recursos para cada uno de los objetivos.

3.Evaluación de la vigilancia.

Las dos formas anteriores son las más específicas o “genuinas” de la fase de Evaluación del Plan Estratégico.

La evaluación del entorno que hace la vigilancia también es muy difícil de realizar porque existen las inercias de la planificación y de la programación que tienden a “cosificar” el Plan Estratégico. Es como si pusiera el Plan en un altar y, a pesar del paso del tiempo y de los cambios del entorno, no se cambia para adaptarlo de tanto adorarlo por considerarlo “perfecto”.

Cuestan, hasta los cambios en el discurso político. Hay casos en que se dice que el Plan Estratégico es “algo que va a misa” y al “que no puede cambiársele ni una coma” y después nadie se atreve a proponer un cambio. Esto es contrario a la lógica del Plan Estratégico que, respecto al ejemplo anterior, es todo lo contrario: el Plan ha de cambiar en función de los cambios del entorno.

El Rediseño.

Ante los cambios del entorno, conviene:

a) **Rediseñar cada proyecto** (que se deriva directamente de la vigilancia de la ejecución de los proyectos). Estos tipos de rediseño son un primer nivel de actualización del Plan y desde nuestro punto de vista es “continua”.

b) **Modificar el "cesto de proyectos"** o de las prioridades estratégicas. Los cambios pueden darse en los calendarios o en los recursos dedicados a cada proyecto. Se trata de cambios basados en poner, reconducir o quitar recursos de cada proyecto en función de los cambios del entorno o de las prioridades estratégicas.

c) **Rediseñar el Plan.** Es el replanteamiento global del Plan para adaptarlo a los cambios surgidos en el entorno al cabo de cierto tiempo. Cuando hablamos de cambios en el entorno, hablamos de cambios en las relaciones entre los ejes, cambios en la parte sustancial del Plan. Esto significa introducir cambios en las áreas y en la estructura del Plan.

Resumiendo estos últimos tres puntos, la revisión o rediseño de un Plan Estratégico se ha de hacer según estos criterios de urgencia:

En el caso de los proyectos: **continua.**

En el caso de las prioridades: **a menudo.**

En el caso del Plan Estratégico entero: **cada mandato (4 años).** Hemos de tener presente que en muchos casos ni siquiera se ha mantenido la misión en este corto periodo de tiempo (debido al alto grado de turbulencia registrado).

Además, hay un instrumento complementario muy importante: la **Planificación a Medio Plazo**, una previsión plurianual de las grandes variables que son:

a) **La cartera de grandes proyectos** Cuántas cosas se han de hacer y cuánto costarán.

b) **El Modelo económico-financiero** Un modelo de grandes variables presupuestarias de la institución: ingresos, gastos, déficit, deuda,...