

La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales

Por *José Luis Méndez Martínez**

Resumen

La planificación estratégica es una herramienta central en el proceso de toma de decisiones, tanto para la adopción e implementación de políticas como para su posterior evaluación. En este trabajo realizamos un pequeño análisis sobre sus antecedentes, para reflexionar posteriormente a partir de diferentes aportes que han completado esta concepción a lo largo del tiempo. Esto posee un impacto relevante no solo para el análisis de los procesos políticos sino para propia gestión pública en un mundo cada vez más cambiante, complejo e incierto.

Palabras clave

Planificación estratégica, gestión pública, sector público, políticas públicas, administración pública.

Abstract

The strategic planning is a central tool in the decision-making process, both for the adoption and implementation of policies and for their subsequent evaluation. In this work we carry out a small analysis of its antecedents, reflecting later on from different contributions that over time have completed this conception. This has a relevant impact not only for the analysis of political processes but also for public management in an increasingly changing, complex and uncertain world.

Key words

Strategic planning, public management, public sector, public policies, public administration.

* Profesor investigador del Colegio de México e investigador nacional Nivel III.

jlmendez@colmex.mx

<https://orcid.org/0000-0003-2521-7874>

1. Introducción

El objetivo del este artículo es presentar el estado del arte y varias reflexiones generales sobre la planeación estratégica en el sector público, hasta cierto punto, a partir de algunas contribuciones propias. Para ello, se divide en tres partes: I. antecedentes; II. elementos generales de la planeación estratégica en el sector público; y III. tipos de entorno, de estrategia y algunas técnicas de análisis situacional. Por último, se ofrecen reflexiones finales y perspectivas, que incluyen algunas referencias a la planeación estratégica después de la pandemia por COVID-19.

2. Desarrollo

I. Antecedentes

En el siglo XX, la planeación estratégica se convirtió en un instrumento fundamental de las organizaciones alrededor del mundo. Si bien el concepto de estrategia se originó hace unos 3000 años, en el marco de la confrontación bélica (Freedman, 2016; Gaddis, 2019), a partir de este concepto se desarrollaron aplicaciones en otros ámbitos. En general, el término estrategia hace referencia a 1) la planeación en relación a una circunstancia compleja o difícil de una combinación específica de acciones y recursos; 2) orientada a mejorar la dotación de capacidades de un actor en relación con otros, ya sean individuos, grupos u organizaciones; 3) con el fin de lograr un objetivo general: desde ganar una batalla hasta introducir un producto en el mercado, resolver un problema estatal o proveer un bien público (Méndez, 2020). En este sentido, la planeación estratégica es la capacidad para obtener y usar adecuadamente la información para definir la naturaleza de un actor, sus objetivos y recursos, su circunstancia particular dentro de un cierto contexto y, en función de ello, especificar una estrategia de acción para alcanzar dichos objetivos.

Si bien la estrategia se relaciona con todos los aspectos anteriores, derivado del conocimiento militar, diversos autores han estudiado las formas específicas de manejo de los recursos existentes en una situación dada de manera de aumentar su potencia o efecto. En general, se han señalado varias dimensiones

importantes para lograr el aumento, por ejemplo: 1) la organización; esto es, la concentración de las fuerzas y los recursos propios y la división de las fuerzas y los recursos del adversario; el resguardo de los puntos o momentos débiles propios y la ofensiva en los puntos o momentos «nodales» y más débiles del adversario; 2) el posicionamiento, es decir, el conocimiento del terreno o entorno y la elección del mejor lugar posible para la acción; 3) la maniobra; esto es, la definición de la forma más productiva de acción o ataque (por la retaguardia, por el flanco, en «envoltura», entre otros), en esta dimensión, la sorpresa puede desempeñar un papel fundamental (en función del conocimiento previo de los planes del adversario y el ocultamiento de los propios, la realización de acciones que confundan al enemigo y debiliten su respuesta, entre otros); y 4) la ejecución, es decir, la capacidad de ejecución rápida y coordinada, así como la capacidad de adaptabilidad y ajuste.

En el siglo xx, la aplicación de la planeación estratégica primero pasó del ámbito militar al de la competencia empresarial, y más tarde al de la planeación organizacional. En términos generales, evolucionó en dos vertientes: la primera va de lo interno a lo externo, es decir, de la administración «científica» interna de las empresas o las organizaciones al análisis de su entorno; la segunda va de la planeación a la adaptación o el aprendizaje, es decir, de la aplicación rígida a la aplicación flexible de los planes y el énfasis en la adaptación y la ejecución.

Dos autores precursores de la planeación estratégica en la segunda mitad del siglo xx fueron Chandler (1962) y Ansoff (1965). Ellos se enfocaron en el estudio de la naturaleza y entorno de la empresa privada, y, entre otros planteamientos, subrayaron que para tener éxito, las metas, las acciones y los recursos de esta deben estar bien articulados. Más tarde se destacaría también que, en función de los productos y los mercados en que una empresa actúa como de sus «ventajas competitivas», esta debe definir un «vector de crecimiento» y un tipo de estrategia, por ejemplo, introducir un nuevo producto o ampliar la venta de uno ya existente. Porter (1980) fue uno de los principales popularizadores de la planeación estratégica en los años ochenta, al proponer desarrollar el análisis estratégico en función de ciertas fuerzas competitivas (como la amenaza de nuevos competidores o nuevos productos, el poder de compradores y proveedores, y el grado de competencia entre las empresas), sobre las que se puede seleccionar

una de varias estrategias posibles, como bajar costos y precios, modificar el «posicionamiento», es decir, la diferenciación del producto, enfocarse en la calidad del producto o en las necesidades de los clientes, entre otros.

Sin embargo, en el campo de la planeación estratégica también hubo diversos autores que la han criticado. Mintzberg (1994) fue uno de los primeros; él argumentó que aquella planeación no funciona porque asume que el cambio puede predecirse y porque los estrategias están generalmente desconectados de la operación. Para este autor, el desarrollo de la estrategia se convirtió en un rito formal. De esta posición crítica, posteriormente, derivaría la diferenciación entre los conceptos *planeación estratégica* y *gestión estratégica*.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, el campo de la planeación y gestión estratégicas se convertiría en una verdadera industria, con una infinidad de autores y conceptos que han llevado a que el término *estratégico* se haya desgastado bastante e incluso genere cierta desconfianza (con alguna razón). Con todo, es innegable que la actuación estratégica aún resulta fundamental para el éxito o el fracaso de las organizaciones y los gobiernos, por eso es un tema ineludible en el estudio y la práctica de las políticas públicas y la dirección organizacional.

II. Elementos generales de la planeación estratégica en el sector público

En el campo de las políticas públicas pueden tener cierta aplicación los conceptos sobre la estrategia desarrollados inicialmente en el campo militar y empresarial, dado que, en cierta medida, involucran la confrontación entre distintos líderes, partidos, poderes y regiones, entre otros. Así, la visión militar de la estrategia puede ayudar a elegir el ámbito, los recursos y el momento más adecuado para agendar, formular o implementar una decisión o un conjunto de decisiones en el ámbito público.

Existen organizaciones públicas o semipúblicas que, claramente, están en un entorno competitivo, como cuando las empresas públicas compiten con las privadas por la provisión de ciertos servicios (Hansen & Ferlie, 2016). Sin embargo, aun de las organizaciones de otro tipo de ambientes, como los

ministerios, pueden derivar lecciones estratégicas del campo empresarial o militar; por ejemplo, de manera parecida a cuando un ejército avanza en el campo de batalla, se puede identificar un punto (causa/lugar/actor) de un problema que haga que ese problema sea más fácilmente «resoluble» o «vencible», o el punto en que una acción sea más «impactante» o brinde más oportunidades de acción subsecuente, entre otras posibles aplicaciones.

No obstante, debe advertirse que la perspectiva que se ha adoptado en el campo militar o el empresarial puede llevar al error de visualizar la política, el gobierno o la administración pública solo como confrontación o competencia, cuando en estos ámbitos también se pueden (y en algunos casos se deben) involucrar procesos en los que solo por medio de la cooperación será posible resolver los problemas o proveer adecuadamente los bienes públicos. De esta manera, en lugar de los factores vinculados a la confrontación (como la sorpresa), pueden resultar más productivas las estrategias contrarias, es decir, las que promueven la acción colectiva basadas en la persuasión o en ciertos factores que generan certidumbre y confianza entre los actores, como la «reputación», el «señalamiento» o «la sombra del futuro» (Axelrod, 2006; Méndez, 2020).

En este sentido, la construcción de una reputación por medio de un comportamiento consistente y acorde con una «señalización» positiva y coherente –en la que en lugar de sorprender como se busca en la confrontación bélica, «se hace lo que se dice» de manera constante– puede promover la certidumbre, la confianza y la acción colectiva. Asimismo, países como los Estados Unidos o Canadá han mostrado que, cuando la posibilidad de interacciones futuras entre los actores se «proyecta» sobre sus interacciones presentes (gracias a la existencia en esos países de servicios profesionales de carrera), la coordinación y la cooperación se dan más naturalmente, incluso sin necesidad de instancias coordinadoras formales (Méndez, 2020).

Es importante tener en cuenta que en el ámbito gubernamental se actúa en un contexto institucional democrático-legal, donde pueden existir «adversarios» pero no «enemigos» (en sentido estricto). Además, puesto que los gobiernos u organizaciones tienen ideologías o posiciones que preceden al análisis estratégico, el objetivo puede no ser necesariamente «ganarle» a alguien, sino

más bien lograr que esas ideologías o posiciones, y sus manifestaciones en la política pública, se realicen. Así, como se sugirió, los programas gubernamentales tienen por objetivo obtener la mayor calidad y valor posibles en un determinado bien o servicio público, sin que necesariamente exista un competidor claro para el Estado.

En todo caso, en cualquiera de las situaciones mencionadas, la planeación estratégica de una organización sigue una secuencia de acciones. Sobre la base de algunos textos que han aplicado los conceptos de la planeación estratégica para la dirección de las organizaciones públicas (Nutt & Backoff, 1992; Bryson, 2011; Joyce, 2015), he definido nueve etapas:

1. DEFINICIÓN O ACUERDO SOBRE EL PROCEDIMIENTO: definición del grupo estratégico que coordinará la planeación estratégica, entorno y estrategia para el desarrollo de su proceso, elaboración de diagramas de flujo y cronogramas para su desarrollo.
2. DEFINICIÓN (MANTENIMIENTO O REVISIÓN) DE LA MISIÓN ORGANIZACIONAL: definición de principios/valores/fines últimos o permanentes de la organización y, en esa medida, de su naturaleza e identidad. Posiblemente, definición/revisión preliminar de la visión y objetivos.
3. ANÁLISIS SITUACIONAL: selección de técnicas de análisis situacional; recopilación y evaluación de la información; definición de la circunstancia estratégica (favorable, desfavorable o neutral); evaluación y discusión de la misma.
4. DEFINICIÓN O REVISIÓN DE LA VISIÓN: definición o revisión del objetivo general de la organización en el mediano o largo plazo y el posicionamiento a partir del análisis situacional (y, a veces, de la misión).
5. DEFINICIÓN DE OBJETIVOS: establecimiento del «mapa» o «cascada» de objetivos de largo, mediano y corto plazo, así como de la gradación de su prioridad. Discusión y evaluación de definición, pertinencia, jerarquía y complementariedad de los objetivos en el mapa.
6. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIA PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS: análisis de opciones y establecimiento del conjunto y secuencia de acciones estratégicas que se ejecutarán para alcanzar los objetivos, a partir de las técnicas de análisis situacional que se hayan utilizado (estrategia

- ofensiva, defensiva o de continuidad). Definición de factores clave para el éxito de la ejecución (actores, momentos, etc.).
7. DEFINICIÓN DE LA MECÁNICA Y SECUENCIA ESPECÍFICAS DE LAS ACCIONES: definición de tipos y momentos de acciones, el uso de recursos y la relación con los actores involucrados. Evaluación de oportunidad y consistencia de mecánica y secuencia de acciones. Elaboración de diagramas de flujo y cronogramas para la ejecución de las acciones propuestas en la estrategia.
 8. ANÁLISIS DE SUPUESTOS/FACTORES CLAVE DE ÉXITO Y DE RIESGO: identificación de los factores esenciales y los riesgos existentes para la ejecución exitosa del plan. Proyecciones de escenarios o juegos estratégicos con actores involucrados.
 9. DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE SEGUIMIENTO/ADAPTACIÓN DE LA POLÍTICA EN EL PROCESO DE EJECUCIÓN: definición de técnicas de seguimiento, como el cuadro de mando (*balanced scorecard*) o sistemas de semáforos, así como la elaboración previa de escenarios alternativos y planes de contingencia (planes B)¹.

Es preciso destacar que estas etapas de la planeación estratégica constituyen solo una guía que deberá adaptarse a cada situación, ya que no es un proceso lineal con un orden invariable; más bien, es un proceso de «avance y regreso» constante, pues cada paso involucra la evaluación de las acciones desarrolladas anteriormente y quizá su reelaboración. Por ejemplo, si bien la visión y los objetivos se colocan aquí después del análisis situacional, en realidad cuando se realiza el análisis, esa visión y mapa ya se comienzan a discutir para analizar el grado en que se han logrado y por qué; y así, en función de ello, posteriormente revisarlos y ajustarlos.

Además, es importante advertir que desde hace algunas décadas se ha enfatizado en la diferencia entre los procesos de *planeación estratégica* y *gestión estratégica* (Poister, 2010); aunque ambos tipos de procesos tienden a fusionarse, la *planeación estratégica* alude principalmente al establecimiento de objetivos y cursos de acción, y la *gestión estratégica* se refiere, además, a la gestión de las personas, los recursos, los conflictos y las negociaciones, que son necesarios

¹ Esta es una versión revisada y ligeramente diferente a la publicada en Méndez (2020).

para la ejecución de un plan estratégico (Joyce, 2015). Mientras la primera está más sujeta a las guías formales, la segunda representa un ejercicio mucho más complejo y difícil. Por supuesto que la consecución exitosa de los objetivos de una organización requiere de ambas, pero por razones de espacio, en este artículo se hará foco en los temas de la estrategia relacionados con la planeación, aunque en las reflexiones finales se harán algunas referencias generales en torno a la gestión.

La literatura sobre *planeación estratégica* en el sector público es relativamente amplia. Aquí se mencionarán algunas de sus tendencias generales de manera muy esquemática. Bryson & George (2020) presentaron un panorama general de estas, y las dividen en *enfoques comprensivos* y *enfoques parciales*. Dentro de los *enfoques comprensivos* mencionan el *modelo de política pública de Harvard*², el del *incrementalismo lógico* y el de la *gestión de actores involucrados*, mientras que dentro de los *enfoques parciales* se encuentran los *enfoques de negociaciones estratégicas*, *gestión de asuntos estratégicos*, *planeación estratégica para la innovación*, *enfoques de contenido*, *enfoques de portafolio* y *análisis competitivo*.

En este artículo expondré el primero, que ha sido el más conocido y utilizado. Al presentar los nueve pasos ya expuse uno de sus elementos centrales, aunque mi versión presenta algunas diferencias respecto de las que señalan Bryson & George. El *modelo de política pública* también se concentra en los tipos de entorno, de estrategias y de técnicas de análisis situacional, por eso, en la siguiente sección, presentaré estos temas desde una perspectiva propia y con algunas modalidades particulares que he desarrollado en textos anteriores.

III. Tipos de entorno, de estrategia y algunas técnicas de análisis situacional

Como se ha señalado, para desarrollar adecuadamente una estrategia o planeación estratégica es necesario conocer el entorno. De una manera general, se pueden definir tres tipos básicos de entorno y de estrategia. Respecto al primero,

² Bryson & George lo llaman en este artículo *modelo de política pública de Harvard*, pero creemos que, en realidad, este enfoque tiene orígenes muy diversos. En la cuarta edición de su libro, Bryson presentó un esquema similar al que en ese entonces denominó *ciclo de cambio estratégico* (2011, pp. 41-80).

se puede hablar de un entorno *favorable*, *desfavorable* y *neutro*. Respecto de la segunda, es posible hablar de una estrategia *ofensiva* (de avance o crecimiento)³, una *defensiva* (de retroceso, repliegue o decrecimiento) y una *neutral* (de pausa o mantenimiento del estatus o posición). De manera esquemática, a partir de los tipos de entorno podríamos considerar los tipos de estrategia más convenientes; así, a un entorno *favorable* le correspondería una estrategia *ofensiva*; a un entorno *desfavorable*, una estrategia *defensiva*; y a un entorno *neutro*, una estrategia *neutral* (Méndez, 2020). Por supuesto, al momento de la acción, la vinculación entre entorno y estrategia puede ser más complicada y variable (por ejemplo, en ciertas circunstancias una estrategia *ofensiva* puede ser conveniente ante un entorno *desfavorable* o *neutro*), pero esta relación esquemática inicial da una idea del tipo de combinación que se puede establecer entre ambos.

A su vez, existen diversas técnicas de análisis situacional, sobre las que se puede definir el entorno o circunstancia de un actor. En este artículo describiré brevemente cinco de ellas: el *análisis FODA*, el *análisis de correlación de fuerzas*, el *análisis de riesgo*, los *diagramas de árbol* y el *análisis contingente de toma de decisiones* (también hay otras, como el *análisis PEST*). Aquí solo pretendo precisar un poco más qué son y ofrecer un primer panorama muy general de las técnicas de análisis situacional, pero debe advertirse que cada una involucra múltiples elementos adicionales a los ya señalados, que se pueden conocer al consultar la amplia bibliografía existente.

El *análisis FODA* consiste en una evaluación de los elementos centrales de la circunstancia de una organización, tanto internos (fortalezas y debilidades) como externos (amenazas y oportunidades). Considerando estos elementos, este análisis permite definir una situación estratégica, la cual de manera inicial se puede subdividir en tres tipos básicos. Cuando es *favorable*, las fortalezas superan las debilidades y las oportunidades superan las amenazas; cuando es *desfavorable* las debilidades superan las fortalezas y las amenazas superan las oportunidades,

³ Cabe destacar que en la estrategia *ofensiva* el crecimiento o avance puede ser tanto en sentido vertical («de expansión» al agregar funciones o entidades en los diversos niveles dentro de la misma organización, o «de avance» en el espacio o el tiempo), como en sentido horizontal (de «diversificación» al agregar funciones o entidades a los lados, esto es, en un mismo tipo de organización o nivel dentro de ella; o de «refuerzo» al aplicar acciones que fortalecen o preparan mejor proyectos planeados).

y cuando es *neutral* las fortalezas y las amenazas quedan empatadas, o bien se tiene una situación favorable en una dimensión y una desfavorable en la otra. Para definir una situación estratégica a partir de un *análisis FODA* se suelen desarrollar cuadros que enlistan las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y otorgan valores cuantitativos a cada una de ellas, con el fin de observar si la suma de puntos de todas las fortalezas enlistadas supera a la de las debilidades y la suma de puntos del conjunto de amenazas supera a la del conjunto de oportunidades (o viceversa) (Sousa y Arbesú, 2018). A partir de este análisis se pueden crear matrices que relacionen y contrasten las fortalezas, las debilidades, las oportunidades y las amenazas, y permitan identificar estrategias específicas; por ejemplo, por mencionar las de los extremos: 1) si se está en una situación favorable, la estrategia de maximizar las fortalezas y oportunidades o, en otras palabras, aprovechar las oportunidades utilizando las fortalezas (*maxi-maxi*); o 2) si se está en una situación desfavorable, la estrategia de minimizar las debilidades y las amenazas o, en otras palabras, protegerse de las amenazas cubriendo en lo posible las debilidades (*mini-mini*), como se muestra en el Cuadro 1 (para una visión general sobre el *análisis FODA* véase Gurel, 2017).

El análisis de correlación de fuerzas (en su versión más sencilla) identifica los actores —individuales o colectivos— involucrados en determinado campo de acción, especifica su posición respecto a un determinado tema (asunto, decisión, programa o política) u organización, mide el grado de poder de cada uno de ellos, y establece con lo anterior una correlación de fuerzas. Desde el punto de vista de un tema u organización, en principio esa correlación puede resultar también de tres tipos: *favorable*, *desfavorable* o *neutral*. Los actores que pueden relacionarse con un tema u organización son varios; por ejemplo, los gobernantes (presidentes, gobernadores, legisladores, funcionarios o jueces), periodistas, empresarios, sindicalistas, líderes partidistas, expertos, activistas y cabilderos, entre otros.

Aunque los decisores de políticas suelen hacer algún tipo de cálculo de la correlación de fuerzas entre los actores involucrados al considerar una alternativa de decisión o política pública, generalmente, el cálculo se hace de una forma más bien simple e intuitiva. Por ello, a partir de la literatura sobre Análisis de Involucrados (Ackerman & Eden, 2011; Metcalfe, 1978) y, en general, la literatura de la ciencia política sobre el poder y otros temas. En un libro reciente desarrollé

diversos procedimientos para un análisis más sistemático de una correlación de fuerzas, con tres grados de complejidad: análisis sencillo, análisis semicomplejo y análisis complejo (Méndez, 2020, pp. 153-166).

Cuadro 1. Matriz FODA

Factores internos	Lista de fortalezas F1. F2. --- Fn.	Lista de debilidades D1. D2. --- Dr.
Factores externos		
Lista de oportunidades O1. O2. --- Op.	FO (maxi-maxi) <i>Estrategia para maximizar tanto las F como las O</i>	DO (mini-maxi) <i>Estrategia para minimizar las D y maximizar las O</i>
	1. XXXXXXXXXXXXXXXX (O1, O2, D1, D3...)	1. XXXXXXXXXXXXXXXX (O1, O2, D1, D3...)
Lista de amenazas A1. A2. --- Aq.	FA (maxi-mini) <i>Estrategia para maximizar las fortalezas y minimizar las amenazas</i>	DO (mini-maxi) <i>Estrategia para minimizar tanto las A como las D</i>
	1. XXXXXXXXXXXXXXXX (F1, F3, A2, A3...)	1. XXXXXXXXXXXXXXXX (D1, D3, A1, A2, A3...)

Fuente: <https://www.monografias.com/trabajos75/analisis-foda-herramienta-planeacion-estrategica/analisis-foda-herramienta-planeacion-estrategica>

En el análisis sencillo, se especifica la preferencia respecto a un tema u organización por parte del conjunto de actores involucrados en un campo de acción (que entonces se clasifican como aliados u opositores en relación con ese tema u organización) y se relaciona con el grado de poder de cada uno de ellos. Se pueden establecer varias escalas de medición, pero si se estableciera una de solo dos valores (a favor y en contra; alto y bajo), se obtendría un mapa que incluye a cuatro tipos de actores en relación con un tema: aliados muy poderosos, aliados poco poderosos, opositores muy poderosos y opositores poco poderosos.

En el análisis semicomplejo se agrega la dimensión *intensidad* de la preferencia, para conocer el sentido de esta última en cada actor y el grado de importancia

que cada uno otorga al asunto en cuestión (y, por lo tanto, la probabilidad de que use su poder en un sentido u otro). De esta manera, se llega a un mapa con ocho tipos particulares de actores. Por último, el análisis complejo agrega a las tres dimensiones anteriores la de *seguridad de posición*, es decir, el grado en que un actor está seguro o cierto de su preferencia (distinta a la de intensidad, ya que a un actor puede importarle mucho un asunto, pero no estar seguro de si está a favor o en contra, o puede ser propenso a cambiar de opinión con mayor o menor facilidad). En este caso, se llega a un mapa de dieciséis actores (ocho aliados y ocho opositores).

En el análisis complejo, además se toma en cuenta el tipo de relación entre los actores y la consecuente existencia de coaliciones, así como el grado en el que la coyuntura en el momento del análisis puede favorecer o no a cada grupo de actores. Cada analista o decisor puede elegir alguno de estos grados de complejidad, de acuerdo con el tiempo disponible o la importancia que le asigne al análisis de correlación de fuerzas entre los actores involucrados. La selección de uno u otro grado tiene ventajas y desventajas. Como ocurre con toda variable o factor, la medición de estas dimensiones ofrece dificultades y retos, que no puedo discutir ampliamente en este artículo. Con todo, se podría decir que la medición de la preferencia y la intensidad –que a veces los actores suelen explicitar públicamente– es comparativamente más sencilla que la medición de la seguridad o el poder. Para un análisis de correlación de fuerzas se puede eliminar o ponderar a la baja algunas dimensiones, a la vez que se agregan o se ponderan otras a la alta, aunque ello tendrá diversos tipos de consecuencias sobre la naturaleza y la oportunidad del análisis. Por ejemplo, se puede considerar también la importancia de cada actor para un tema u organización y dar más puntuación a los actores más importantes (que en el sector público suelen ser aquellos de los que depende el otorgamiento de los recursos políticos y administrativos necesarios para la existencia o el progreso de un tema u organización).

El procedimiento para desarrollar un análisis de correlación de fuerzas sencillo (de bajo grado de complejidad) es el siguiente:

1. Se realiza un *mapeo hacia adelante* (*forward-mapping*) en el que se identifican los actores involucrados con un tema u organización.

2. Se asignan valores a los actores en cada una de las dimensiones seleccionadas (en este caso solo preferencia y poder). Cada analista puede desarrollar este procedimiento asignando los valores que considere más pertinentes en función de distintos grados de precisión, desde una escala con valores dicotómicos, por ejemplo, a favor y en contra, y alto y bajo, hasta escalas más diferenciadas.
3. Se establecen valores generales de referencia para la correlación de fuerzas.
4. Se identifica el número de actores aliados y se obtiene el valor total.
5. Se identifica el número de actores opositores y se obtiene el valor total.
6. Se resta el valor total de opositores del valor total de aliados para obtener un resultado global.
7. Se compara el resultado global con los valores de referencia para obtener el tipo de correlación de fuerzas (favorable/positiva, desfavorable/negativa o neutra/empatada).

En el trabajo anterior hay un ejemplo de este análisis, así como del análisis complejo (Méndez, 2020, pp. 156-166).

En función del análisis de correlación de fuerzas se puede seleccionar tanto una estrategia interna de relacionamiento con los actores, como una estrategia externa enfocada en la consecución de objetivos, en la que los recursos existentes se concentran en el desarrollo de cierto tipo de acciones. Las combinaciones entre correlaciones de fuerza y estrategia interna pueden ser las siguientes:

1. **CORRELACIÓN DE FUERZAS FAVORABLE:** estrategia defensiva (concentrar los recursos en mantener apoyos o aliados presentes con el fin de asegurar la correlación favorable).
2. **CORRELACIÓN DE FUERZAS DESFAVORABLE:** estrategia ofensiva (concentrar los recursos en obtener apoyos o aliados nuevos).
3. **CORRELACIÓN DE FUERZAS NEUTRA:** estrategia defensiva-ofensiva (usar algunos recursos para buscar nuevos apoyos o aliados, y otros para asegurarse de mantener los que ya se tienen).
4. Las posibles relaciones entre correlaciones de fuerza y estrategia externa son:

- A. CORRELACIÓN FAVORABLE: estrategia ofensiva en la búsqueda de los objetivos, por ejemplo, buscar objetivos ambiciosos o todos los objetivos simultáneamente;
- B. CORRELACIÓN DE FUERZAS DESFAVORABLE: estrategia defensiva en la búsqueda de objetivos, por ejemplo, buscar pocos objetivos u objetivos poco ambiciosos; y
- C. CORRELACIÓN DE FUERZAS NEUTRA: estrategia intermedia en la búsqueda de objetivos, como buscar un número limitado de objetivos u objetivos difíciles, pero no demasiado ambiciosos.

Como es de esperarse, en las situaciones desfavorables la capacidad estratégica de maniobra, seguimiento y adaptación resulta fundamental, es en estos casos que la literatura sobre estrategia política resulta más útil o necesaria. Esta literatura es relativamente amplia y trata diversos aspectos. En el libro mencionado, discuto diversos autores en relación con cada etapa del proceso de política pública. Por ejemplo, en cuanto a lo que denomino la fase de *problematización*, presento y discuto las contribuciones de Schattschneider (1960) en relación con el *alcance*; las de Riker (1986) en relación con el *enmarque*; y las de Kingdon (1984) en relación con las *ventanas de oportunidad*. El primero se relaciona con el grado en que un asunto puede interesar a grupos más amplios o reducidos de actores; el segundo se vincula con la forma en que se presentan los asuntos de manera de formar coaliciones a favor o en contra de una decisión; finalmente, el tercero aborda las oportunidades favorables para impulsar un asunto en la agenda o una decisión en un determinado sentido.

Tomando en cuenta a estos y otros autores, en relación con esta etapa concluyo, de manera general, que, si se desea avanzar con un asunto o problema en la agenda pública, conviene colocarle una etiqueta efectiva, presentarlo en forma aceptable y sencilla, asociarlo con alguna solución convincente, generar a su alrededor una coalición para luego estar alerta a la aparición de una coyuntura favorable y aprovecharla rápidamente antes de que «se cierre». Sin embargo, también advierto que el desarrollo de una estrategia para impulsar un problema en realidad excede un mero cálculo de maniobras e implica riesgos importantes que se deben asumir responsablemente (Méndez 2020, p. 133)⁴.

⁴ Schröder (2004) presenta —en cierto grado, a la manera de Maquiavelo— un conjunto de referencias a estrategias, tipos de terreno, etc., aplicables en el ámbito político y electoral.

Otra técnica que puede utilizarse para definir la situación estratégica de una organización, de una decisión o un conjunto de decisiones es la llamada *análisis de riesgo* (Ley Borrás, 2001). Un análisis sencillo de riesgo involucra los siguientes pasos:

1. Definir la escala de intensidad de impacto y probabilidad de un evento.
2. Multiplicar los valores máximos para definir el valor máximo de referencia.
3. Asignar valores de probabilidad e impacto a cada evento.
4. Multiplicar el valor de intensidad por el valor de impacto para cada evento.
5. Comparar con el valor máximo de referencia para establecer el grado de riesgo. Los valores para la escala de intensidad del impacto de un evento son: *muy insignificante* (1), *insignificante* (2), *intermedio* (3), *importante* (4) y *muy importante* (5). La probabilidad del impacto de un evento se puede observar como: *muy improbable* (1), *improbable* (2), *intermedia* (3), *probable* (4) y *muy probable* (5).
6. La definición de un grado de riesgo en función de la intensidad y la probabilidad de un evento (o conjunto de eventos) para una organización puede utilizarse para definir si la situación es favorable (*bajo riesgo*), desfavorable (*alto riesgo*) o neutra (*riesgo intermedio*). A partir de ello, se puede proceder a definir alguna de las estrategias mencionadas.

La técnica *diagramas de árbol* (Ley Borrás, 2001; Dunn, 1981) es un tanto diferente de las anteriores, ya que más que definir una circunstancia como *favorable*, *desfavorable* o *neutra*, sirve para definir las probabilidades de distintos cursos de acción a partir de una situación. Ello permite tomar la decisión que conduzca a un resultado que sea conveniente para que un actor tenga una buena probabilidad de suceder dada una distribución de probabilidades determinada. En esta técnica, se siguen los siguientes pasos:

1. Se hace un mapeo de la política pública hacia adelante en el que se definen nodos de decisión, nodos de incertidumbre y nodos de resultados.
2. Se asignan probabilidades en los nodos de incertidumbre.
3. Se multiplican las probabilidades para tener la probabilidad de cada resultado.
4. Se evalúan las alternativas en términos de su probabilidad (se presenta un ejemplo en Méndez, 2020, pp. 166-169).

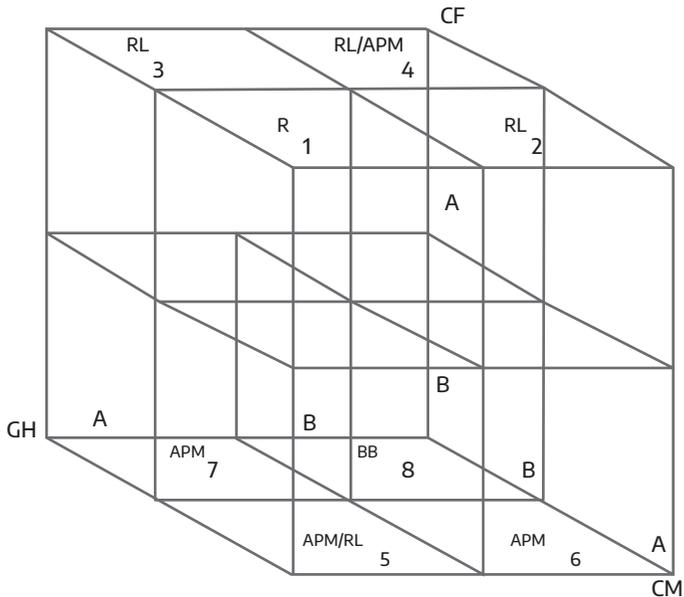
Finalmente, el análisis contingente de toma de decisiones es otra técnica que permite analizar el tipo de situación o contexto para definir el tipo de estrategia, en este caso en relación al método o modelo de toma de decisiones. En este sentido, hace algunos años desarrollé una matriz a partir de tres dimensiones: *claridad de fines*, *claridad de medios* y *heterogeneidad de los actores*, en la que establezco dos valores para estas dimensiones: *bajo* y *alto*.

En función de ello, resultan ocho tipos de situación, que van desde aquella en la que existe alta claridad de fines, alta claridad de medios y alta heterogeneidad de actores, hasta aquella en la que los valores de las tres dimensiones son bajos.

Un ejemplo del primer caso (celda uno, al frente a la izquierda) es el ámbito de la política de salud, ya que el fin es más claro —la salud de la población—, relativamente definible y medible; los medios también, ya que los establece de forma relativamente clara la ciencia médica y; por último, existe una gran diferencia profesional entre los médicos y el resto de los actores involucrados en ese ámbito (administradores, pacientes, entre otros).

Un ámbito en el extremo opuesto (celda ocho, atrás a la derecha) es el de la investigación científica, donde los fines y medios son menos claros, ya que son más diversos, y los actores involucrados suelen tener un nivel profesional similar (asociado, por ejemplo, a la posesión de un doctorado). En función de estas características, en el primer caso es más probable que una estrategia decisoria asociada a la teoría del racionalismo y un modelo jerárquico resulte más efectiva para la obtención de los objetivos, mientras que en el segundo caso es más probable que lo sea una estrategia decisoria asociada a la teoría de la anarquía organizada y un modelo democrático/multidisciplinar (de entrada, porque los mismos fines están por definirse). En sentido contrario, la utilización de un modelo anárquico-organizado, en el primer caso, o de un modelo racional-jerárquico, en segundo, puede resultar inefectivo y hasta catastrófico. La matriz tridimensional de toma de decisiones se presenta en la Figura 1 y se explica ampliamente en Méndez (2020, p. 233).

Figura 1. Matriz tridimensional de modelos decisores y situaciones



Fuente: Méndez, J. L. (1999). Estudio introductorio. En B. Guy Peters. *La política de la democracia*. FCE.

Debe advertirse que estas técnicas de análisis situacional son solo algunas de las que existen en el campo de la planeación estratégica y la toma de decisiones, y que, si bien no hago referencia a ellos, existen múltiples aspectos, dificultades y retos involucrados en la aplicación de cualquiera de estas técnicas.

3. Reflexiones finales y perspectivas

En este artículo se describieron brevemente algunos conceptos básicos y algunas técnicas que ofrecen un primer marco para el desarrollo de una planeación estratégica dentro de una organización. Sin duda, una planeación que resulta fundamental para que un programa o una política pública logre alcanzar sus objetivos. Sin embargo, en realidad, establecer la relación entre el entorno y la estrategia, y, en general, desarrollar una planeación estratégica, son tareas

complejas sobre las que aquí solo se ofrecieron ciertas orientaciones generales. Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta la creciente diferenciación que se ha dado entre *planeación estratégica* y *gestión estratégica*, que ha asociado a la primera principalmente con el establecimiento de objetivos y cursos de acción, y a la segunda con la gestión de las personas, los recursos, los conflictos y las negociaciones que requiere la ejecución de un plan estratégico (Joyce, 2015). Si bien ambas son necesarias para cualquier organización, la primera está más sujeta a algunas guías formales, mientras que la segunda está más rodeada de incertidumbre y representa un ejercicio mucho más complejo y difícil.

En general, en este campo ha habido un creciente énfasis en la *gestión estratégica*, vinculado a las críticas que vienen desde Mintzberg (1994) a la incapacidad de los procesos de planeación para prever la evolución del entorno de una organización. En función de ello, esta gestión ha puesto el énfasis en una *planeación estratégica contingente* (Andrews *et al.*, 2012), al no plantear una estrategia sola, sino una estrategia principal y varias secundarias asociadas a entornos alternativos, así como en el *aprendizaje estratégico continuo*, es decir, en la evaluación o monitoreo permanente del entorno y de la estrategia preestablecida para decidir si está funcionando o se requiere un ajuste o incluso una sustitución.

De acuerdo con Ferlie & Ongaro (2015), la gestión estratégica surgió a partir de los cambios que se han dado en las últimas décadas en la economía política y en la configuración del sector público, así como a partir de la emergencia de enfoques distintos para conducir la administración pública, como la Nueva Gestión Pública. Para estos autores, la gestión estratégica involucra un conjunto de enfoques que se seleccionan según el contexto particular. En buena medida, se trata de los enfoques de la gestión pública en general, una visión relativamente actualizada se puede encontrar en Bryson & George (2020, pp. 14-19).

Otros planteamientos de la gestión estratégica han involucrado críticas a la separación entre las etapas de formulación e implementación, que ahora tienden a verse mucho más integradas y, consecuentemente, a la separación entre los altos niveles jerárquicos, los intermedios y los bajos, lo que favorece esquemas más horizontales de gobernanza o liderazgo (Franco, 2016; Joyce, 2017; Méndez, 2020b).

Como la/el lectora/or debe sospechar, la sorpresiva crisis sanitaria por COVID-19 acentuó la percepción de las limitaciones que ya se notaban en la planeación estratégica gubernamental para prever la evolución del entorno, así como la urgencia de transitar hacia los esquemas de la *planeación estratégica contingente* y el *aprendizaje estratégico continuo* asociados a la gestión estratégica. En términos generales, recientemente se ha venido planteando la necesidad de un estilo más dinámico, abierto, profesional, descentralizado, inteligente y tecnológico para el ejercicio de la gestión pública (Ansell *et al.*, 2020; Longo, 2021; Oszlak, 2021).

De esta manera, después de la pandemia están adquiriendo relevancia creciente campos de estudio, que no son nuevos, como los del comportamiento y los procesos mentales que el ser humano desarrolla para tomar decisiones, en principio en relación con el pensamiento heurístico sujeto a sesgos (Kanheman, 2011) o incluso «miopía organizacional» (Levinthal & March, 1993), pero especialmente en relación con la gestión de crisis y la capacidad de aprendizaje, la reacción y la adaptación acelerados, bajo condiciones que involucran, por un lado, alto riesgo o alta incertidumbre y, por el otro, estructuras institucionales o burocráticas que no favorecen la flexibilidad (Metcalfe, 1978; Taleb, 2007; Stanton & Webster, 2014; Foss, 2020).

Otros temas que también venían emergiendo en la literatura desde hace algunas décadas, pero que, sin duda, adquirieron mayor relevancia a partir de la pandemia por COVID-19, son el uso gubernamental de las nuevas tecnologías (Oszlak, 2021) y la gestión del conocimiento en las organizaciones (Nonaka & Takeuchi 1995; Davenport & Prusak, 1998; Hernández, 2018). No obstante los importantes avances recientes, todos estos campos de estudio siguen ofreciendo retos significativos en la investigación de sus objetos de estudio.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, F. & Eden C. (2011). Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning*, 44(3), 179-196.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. & Walker, R. (2012). *Strategic Management and Public Service Performance*. Palgrave.
- Ansell, C., Sorensen, E. & Torfing, J. (2020). The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems. *Public Management Review*, 23(7), 949-960.
- Ansoff, I. (1965). *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*. McGraw-Hill.
- Axelrod, R. (2006). An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 100(4), 1095-1111.
- Bryson, J. (2011). *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. Jossey Bass.
- Bryson, J. & George, B. (2020). Strategic Management in Public Administration. En B. Guy Peters & I. Thynne (eds.), *The Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Oxford University Press.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT Press.
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Harvard Business School Press.
- Drucker, P. F. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. Harper and Row.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis*. Prentice-Hall.
- Ferlie, E. & Ongaro E. (2015). *Strategic Management in Public Sector Organizations. Concepts, Schools, and Contemporary Issues*. Routledge.
- Freedman, L. (2016). *Estrategia. Una historia*. La Esfera de los Libros.
- Foss, N. J. (2020). Behavioral Strategy and the COVID-19 Disruption. *Journal of Management*, 46(8), 1322-1329.
- Gaddis, J. L. (2019). *Grandes estrategias*. Taurus.
- Gurel, E. (2017). Swot Analysis: A Theoretical Review. *The Journal of International Social Research*, 10, 994-1006.

- Hansen, J. & Ferlie, E. (2016). Applying strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology. *Public Management Review*, 18(1), 1-19.
- Hernández, V. (2018). *La gestión del conocimiento en las organizaciones*. Alfaomega.
- Joyce, P. (2015). *Strategic Management in the Public Sector*. Routledge.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus y Giroux.
- Kingdon, J. (2002). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown.
- Ley Borrás, R. (2001). *Análisis de incertidumbre y riesgo*. Ediciones Consultoría en Decisiones.
- Levinthal, D. A. & March, J. G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic Management Journal*. 14(Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy), 95-112.
- Longo, F. (2020). La gestión pública de la pandemia: diez aprendizajes. *Estado abierto*, 5(1), 131-143.
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Méndez, J. L. (2020b). Leadership and Change in the Public Sector. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1397>
- Metcalfe, L. (1978). Policy Making in Turbulent Environments. En K. Hand y F. W. Scharpf (coords.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Sage.
- Mintzberg, H. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning Plans*. Free Press.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press.
- Nutt, P. & Backoff, R. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. Jossey Bass.
- Oszlak, O. *El Estado en la era exponencial*. INAP-CLAD-CEDES.
- Poister, T. H (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70(1), 246-254.
- Porter, M. (1980). *Estrategia competitiva*. Pirámide.
- Riker, W. (1986). *The Art of Political Manipulation*. University Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People*. Rinehart and Winston.

- Schröder, P. (2004). *Estrategias políticas*. Fundación Friedrich Naumann-OEA.
- Sousa, J. D. y Arbesú, L. I. (2018). *Planificación gubernamental*. Oxford University Press.
- Stanton, T. & Webster, D. W. (2014). *Managing Risk and Performance: A Guide for Government Decision Makers*. Wiley.
- Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Random House.

Cómo citar este artículo

Méndez Martínez, J. L. (2021). La planificación estratégica en el sector público. Estado del arte y reflexiones generales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(1), agosto-noviembre, 59-80.

Fecha de recepción 06/2021 | Fecha de aprobación 08/2021