

Adaptación y aplicación de la planeación estratégica en el sector público *

WILLIAM J. SIEMBIEDA **

Introducción

La están empleando en ciudades (Río de Janeiro, Quebec, Santiago y San Francisco), en estados (Oregon, Utah y Minnesota) y en tierras tribales (San Juan Pueblo, Nuevo México, Estados Unidos).

La planeación estratégica se utiliza actualmente en el sector público más que antes. ¿Por qué se está utilizando? ¿En qué consiste? ¿Cómo se puede aplicar y cómo deben usarla en los niveles estatal y municipal las organizaciones públicas sin fines de lucro y gubernamentales? Este artículo presenta una breve historia de la forma en que ha evolucionado la planeación estratégica, examina su posible aplicación en el sector público, identifica factores comunes, describe un modelo general y presenta ejemplos de la forma en que se practica en América del Norte y en América del Sur.

¿Por qué usarlas?

La razón primordial para emplear la planeación estratégica es que se vive en un periodo de cambios rápidos e

inesperados, que en el contexto latinoamericano incluyen amplia urbanización, inestabilidad de muchos modelos de desarrollo nacional y de fomento económico y las experiencias de economía mixta con gobiernos donde no estuvo ausente el elemento socialista. Los cambios provocados por los planes nacionales de ajuste estructural y las directrices que marcan las instituciones financieras internacionales demandan de muchos gobiernos latinoamericanos el mejoramiento de los servicios y una eficacia acorde con los costos de ellos en el sector urbano (Banco Mundial, 1994). Durante las últimas cuatro décadas ha aumentado en todo el mundo no sólo el número de cambios, sino también la velocidad y diversidad de éstos. Y mientras más cambios haya, mayor será la necesidad de contar con las herramientas que permitan ajustarse y trabajar con ellos para lograr los objetivos planeados.

En la mayoría de los casos, las influencias externas ocasionan el cambio interno, el cual, a su vez, influye en las acciones de las orga-

nizaciones encargadas de realizarlas (Einsweiler y Miness, 1992). Por ejemplo, cuando los grandes asentamientos urbanos irregulares tienen que ver con una mayor contaminación del aire generada por los automóviles, los ciudadanos empiezan a exigir a las dependencias estatales y municipales que pongan en vigor regulaciones que frenen el crecimiento e instrumenten programas de tránsito.

Un ejemplo a nivel ciudad es el de Río de Janeiro, donde el descontrolado crecimiento urbano ha contribuido al descenso de las tasas de empleo y al deterioro de la economía de mucha gente. Estas presiones hicieron necesario un proceso de planeación estratégica para Río de Janeiro. El esfuerzo que debe hacer la metrópoli contempla el trabajo de los gobernantes municipales y acerca por primera vez a varios segmentos de las diversas comunidades que la integran (Lessa, 1994). En San Juan Pueblo, Nuevo México, Estados Unidos, la tribu pueblo que habita la reservación indígena está siendo presionada por el creciente turismo

* Este artículo está basado en ponencias presentadas en el Seminario de Gestión Urbana Estratégica II, efectuado en Puerto Montt, Chile, en junio de 1994, y patrocinado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Lincoln para los Programas Agrarios y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en Latinoamérica.

** Profesor del Programa de Planeación Regional y Comunitaria, Escuela de Arquitectura y Planeación, Universidad de Nuevo México en Albuquerque.

y la inmigración para que preserve su herencia ancestral y al mismo tiempo responda a la oportunidad de mejorar la economía de la comunidad que brinda el turismo (Moss y Agoyo, 1993). La respuesta de esta tribu en un plan estratégico para la preservación de sus recursos culturales históricos.

Una segunda razón para utilizar la planeación estratégica es la necesidad de contar con métodos de planeación que permitan responder al ritmo y tipo de cambio que experimentan las zonas urbanas. Aquí se entiende por ritmo el número de cambios que enfrenta una organización en un periodo de tiempo, y el tipo de cambio como la tendencia a que la forma de cambio sea diferente en cada caso. Por ejemplo, durante una fase del programa se puede encarar el transporte a una dependencia municipal, la cual tratará de resolver los problemas de congestión en el centro de la ciudad, de hacer los diversos ajustes a los presupuestos destinados al mantenimiento y la construcción fijados por el gobierno central, y al mismo tiempo de controlar la tasa de crecimiento de las zonas residenciales periféricas de la ciudad. Este ritmo de cambio no puede abordarse con los métodos tradicionales de planeación.

La dependencia municipal encargada del transporte que diez años antes contemplaba el cambio sólo en función de los ajustes técnicos que deberían hacerse en el diseño de los caminos, ahora enfrenta problemas como mitigar los daños ambientales causados por los sistemas de vialidad para los automóviles, luchar con las organizaciones ciudadanas que se oponen a éstos cuando afectan al medio ambiente y de privatizar algu-

nas vías y sistemas de transporte urbano.

La aceptación del cambio como una realidad cotidiana hace que muchos gobernantes, electos o designados, entiendan la naturaleza de éste en la medida en que los afecta a ellos mismos. La tendencia es depender menos de las predicciones y más de la estrategia. Estas son las razones primordiales por las que se adapta la administración estratégica, que originalmente fue ideada como una herramienta empresarial del sector privado, a los esfuerzos del sector público.

¿En qué consiste?

Lo que se practica actualmente en el sector público es una variante de la administración estratégica, proceso conceptual originado en la Escuela de Administración de Harvard en los años veinte. En ésta se estableció el proceso de fuerzas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) que aún sirve de base a las versiones actuales del pensamiento y la acción estratégicas. Esto representa el modelo racional del pensamiento administrativo. El propósito del proceso FODA es determinar el mejor ajuste entre la organización y el contexto en el que funciona. Por lo general, el término ajuste significa una posición en el contexto (empresarial, del mercado o político) donde la organización puede funcionar de manera más eficaz.

Para las empresas privadas ello significa comprender el contexto empresarial en el que desean competir y poner a trabajar sus recursos para lograr los objetivos que persigue la compañía. Por ejemplo, en los inicios de la década de los ochenta General Electric (GE), compañía norteamericana fabricante de artículos electró-

nicos, se propuso aumentar su participación en el mercado de la industria de defensa y el espacio, que se encontraba en expansión. Para lograrlo adquirió la Radio Corporation of America (RCA), conservó los departamentos de radar y satélites avanzados de esta compañía y vendió los departamentos de artículos electrónicos. Este era el plan para la distribución estratégica de recursos de General Electric.

La corporación petrolera Royal Dutch Shell transformó su concepto de administración estratégica en unidades de planeación estratégica al interior de la compañía. Incorporó el extendido uso de múltiples situaciones hipotéticas en vez de una sola predicción, pronóstico o tendencia para el análisis empresarial normal. Continuó analizando las tendencias junto con las situaciones hipotéticas múltiples, lo que amplió las opciones de la corporación y reforzó su capacidad de absorber continuamente información proveniente de diversas fuentes. Este proceso permitió a la Royal Dutch Shell colocarse en los mercados nacientes de todo el mundo.

Con el paso de los años se intentó formalizar los pasos de FODA y establecer un cálculo de acción. La escuela de aprendizaje (Quinn, 1980; Ackoff, 1983), la escuela de reconocimiento de patrones (Moss, 1993) y la escuela de programación estratégica (Mintzberg, 1994) han tratado de desarrollar su propia versión de FODA en una forma que refleje la práctica administrativa moderna.

La escuela de aprendizaje cree que una organización primero actúa, luego descubre lo que funciona y después retiene aquellas conductas que considera convenientes. La organi-

zación adquiere experiencias y aprende de ellas. El papel de los dirigentes consiste no en concebir previamente estrategias, sino en administrar el proceso del aprendizaje estratégico. La escuela de reconocimiento de patrones busca modelos de cambio, los cuales se establecen a partir de análisis lógicos, usando la verificación continua de información desde las respuestas intuitivas hasta las señales del contexto. Se enfatiza en identificar el patrón y su ritmo, y en diseñar una respuesta estratégica. Se amplía el proceso FODA para incluir diferentes sectores del medio, por lo general la forma e imagen social, económica, política, tecnológica, ambiental, cultural y física.

La escuela de programación estratégica separa el pensamiento estratégico de la planeación estratégica. El primero consiste en la síntesis y comprende la intuición y la creatividad. El resultado del proceso es una perspectiva integrada sobre la empresa u organización en estudio. Con el fin de producir nuevas perspectivas y combinaciones, el pensamiento estratégico debe ir más allá de categorías organizacionales limitadas, tales como programas para un solo departamento. En esta escuela la actividad planificadora se usa como una herramienta táctica para clarificar las estrategias y volverlas operantes.

Hacia una definición de trabajo

Existe una amplia variedad de definiciones y planteamientos de lo que se denomina planeación estratégica, ya sea en el sector público o en el privado. Por lo tanto, es comprensible que exista confusión sobre qué es, cómo se puede usar y si realmente es útil. Esta sección presenta diversas

definiciones que se emplean en el sector público.

Una diferencia importante entre planeación estratégica y administración estratégica es el tiempo. La planeación estratégica asume una perspectiva más larga, una perspectiva del futuro basada en la identificación de los impulsos claves. Por su parte, la administración estratégica, a corto plazo, guía a la organización a través de su contexto en el corto plazo, según lo defina la organización o el contexto en que opera.

Otra diferencia entre el planteamiento público y el privado es el enfoque del esfuerzo. La planeación estratégica en el sector privado se ideó con un enfoque en la organización y sus necesidades de sobrevivir, transformarse y tener éxito. Este enfoque difiere del que adopta el gobierno, el cual se dirige a encontrar la forma de satisfacer las necesidades de intereses encontrados en los diferentes sectores económicos y sociales (por lo general se define como la respuesta del gobierno al modo de producción económico dominante). Esto se ejemplifica en la definición de Moss (1993: 2): "la planeación estratégica determina hacia dónde debe ir la organización que usted dirige, de tal modo que los esfuerzos de la organización se puedan dirigir en esa dirección".

Un ejemplo de cómo determinar hacia dónde dirigirse es el plan estratégico para Oregon, Estado Unidos, que estableció las tres iniciativas claves del estado para las siguientes dos décadas: una fuerza laboral superior, una calidad de vida atractiva y una orientación internacional hacia los negocios y la vida cultural (Goldschmidt, 1989). Estas iniciativas estratégicas forman el marco para

que el estado proporcione los fondos de nuevos programas educativos, la conservación ambiental y las relaciones con sectores empresariales de otros países.

Mediante una nueva elaboración de la definición del sector empresarial para ajustarla al uso público, Olsen y Eadie (1984: 4) afirman: "La planeación estratégica es un esfuerzo disciplinado por producir decisiones fundamentales que den forma a la naturaleza y dirección de las actividades gubernamentales dentro de límites constitucionales". Esta definición reafirma la creencia en el pensamiento racional como base de la teoría de las decisiones. Por ejemplo, el esfuerzo de planeación estratégica del estado de Utah, Estados Unidos, se enfoca en áreas que sólo el gobierno puede afectar. De esta manera, refleja un planteamiento operante sobre la toma de decisiones. Por ejemplo, Utah declara que su misión en lo que respecta a recursos ambientales y naturales es: "mejorar nuestro ambiente local y global mediante un crecimiento prudente, la conservación y preservación de nuestros recursos naturales al mismo tiempo que se protege la salud pública" (*Utah Tomorrow*, 1993).

Las definiciones de planeación estratégica varían de acuerdo con la aplicación específica y el contexto. Sin embargo, existen elementos comunes en el proceso de planeación estratégica que lo distingue de la planeación tradicional. Según Bryson (1988: 15), éstos incluyen un énfasis en la acción; tomar en cuenta el conjunto amplio y diverso de inversionistas, y atender a las oportunidades, amenazas, fuerzas y debilidades internas. A esta lista se puede añadir la adaptación al cambio am-

biental; la vinculación de los planes a las acciones; el enfocarse en un punto en vez del enfoque global, y el uso de patrones de cambio para tomar decisiones sobre acciones futuras.

¿Cómo funciona? Aplicaciones para organizaciones grandes

No hay un modelo de planeación estratégica para el sector público. Esto posiblemente se debe a la variedad de tipos de organismos que existen en el gobierno (secretarías, departamentos, dependencias y unidades). Los muchos planteamientos para poner en práctica la planeación estratégica reflejan en parte el contexto cultural que condiciona la práctica. A su vez, ésta es contextual, adaptable y, en general, intenta lograr algunos objetivos. Los planteamientos aquí presentados tienen varios aspectos en común que se enlistan a continuación.

Factores comunes en la planeación estratégica

1) El uso de métodos iterativos (se proponen, discuten y revisan las estrategias) reemplaza a los métodos escalonados lineales. 2) El intento de que haya una inclusividad participativa en vez de una exclusividad (se pide a más gente que participe en vez de sólo a una élite). 3) El uso de alguna forma de análisis interno de las fuerzas y debilidades de la organización. 4) La identificación y el análisis de oportunidades externas y amenazas a las que se enfrenta la organización. 5) La asignación de los recursos de la organización o colectivos ya sean fiscales, humanos o

políticos a acciones específicas. 6) El uso de la "vigilancia" como una tarea de trabajo continua.

Un modelo general que contiene los elementos mencionados se muestra en la figura de la parte inferior. Este modelo incluye los elementos básicos encontrados en todos los análisis generales de planeación estratégica. Aunque se indican paso a paso de izquierda a derecha y en forma ordenada, en la práctica los elementos son dinámicos y flexibles en función de cuándo se presentan y cómo influyen uno en el otro.

Modelos prácticos

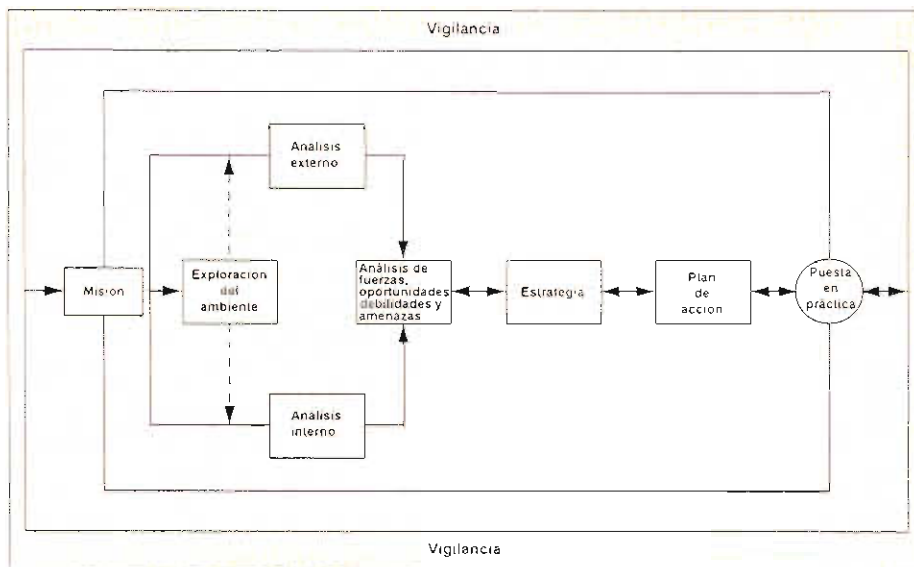
La planeación estratégica en el sector público la practican de manera diferente diversas dependencias gubernamentales. Los siguientes ejemplos demuestran que ésta se realiza en todo el hemisferio. En Quebec, Canadá, la planeación estratégica se codifica mediante un reglamento

para la zona metropolitana, mientras que en Chile es un proceso de la Secretaría Federal de la Vivienda y Urbanismo. Los pasos básicos —las actividades— se explican a continuación. Aunque se presentan aquí en forma secuencial, algunos de estos pasos quizá se lleven a cabo simultáneamente, o se pueden traslapar, o presentarse más de una vez en un ciclo de planeación. Los siguientes ejemplos muestran cómo se piensa que la planeación estratégica se ajusta al proceso administrativo municipal; ninguno de ellos representa exactamente los esfuerzos municipales, sino adaptaciones a la práctica.

Pasos básicos de Quebec en el proceso de planeación estratégica

Analizar las tendencias principales observadas o percibidas. Su objetivo es identificar los patrones de cambio que aparecen en su horizonte temporal. ¿Cuáles son los factores clave

Situación de planeación general de situaciones hipotéticas múltiples



Fuente: Tomada de Dimaculangan y Moss, 1994, Gráfica de Blankman

que repercuten en su organización? Por ejemplo, ¿el nuevo índice de crecimiento de la población en su región afectará la calidad del aire en un horizonte temporal de diez a quince años? Si es así, ¿con qué estrategias se cuenta para intervenir desde ahora? Una aplicación de este paso se encuentra en el proyecto *Oregon Shines* (Oregon Brilla), que identifica las fuerzas globales y los patrones regionales que repercuten en el bienestar económico del estado y en su influencia potencial en el largo plazo. El enfoque del esfuerzo en este paso se encuentra en los factores claves del cambio y para el cambio.

Describir la misión y fijar los objetivos que guiarán las acciones futuras. El establecimiento de la misión de la organización es un elemento crítico del plan estratégico: debe entenderse con claridad. Se trata de enunciar "hacia dónde vamos" y requiere saber algo sobre quién es uno en relación con el mundo que lo rodea. Según Moss (1994), éste es el paso más importante del proceso porque requiere el consenso del personal directivo y es la base para determinar los factores clave, los impulsos, el FODA y la estrategia. Todos ellos se relacionan con la misión o con la necesidad de cambiar ésta.

Identificar las condiciones internas y externas. Este análisis se efectúa para identificar y sondear los factores que inducen el cambio que con más probabilidad afectará la misión de la organización. Aquí se identifican los diferentes segmentos del ambiente y los patrones o indicadores del posible cambio ambiental. El análisis comienza con la identificación de factores clave, positivos y negativos,

para tomar una decisión que tenga mayor repercusión en el logro potencial de la misión de la organización. Por ejemplo, la tribu indígena de San Juan Pueblo determinó que es probable que con el tiempo aumente el número de turistas (una fuerza externa) que visitan sus tierras y que representen una amenaza para sus elementos tribales, el ambiente y su forma de vida. Este análisis permitió a la tribu elaborar un plan estratégico para preservar su herencia cultural. La estrategia se basó en la enunciación de una misión que incluye la protección, interpretación, exhibición y administración de un sitio arqueológico importante y, en forma más general, en la administración de los recursos culturales y ambientales de la tribu.

Fijar objetivos precisos y las estrategias para alcanzarlos. En vez de ser global, la tarea en este paso consiste en enfocarse en objetivos específicos que pueden incluirse en un programa de acciones. A partir de ellos se puede establecer una o más estrategias. Una de ellas es la serie de decisiones que persiguen uno o más objetivos dentro de un contexto. La creación de estrategias es un elemento clave pues la información se recaba mediante la identificación de las condiciones internas y externas (lo que a veces se denomina "exploración ambiental"). La estrategia es una combinación de cálculo, pensamiento sistemático e intuición (Mintzberg, 1994), y sirve como base de acción que se relaciona con todo el contexto de la organización. Por ejemplo, en el plan del estado de Utah un objetivo ambiental es proteger al público y al ambiente de la contaminación causada por el manejo inadecuado de desechos sólidos, radioactivos y otros pe-

ligrosos. Las estrategias vinculadas a este objetivo incluyen la reducción al mínimo de la generación de basura y mejorar los procedimientos para manejarla.

Preparar un plan de acción preliminar. Esta tarea vincula las estrategias con los recursos para realizar acciones. Es una consecuencia importante de enfocarse en un objetivo específico. Este paso también pone a prueba la capacidad de organización para la acción porque significa la distribución de recursos en diferentes proyectos y programas.

Establecer una red de participantes internos y externos y enfocarse a la inclusión de inversionistas clave. En el sector público se puede lograr más con un apoyo amplio que mediante decisiones minuciosamente concebidas por un grupo de gente. Puesto que el poder de emprender acciones concretas se comparte comúnmente entre organismos públicos e implica la colaboración comunitaria, incluir más gente en el proceso ayuda a ponerlo en práctica. Es esencial que el proceso (denominado también análisis de inversionistas clave) identifique a los grupos de gente a los que más afecta y los incorpore. En Río de Janeiro, el establecimiento en toda la ciudad de una red de grupos reforzó la capacidad del programa del plan estratégico para analizar temas y formular una perspectiva urbana útil para expresar un conjunto de estrategias con las que se pudiera actuar.

Concebir un sistema de indicadores para obtener "retroalimentación" en el proceso. La retroalimentación, la vigilancia y el control son centrales para que el proceso de información continua se incorpore y se use para reconocer patrones de cambio que

puedan influir en la organización. Hay muchas formas de lograr esta tarea. Por ejemplo, el estado de Oregon estableció hitos, estándares medibles vinculados a los objetivos que proporcionan "retroalimentación" a los directivos que toman las decisiones. Existen dos categorías de hitos: los urgentes, que se deben abordar inmediatamente, y los centrales, que son fundamentales para medir la vitalidad y salud del estado. Ejemplos de hitos urgentes para el estado de Oregon son la reducción del índice de embarazos de adolescentes y un aumento en el desplazamiento de empleados de la industria maderera a empleos de industrias con valor agregado que paguen salarios más altos.

Pasos básicos de Chile en el proceso de planeación estratégica regional

En Chile se llevan a cabo acciones para emplear la planeación estratégica como parte de un esfuerzo nacional de descentralización de la planeación y la incorporación de la dimensión espacial a planes econó-

micos y sociales para el crecimiento regional y urbano (Gómez, 1994). Los pasos que se presentan a continuación son ilustrativos de las variadas posibilidades existentes conforme a las realidades políticas y culturales.

Definir el potencial y las limitaciones de la región. Se enfoca en los impulsos que podrían repercutir a largo plazo. El enfoque del plan estratégico Oregon Shines en la Cuenca del Pacífico, en función de los mercados de exportación y los empleos, refleja este paso.

Identificar el papel que desempeñará la región en los contextos nacional e internacional. Aquí se utilizan situaciones hipotéticas, y sus resultados se integran después a la identificación de los impulsos clave que influyen en la región.

Establecer una "imagen objetiva" flexible y en perfeccionamiento continuo. Se trata de una perspectiva a largo plazo donde se establece, pero no se fija, la imagen futura que se desea para la región. También se le denomina la "visión". Tener una visión es útil para establecer el consenso de la comunidad sobre las

condiciones sociales o físicas deseadas para el futuro.

Hacer el borrador de una propuesta preliminar que incorpore las alternativas de crecimiento regional y urbano. Se redactan las estrategias y se usan para formar una base para el debate y participación posteriores. Las metas y objetivos comienzan a vincularse a las estrategias y los recursos.

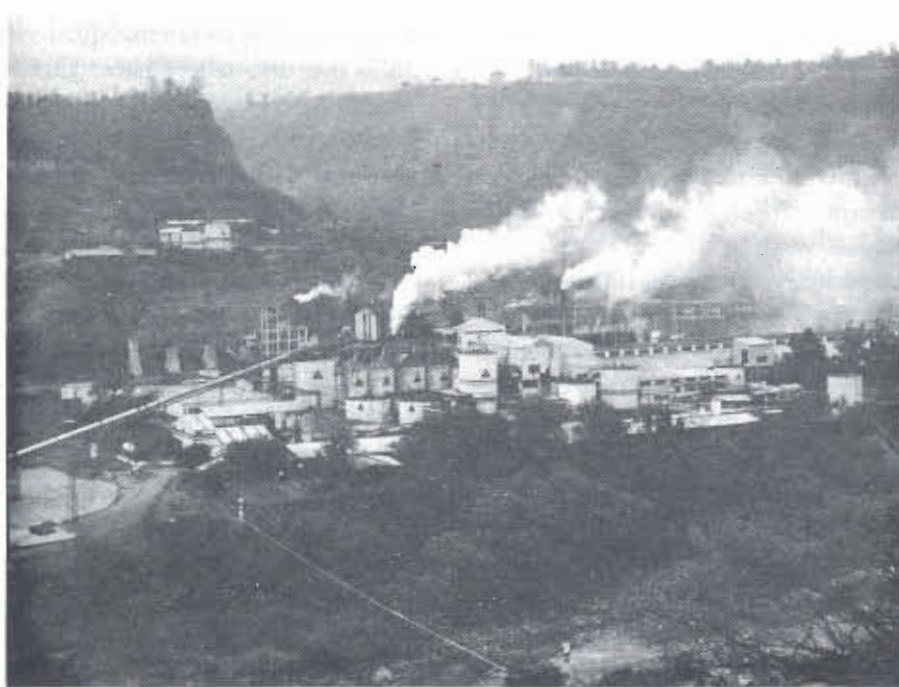
Análisis del borrador preliminar por agentes clave de diferentes sectores. Se pone énfasis en la colaboración con los organismos públicos y los intereses comunitarios (grupos, sociedades de profesionistas, organizaciones) que harán inversiones.

Elaborar un programa que incorpore la participación pública. Establecer planes de trabajo y los mecanismos mediante los cuales se puedan integrar y agrupar los inversionistas clave de la región según sus intereses. Idear actividades de participación que permitan a la gente contribuir con ideas y apoyo.

Reformular la propuesta inicial en su primera versión incorporando los elementos producidos mediante el proceso de participación. Este es un paso iterativo en el que se afina el plan y se crean grupos de apoyo entre los inversionistas clave.

Establecer un programa para poner en práctica cronológicamente las estrategias definidas. Este paso incluye la designación de un organismo principal para que se encargue de: 1) la coordinación de la inversión pública; 2) la coordinación de la inversión privada y sus repercusiones; 3) la administración de grandes proyectos; 4) la asociación entre los sectores público y privado; 5) la generación de instrumentos reglamentarios, y 6) la programación de pro-





yectos y la asignación de recursos. La puesta en práctica de este paso requiere la participación de los diversos inversionistas clave, según las diferentes estrategias incluidas en el plan.

Evaluación y reformulación del plan. El proceso de administración y puesta en práctica del plan requiere un procedimiento permanente y continuo de vigilancia; mediante ésta la información se introduce al proceso continuamente. Los hitos de Oregon son un ejemplo de ello.

¿Cómo funciona? Aplicaciones a escala micro

Aunque parece que en la planeación estratégica sólo participan las organizaciones públicas y los negocios grandes, no es así. A continuación se presentan cuatro casos "breves" de planeación estratégica aplicada, los cuales se organizan en cuatro partes: el patrón de cambio (análisis de los problemas de fusión), la visión (enun-

ciación de la misión), la estrategia (conjunto de decisiones sobre las acciones a realizar) y el plan o acción. Esta presentación demuestra cómo se aplica el modelo presentado en la figura de la página 24. Si se separa el proceso en cuatro tipos de actividades es más fácil entender la conexión entre teoría y práctica.

Ejemplo: crear un mercado para establecer límites de contaminación. (Distrito de la Costa Sur para el Manejo de la Calidad del Aire, California).

Patrón de cambio (problema naciente): cantidades crecientes de contaminantes industriales del aire y amenaza de pérdida de empleos en la región debido al control de contaminantes.

Visión: control de la expansión futura de contaminantes y conservación de los empleos.

Estrategias: vinculación de las industrias que emiten contaminantes con los organismos públicos responsables de la calidad del aire me-

dante mecanismos de mercado que permitan la asignación de límites a los contaminantes.

Plan y acción: establecer un conjunto (cantidad fija) de límites a los contaminantes del aire y permitir que intereses particulares regionales asignen tales límites a los usuarios mediante transacciones de mercado.

Ejemplo: estabilización de una fuerza laboral industrial (planta de ensamblaje de automóviles Ford en Hermosillo, Sonora) *Patrón de cambio (problema naciente):* índices crecientes de movilidad de obreros altamente capacitados para el ensamblaje de automóviles.

Visión: obreros dedicados al ensamblaje de autos satisfechos, estables y leales.

Estrategia: vincular la propiedad de viviendas y la calidad del vecindario con el lugar de trabajo y la estabilidad laboral.

Plan y acción: construir viviendas de calidad para los obreros e instalaciones en el vecindario y rentarlas a trabajadores que tendrán derechos de propiedad sobre ellas después de 12 años de trabajar en la compañía.

Ejemplo: manejo empresarial de desechos sólidos en el sector público (pueblo de Riverview, Michigan).

Patrón de cambio (problema naciente): no hay control del manejo de desechos sólidos regionales ni reutilización de residuos de la basura.

Visión: manejar los desechos sólidos regionalmente con máximos beneficios ambientales.

Estrategia: eliminar los basureros múltiples que utilizan diferentes comunidades de la región y proporcionar otros beneficios ambientales. Un solo basurero regional para desechos sólidos capaz de reciclarlos y reutilizarlos.

Plan y acción: un solo basurero para desechos sólidos con cuotas para tirar basura a precios de mercado que no requerirían subsidio público.

Ventajas: servicio autofinanciable, menor repercusión regional al haber menos basureros y la reutilización del gas metano generado por los desechos en vehículos municipales.

Ejemplo: crecimiento de zonas ecológicas locales (Guadalajara, Jalisco).

Patrón del cambio (problema naciente): el crecimiento urbano está alcanzando las zonas de tierras húmedas existentes y causando problemas ambientales.

Visión: proteger las tierras húmedas y usar las corrientes de aguas residuales para generar electricidad.

Estrategia: diseñar de nuevo la zona para usos múltiples de la tierra, incluidas las tierras húmedas, para recreación, generación de electricidad y vivienda.

Plan y acción: canalizar la corriente del drenaje a una planta hidroeléctrica, construir una zona recreativa adyacente a las tierras húmedas canalizadas y construir viviendas para trabajadores municipales en las tierras recuperadas.

Acciones clave: cómo pensar estratégicamente

No importa cuál sea el método que se adopte, es útil reunir algunos de los elementos que componen el pensamiento estratégico y que, por ello, forman la base de la práctica de la planeación estratégica. La lista que se proporciona a continuación y las explicaciones que la acompañan no es exhaustiva, pero contiene procedimientos prácticos y conceptuales.

1) Piense con anticipación en las opciones futuras como acciones totales, no como acciones parciales, y busque modelos sólidos que puedan ser factibles. Es necesario que pensar se convierta en el futuro en una actividad normal y que el imaginar situaciones hipotéticas futuras se convierta en parte de la práctica diaria.

2) Obtenga constantemente información sobre el ambiente externo. Establezca la práctica de obtener un flujo constante de información relacionada con el ambiente externo que pudiera repercutir en su organización. Podría comprender desde convenios de comercio internacional, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, hasta cambios en las cuotas de carreteras. Proyecte las tendencias que puedan identificarse a futuro y examine su potencial.

3) Identifique los intereses de los inversionistas clave y sus respuestas a los resultados posibles. Los inversionistas son gente de organizaciones que pueden participar en el proceso de planeación estratégica o verse afectadas por él. Identifique sus intereses y haga una evaluación de sus contribuciones potenciales. Para una zona metropolitana grande ello puede implicar la creación de una red de procedimientos para las juntas e identificación de inversionistas clave. Para zonas más pequeñas puede adoptar la forma de juntas locales programadas para ser realizadas junto con otros acontecimientos locales.

4) Comprenda que las modificaciones estratégicas las causan originalmente los cambios en el ambiente interno o externo. El gobierno, las comunidades y las dependencias son lentas respecto al cambio sin estí-

mulos externos. Es normal quedarse con lo que uno sabe y hacer ajustes pequeños y reformas una por una. El énfasis en la planeación estratégica en el análisis del ambiente externo (exploración) se basa en la importancia del cambio externo. Por ejemplo, si la base económica local depende en gran medida de la producción de pulpa de madera para papel periódico, un descubrimiento importante en la tecnología de la celulosa podría alterar drásticamente la demanda del producto. Aunque es difícil identificar los patrones tecnológicos que pueden causar dicho cambio, es esencial analizar otras situaciones hipotéticas con variantes económicas e incorporarlas al proceso de planeación estratégica.

5) Comprenda la naturaleza de la incertidumbre con el fin de idear los medios para tratarla. Del nivel de incertidumbre debe depender el proceso empleado. Dada la velocidad con que el cambio se ha convertido en parte de la vida, es útil examinar la incertidumbre como elemento común del análisis para la planeación. En la milicia, el núcleo de los procedimientos de planeación estratégica reside en pensar por anticipado en la incertidumbre e idear métodos para enfrentarla (Enzer, 1984). En el sector empresarial, la incertidumbre es considerada también como riesgo. La teoría de los valores en cartera, el acto de reducir al mínimo el riesgo total utilizando un conjunto amplio de inversiones, se ha creado para enfrentar la incertidumbre. Por ejemplo, una cartera de valores puede consistir en acciones de la compañía que tienen conductas contrarias: cuando algunas suben de valor, otras bajan. Esto reduce al mínimo el riesgo. En

el sector público se necesita un equivalente del análisis de riesgos, pero aún no se ha ideado.

6) Invente estrategias adaptables y flexibles a largo plazo en un ambiente cambiante. Esta tarea es la más estimulante ya que requiere la capacidad de sintetizar ideas e información, confrontar la incertidumbre y, como lo expresa Mintzberg (1994: 109): "requiere un estilo que impone el compromiso de actuar". Inventar estrategias no es algo fácil de realizar mediante una rígida técnica analítica. Es, como dice Moss (1993), una forma de planeación no lineal. Dichas estrategias —conjuntos de decisiones que persiguen un objetivo dentro de un contexto sujeto a un cambio rápido— requieren la combinación de un análisis formulado de manera lógica, intuición y una respuesta emotiva a los patrones que se percibe existen en el horizonte del cambio.

Conclusiones

Los modelos y ejemplos presentados en las secciones previas hablan de que las organizaciones públicas están buscando enfoques más flexibles en la práctica de la planeación pública. Sin embargo, se debe tener en mente que la planeación estratégica es una herramienta, no una panacea. La planeación estratégica requiere muchísimo esfuerzo por parte de una gran cantidad de directivos, del personal e inversionistas clave (grupos e individuos). Tiene el potencial de facultar a grupos e intereses amplios dentro de una organización y posiblemente a grupos de inversionistas externos. Si se practica en forma correcta, tiene valor al aceptar la incertidumbre

como un elemento del proceso de planeación y al confiar los recursos a una estrategia seleccionada. Este artículo se orienta a las organizaciones públicas, sobre todo a nivel gubernamental, no a nivel comunitario.

La planeación estratégica basada en una comunidad requiere una terminología —lenguaje práctico— y un proceso diferentes porque por lo general aborda problemas inmediatos de la vida cotidiana de la gente. Por lo tanto, el análisis anterior, aunque útil, no se propone como directamente transferible a la práctica basada en la comunidad.

Aunque hay pruebas claras del uso creciente del método de planeación estratégica, se sabe menos sobre qué tan eficaz es a la larga en el sector público como una opción viable para el modelo racional de la toma de decisiones. Es probable que su potencial dependa de la habilidad con que se practique, la amplitud con que se comparta dentro de los organismos públicos y entre ellos, y de si proporciona o no algo a la gente.

Bibliografía

- Ackoff, Russell L., *Planificación de la empresa del futuro*, Limmus, México, 1983.
- Bryson, John M.; Roering, William D., "Applying private sector strategic planning in the public sector", en Robert C. Einsweiler y John Bryson (eds.), *Strategic planning: threats and opportunities for planners*, American Planning Association, Chicago, 1988, pp. 15-34.
- Einsweiler, Robert C.; Deborah Mines, *Managing community growth and change*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1992, working paper.
- Enzer, Selwyn, "How to think strategi-

cally", *New Management*, January, 1984, pp. 53-56.

Goldschmidt, Neil, *Oregon Shines: an economic strategy for the pacific century*, Office of the Economic Development Department, Salem (Oregon), 1989.

La planification stratégique et l'aménagement du territoire, Aménagement et urbanisme, Québec, 1993.

Lessa, Carlos, "El plan estrategia de Río de Janeiro", presentación al Seminario de Gestión Urbana estratégica II, Puerto Mont, Chile, junio 20 de 1994.

Mintzberg, Henry, "The rise and fall of strategic planning", *Harvard Business Review*, enero-febrero de 1994, pp. 107-114.

Moss, L.A.G.; Herman I., Agoyo, *Strategy for the heritage resource of San Juan Pueblo: a development plan*, Museum of New Mexico, Office of Archaeological Studies, Santa Fe, 1993.

Moss, L.A.G.; *Strategic approaches to natural resources and environmental planning*, Santa Fe, 1994, manuscrito.

Olsen, John B.; C. Eadie, *The Game Plan Governance with Foresight*, Council of State Planning Agencies, Washington, 1982.

Oregon Chapter - American Planning Association, *A guide to community visioning*, Apa Press, Chicago, 1993.

Quinn, John B., *Strategies for change: logical incrementalism*, R.D. Irwin, Homewood, 1980.

Utah Tomorrow Strategic Planning Committee, *Utah tomorrow: annual report*, Office of the Legislative Research and General Counsel, Salt Lake City, Utah, 1993.