

# Planeación e Integración Estratégica: Un Modelo con Estudio de Caso del Sector Judicial

Bruce J. Perlman y Mario A. Rivera

## RESUMEN

*La adaptación de la planeación estratégica al sector público requiere que se supere su tendencia hacia el formalismo. Un proyecto de reforma judicial en El Salvador permitió que se desarrollara un modelo dinámico de planeación basado en procesos de evaluación interna y en el uso metódico de una serie de matrices conceptuales. El artículo presenta este modelo matricial, que podría aplicarse en otros contextos nacionales y administrativos.*

<PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA> <REFORMA JUDICIAL>  
<ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA> <MODERNIZACIÓN>  
<REFORMA INSTITUCIONAL> <ESTRATEGIAS>  
<ADMINISTRACIÓN PÚBLICA>

## ABSTRACT

*Adapting strategic planning to the public sector requires overcoming its tendency toward formalism. A judicial sector reform project in El Salvador made possible the development of a dynamic planning model based on internal evaluation processes and on the use of a series of conceptual matrices. The article presents this matrix model, which could be applied in other national and administrative contexts.*

# Planeación e Integración Estratégica: Un Modelo con Estudio de Caso del Sector Judicial

Bruce J. Perlman y Mario A. Rivera<sup>1</sup>



## INTRODUCCIÓN

Los coautores, basándose en una experiencia pertinente con el sector judicial en El Salvador, han elaborado un nuevo modelo práctico para la planeación y gestión estratégica en el sector público. El modelo permite que se supere el formalismo en la planeación, y que se logre, concretamente:

1. Realizar programas de reestructuración institucional de alta calidad.
2. Mejorar el gerenciamiento de los recursos humanos, fiscales y físicos.
3. Aumentar el acceso y la participación a niveles de organización, sector y ciudadanía.
4. Generar reconversiones sistémicas usando nuevas tecnologías de información.
5. Actuar sobre las realidades estratégicas, internas y externas al ámbito organizacional, y
6. Diseñar y efectuar proyectos de transformación e integración estratégica.

El modelo se basa en cierta interpretación de la literatura administrativa, dándole prioridad a la acción y evaluación continua y no al análisis formal. Por último, busca realizar la complementariedad estratégica entre organizaciones que no suelen actuar en conjunto.

## REVISIÓN DE LA LITERATURA

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

Otros (como Cope, 1991) han expresado dudas sobre la utilidad de la PE en el sector público. La política en todas sus formas —ejecutiva, legislativa, judicial, electoral— puede eclipsar la planeación organizacional, ya sea orientada hacia proyecciones futuras o hacia contingencias en el entorno de la institución pública. Esta situación se agudiza 1) Por la tendencia entre agencias públicas hacia la rivalidad no

<sup>1</sup> Profesores de Administración Pública, School of Public Administration, Anderson Schools of Management, University of New Mexico, New Mexico, EE.UU.

obstante la adopción de posturas cooperativas, y 2) Por lo impredecible que son las operaciones gubernamentales en sistemas definidos por la división de poderes. Si se le agrega a estos factores la escasez de recursos orientados hacia la aplicación sistemática de la planeación, implementación, y evaluación programática, lo que resulta con frecuencia es el monopolio de la información, falta de interacción espontánea entre las organizaciones, y una tendencia generalizada hacia el formalismo en la planeación.

Moore (1995) sugiere que lo que cuenta es la creación de *valor público* (en inglés *public value*, equivalente al *valor agregado* en términos económicos). Este concepto puede ayudar a los servidores públicos a realizar nuevas modalidades de acción, es decir, nuevas maneras de producir lo que realmente sea de valor para la ciudadanía. Se tendría como fin aumentar la *confianza pública* (*public trust*) y en general el *capital social* (*social capital*). Se presuponen esfuerzos por reducir las asimetrías de información y poder que conllevan a la obtención injusta de recursos y ventajas (*rent-seeking*), y, en general, por reducir los *costos de transacción* (*transaction costs*) que impiden el funcionamiento institucional.

Este ensayo le ofrece al lector un resumen analítico de un modelo gerencial denominado *Planeación Estratégica Integral* (PEI), desarrollado por los autores como parte de un proyecto en El Salvador entre el 1999 y 2000, que responde a estas formulaciones teóricas contemporáneas.

El proyecto, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo, fomentaba nuevos métodos en la formulación de estrategias para la planeación en el sistema de administración de justicia. Involucró a la Corte Suprema de Justicia, al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a la Procuraduría General y la Fiscalía General de la República, al Consejo Nacional de la Judicatura, a la Policía Nacional Civil y

Academia Nacional de Seguridad Pública, y al Instituto Salvadoreño para la Protección del Menor; fue dirigido por el Dr. Perlman por parte de una empresa consultora norteamericana en concertación con la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y su Unidad Técnica Ejecutiva. Este ensayo representa solamente la opinión de los dos autores.

## PROBLEMA

El problema o desafío que precipitó el uso del marco estratégico de planeación para esta fase del proyecto no es particular a El Salvador, ni aun a América Latina, en proyectos de reestructuración y reforma gubernamental: Se trata de la incapacidad de sistemas tradicionales de planeación, incluso aquellos denominados como estratégicos, en cuanto a las exigencias complejas del cambio institucional *dirigido*. La tendencia es darle demasiado énfasis al proceso técnico de planeación e insuficiente atención a la formación de estrategias *per se*, sobre todo en el caso de programas interinstitucionales y sectoriales. En otras palabras, el formalismo inherente en la planeación puede llegar a sustituir por la necesidad, a veces urgente, de crear aperturas estratégicas, de identificar potencialidades administrativas y políticas, y de mejor utilizar a los recursos humanos y materiales que se puedan obtener o generar.

Los autores crearon el modelo de PEI específicamente para este *Proyecto Desarrollo de Reformas Legales e Institucionales*, con la intención de desplegar la planificación estratégica en modalidades integrantes que vayan más allá del alcance de los modelos tradicionales estratégicos. Aunque se anticipaba, y se comprobó en la práctica, que los participantes tendrían amplia preparación técnica y experiencia profesional en el área de planeación estratégica, el modelo proporcionado incorpora avances metodológicos que canalizan la planeación hacia una proyección de estra-

Este ensayo le ofrece al lector un resumen analítico de un modelo gerencial denominado *Planeación Estratégica Integral* (PEI), desarrollado por los autores como parte de un proyecto en El Salvador entre el 1999 y 2000, que responde a estas formulaciones teóricas contemporáneas

tegia organizacional más dinámica y sostenible que lo que pueden hacer los métodos tradicionales. Lo logra con el uso de mecanismos analíticos –matrices– que prácticamente fuerzan a los planificadores a buscar interrelaciones entre variables causales, y a considerar el aporte de diferentes niveles de organización y de política. Como herramientas que requieren (y documentan) una nueva interacción entre funcionarios gubernamentales y clientes o públicos, las matrices ayudan en el desarrollo del capital intelectual y social en todos estos ámbitos.

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

Podría ser valioso considerar algunos temas en que muchos participantes coincidieron durante el proyecto, que se pueden ubicar bajo los conceptos de oportunidades y desafíos (tradicionales elementos de la PE), más observaciones o conclusiones generales. Las *oportunidades* identificadas, con capacidades institucionales correspondientes, incluyen:

1. La posibilidad de elevar y fortalecer la cultura técnica y profesional del sistema administrativo del Sector de Justicia de la República;
2. La mejora continua y el aseguramiento de calidad en todos los procesos jurídi-

cos, policíacos y penales, o sea, en la administración de justicia en general;

3. La posibilidad de definir procedimientos y criterios evaluadores homogéneos para la formación de recursos humanos especializados en el Sector;
4. Poder apoyar el proceso de institucionalización en el Sector de Justicia, ya iniciado bajo la Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y por la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, representando un compromiso nacional por la reorientación institucional hacia fines comunes; y
5. Poder aprovechar el alto grado profesional de los integrantes de divisiones claves institucionales, particularmente los planificadores y administradores; y el potencial de mejor, y sostenida, comunicación entre niveles técnicos y administrativos.

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

1. Insuficiente reconocimiento por parte de la ciudadanía de las iniciativas ya en marcha por la reestructuración y reforma de programas que integran al Sector de Justicia; índices empíricos incluyen los resultados de encuestas nacionales como el *Informe de la Consulta Ciudadana Realizada sobre el Servicio de la Administración de Justicia* (Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia, septiembre de 1998), que demuestra la capacidad de medición de las necesidades públicas por parte de los integrantes;
2. Problemas de gestión, trámite, y racionalización de los mecanismos procesales y administrativos, considerando, por ejemplo, el congestionamiento de los tribunales;
3. La insuficiencia de recursos financieros y humanos en vista de los desafíos sec-



toriales, particularmente en el área administrativa;

4. Para la implantación eficaz de nuevas tecnologías de informática es necesario que se metodice la administración de justicia, y esto a su vez requiere que realicen estudios de investigación específicamente orientados a ella. La informatización bien concebida permitiría, por ejemplo, el control o mejor coordinación de los días de despacho o de audiencia, del conferimiento de mandatos, de las actuaciones y seguimientos jurisprudenciales, y del ordenamiento de la agenda de trabajo de los jueces y magistrados. Por otro lado, permitiría mejor, y más económica, recaudación de los datos necesarios para la nominación de jueces y magistrados.

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

## OBSERVACIONES GENERALES

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública y, específicamente, la planeación, en el Sector de Justicia en El Salvador, indican gran empeño y perseverancia, en la elaboración de mecanismos que puedan incrementar su eficiencia. No obstante, se debe ser consciente de las limitaciones administrativas que inevitablemente aparecen, así como de sus causas. En el caso actual, éstas consisten en:

1. Limitada capacidad de infraestructura, en relación a las demandas crecientes del ciudadano, que se suma a la carencia de recursos ya mencionada;
2. Falta de definición y difusión de estándares de calidad para los servicios al público;
3. Falta de una política efectiva de

desregulación y simplificación administrativa;

4. Falta de mecanismos de coordinación entre instituciones componentes del Sector, necesarios para forjar proyectos comunes; y
5. Cierta deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en relación a los mecanismos de inversión pública.

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

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

## LA MATRIZ DE IMPACTO

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



### I. Análisis Estratégico:

#### A. Análisis del Entorno:

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

B. Autoevaluación organizacional, e.g., vía la evaluación de necesidades del usuario, y de niveles de satisfacción con la calidad de servicios actuales;

C. Evaluación y auto-evaluación programática, organizacional, gerencial;

### II. Planeación: Dirección y formulación estratégica:

A. Revisión de la estrategia: misión y objetivos:

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

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

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

C. Análisis de recursos y capacidades organizacionales:

- c1. Definición de la estructura de cos-

tos; análisis costo-beneficio; recursos y limitaciones financieras; indicadores financieros;

c2. Análisis de recursos humanos, y de necesidades de capacitación;

### III. Elección y evaluación de estrategias:

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

B. Determinación de indicadores de des-  
envolvimiento;

### IV. Implementación y control:

A. Implementación de políticas públicas y organizacionales;

B. Política comunicacional;

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

Considerando todos estos factores y criterios en conjunto, se puede visualizar su interacción a través de una *matriz de impacto* (figura 1). A lo largo de la primera columna vertical se identifican las organizaciones, agencias, o áreas funcionales (como, por ejemplo, las relaciones laborales, las comunicaciones públicas) involucradas en las iniciativas siendo consideradas o evaluadas. En la segunda, tercera, cuarta (o más) columnas se identifican estas intervenciones, tanto como sus impactos sobre esas esas organizaciones agencias o áreas.



Figura 1: La Matriz de Impacto

Organización, Agencia, o Área Funcional Involucrada	Política Pública u Organizacional, o intervención estratégica #1	Política Pública u Organizacional, o intervención estratégica #2	Política Pública u Organizacional, o intervención estratégica #3
Organización, Agencia, o Área Funcional #1	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>
Organización, Agencia, o Área Funcional #2	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>
Organización, Agencia, o Área Funcional #3	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>	<i>Intervención(es) e Impacto(s)</i>

## LA MATRIZ DE FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES: ESQUEMA Y REPRESENTACIÓN

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

El interés estratégico dentro de cualquier organización debe ser proyectado hacia el proceso de formación de estrategias, de tal modo que éste pueda traerle beneficios independientemente de los resultados formales que produzca. Si la dirección quiere influir sobre las estrategias de su organización, debe comprender cómo se forman, y sobre la base de ese conocimiento debe promover la realización de estrategias innovadoras, teniendo en mente toda una serie de variables pertinentes, como son el dinamismo del medio ambiente, la actuación de participantes externos, las contingencias políticas, y las capacidades y recursos organizacionales. Aquí la formación de estrategia se refiere a una situación de partida (reto estratégico) y acción o comportamiento. ¿Cómo es que se le da forma a la estrategia? Lo que se contempla es un modelo dinámico de formación de estrategias, tomando en cuenta las características de la propia orga-

nización y el entorno en que ésta se desenvuelve. Por esta razón no se puede hablar de un único modelo de formulación y formación de estrategia que sea válido en todo momento para todas las organizaciones.

Es muy difícil elaborar un modelo de la formación de estrategias que capture no sólo el orden secuencial de las estrategias sino también su dinamismo, en parte porque todo depende de contingencias organizacionales y políticas impredecibles y complejas. No obstante, la Matriz de Formulación de Estrategias Institucionales intenta representar las distintas posibilidades que puedan surgir en función de circunstancias específicas. El proceso de planeación se ha caracterizado por varias etapas, de las que las dos primeras —pensamiento y análisis estratégico— están directamente relacionadas. Otras etapas serían la formulación y programación estratégica, la implementación y la evaluación. El resultado práctico sería la estrategia integral. Esta matriz debe sugerir el giro que puede seguir el proceso estratégico como síntesis de diferentes variables claves.

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



Figura 2: Matriz de Formulación de Estrategias Institucionales

Especificación de Estrategia(s) Institucionales	Impactos Institucionales, o Sectoriales	Concentración de Esfuerzo, o Inversión	Responsables por Tomar Decisiones	Consistencia con Otras Metas y Estrategias
Estrategia #1 y Horizonte(s) de Tiempo				
Estrategia #2 y Horizonte(s) de Tiempo				
Estrategia #3 y Horizonte(s) de Tiempo				
Estrategia #4 y Horizonte(s) de Tiempo				

## LA MATRIZ DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA INSTITUCIONAL INTEGRADA

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

El componente de *Actividades Estratégicas y Concentración de Esfuerzos o Inversión de Recursos* (cuarta columna de la matriz) se refiere a las actividades o disposiciones al nivel de la institución (organización) que son necesarias para apoyar la implementación de políticas judiciales a niveles gubernamentales o sectoriales. Éstas pueden incluir la planeación y formulación de políticas públicas (nivel estratégico), planeación e implementación de polí-

ticas organizacionales (nivel táctico), y el desenvolvimiento de iniciativas organizacionales (al nivel operacional), como pueden ser el diagnóstico e investigación, la generación de información y utilización del conocimiento, la formulación de planes y actividades, y la evaluación del desempeño de las mismas.

*Concentración de Esfuerzos o Inversión de Recursos* en este contexto se refiere a la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos, infraestructurales, etc., tanto como inversión en por lo menos tres áreas de acción: 1) La coordinación de actividades, 2) El apoyo a actividades jurisprudenciales más allá de la institución, y 3) Relaciones externas con otros organismos del Estado con competencias en el área judicial.

Si no existe una dependencia o algún mecanismo interinstitucional (como comités o comisiones) que se encarguen de coordinar o consolidar desde una perspectiva integral, se pueden identificar configuraciones *ad hoc* (como grupos de trabajo, mecanismos de consulta, redes de cooperación, etc.) que sean responsables por algún aspecto de las políticas y estrategias, seguidas por la institución.

El apoyo administrativo y gerencial es parte esencial del compromiso organizacional, que debe estar orientado al hacer más



efectivos los servicios internos administrativos que apoyan la labor institucional. Frecuentemente, los planes estratégicos tienen previsto el adiestramiento del personal, y el mejoramiento de su nivel profesional. Este compromiso hacia los recursos humanos, igual que la asignación de personal especializado a las funciones de planeación, se debe contar entre los tipos de inversión de recursos aquí contemplados.

La suposición en esta matriz es que se están estableciendo metas e iniciativas internas, que se ha intentado fijar las metas según un diagnóstico y análisis de entorno y de los recursos internos disponibles, y que se ha tratado de coordinar, desde una perspectiva integral, todos estos elementos de la plataforma estratégica de la organización. Se supone, además, que habrá un seguimiento de la gestión institucional en función de los indicadores de desempeño fijados en el plan, culminando en evaluación o evaluaciones del plan, programa y resultados y en modificaciones subsecuentes.

En la quinta columna se consideran los *Impactos* de actividades estratégicas que lleguen más allá de la institución, siguiendo los

criterios de la Matriz de Impacto. También se considera la relación de estas actividades con otras iniciativas estratégicas de la misma institución, y otros componentes estratégicos de actividades compartidas con otras instituciones o sectores, de tal manera que la participación institucional toque transversalmente todos los demás aspectos del proyecto orientado al sector.

La última columna identifica a dos categorías de actores, los responsables por la toma de decisiones o por la implementación de las mismas, y también aquellos participantes (individuos, organizaciones privadas, gubernamentales y no gubernamentales, divisiones de las mismas, gremios, grupos de presión) que puedan influir los esfuerzos estratégicos. Se debe considerar cuidadosamente la situación real en cuanto a la participación de tales instituciones o actores sociales y políticos, para así poder responder adecuadamente. En este contexto, se busca la convergencia y la concertación institucional, más allá de los enlaces usuales y formales. El criterio viene a ser la complementariedad estratégica entre las organizaciones.

Figura 3: Matriz de Planeación Estratégica Institucional Integrada

Nivel de Actividad Institucional	Problemas Enfrentados, Oportunidades Identificadas por Nivel de Actuación Institucional	Objetivo(s) General(es) por lograr en cada Nivel de Actuación Indicado	Actividades Estratégicas y Concentración de Esfuerzos, o Inversión de Recursos Requeridos	Impacto(os) Positivos y Negativos, por cada Nivel de Actuación Indicado	Individuos o Agencias Responsables y/o Influyentes en la Toma e Implementación de Decisiones
Nivel Estratégico					
Nivel Táctico					
Nivel Operacional					

### LA CONDUCTA ORGANIZACIONAL Y LA MATRIZ DE CONDUCTA ADMINISTRATIVA

En las organizaciones, los agentes del cambio generalmente son individuos innovadores —líderes— que actúan con gran creativi-

dad sobre las oportunidades que descubren en su alrededor. Al mismo tiempo, el cambio estratégico requiere reorientaciones fundamentales en las normas de conducta administrativa en la organización entera, de parte de todos.

Las normas de comportamiento organi-

zacional urgen el cumplimiento de un sistema de constricciones al intercambio social en cuanto al desempeño de roles, funciones, autoridades, y responsabilidades institucionales, como son: a) Los reglamentos, o normas formales, que forman la jerarquía normativa organizacional —ejemplos serían reglas prohibiendo la discriminación en el empleo, o criterios sobre el ascenso profesional— y, b) Las normas informales, que tienden a ser extensiones de las formales pero no tienen que serlo necesariamente.

Sin el efecto orientador de las normas organizacionales, se volvería caótica o confusa la vida organizacional y se reducirían las posibilidades de trabajo compartido, la acción en común. Sin embargo, en cualquier proyecto de gestión estratégica puede verse necesario inducir cambios precisamente en estas normas que definen el comportamiento organizacional, o por lo menos en algunas escogidas.

Estos cambios pueden incluir muchos tipos de iniciativas; por ejemplo, el establecimiento de nuevas normas de calidad o de servicio al público, o programas de descentralización, desburocratización, o simplificación administrativa. Los cambios en las expectativas de comportamiento pueden venir de presiones exógenas o externas, como pueden ser nuevas normas relacionadas a la transparencia administrativa, o cambios económicos o tecnológicos que impacten a la organización.

Otros cambios serían endógenos o internos en su origen, es decir, procederían de esfuerzos desplegados por la organización misma, y éstos usualmente inducirán también el cambio institucional. En muchos casos un cambio en el poder de las partes, por ejemplo el cambio precipitado por transiciones políticas al nivel nacional, pueden terminar en cambiar las expectativas de la conducta administrativa, y en precipitar cambios en el carácter normativo de las instituciones afectadas.

Un área donde se pueden manifestar hábitos de comportamiento disfuncionales es en la de la información. Es aquí que suelen manifestarse las asimetrías de información, y

sus distorsiones. Puede manifestarse la ocultación de información entre la gerencia y el resto de la organización, o entre grupos, divisiones y organizaciones enteras.

Puede ocurrir también que la información y el conocimiento se concentren en niveles operacionales, dándoles a éstos un grado de poder desproporcional. Romper con tales actitudes, innecesariamente competitivas, requiere cambios en las actitudes y el comportamiento.

Por lo tanto, se pueden necesitar iniciativas estratégicas que tengan cambios en actitudes y comportamientos como un fin. Como ya se ha indicado, estos tipos de cambio pueden tener un carácter principalmente regulativo o normativo, creando nuevas expectativas, por ejemplo, hacia el servicio al ciudadano. Suelen implicar cambios en la cultura organizacional, igual que modificaciones a sistemas, procedimientos, y criterios de política administrativa, y ajustes en las estructuras de incentivos y recompensas.

Cualquier tipo de cambio estratégico conducirá a cambiar actitudes e incrementar el conocimiento, pero tales cambios sólo preparan el paso para la implementación estratégica. Para que las estrategias sean efectivas se deben tomar en cuenta nuevos incentivos o refuerzos a conductas individuales y se deben de especificar cuáles serían los cambios deseados.

Sobre la base de estas consideraciones, la Matriz de Conducta Administrativa (figura 4) requiere una reflexión sobre actuales y posibles salidas estratégicas relacionadas al cambio organizacional. En ésta se identifican iniciativas estratégicas y objetivos programáticos pertinentes, al nivel sectorial (como puede ser una nueva expectativa de transparencia presupuestaria), organizacional (por ejemplo, nuevos procedimientos internos en la asignación de responsabilidades), e individual, con referencia a roles específicos (e.g., nuevas expectativas para la gerencia en su papel coordinador). Los objetivos podrían definirse como cambios de conducta entre grupos o entre individuos.



Figura 4: Matriz de Cambio de Conducta Administrativa

Intervención Estratégica, con Objetivo(s) de Conducta Correspondiente	Cambios e Incentivos Dirigidos a Responsables por la Toma de Decisiones y/o a otros Actores que Participan en la Implementación de Estrategias	Cambios/Incentivos Dirigidos hacia la Conducta del Personal de la Institución que Participan en Implementación de Estrategias	Cambios o Incentivos Dirigidos a los Usuarios, Clientes, o a la Ciudadanía en General
Intervención Estratégica y Objetivo #1			
Intervención Estratégica y Objetivo #2			
Intervención Estratégica y Objetivo #3			

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

Aunque la matriz no tenga una columna específica para los incentivos o refuerzos, podrían ser mencionados como partes de estrategias escogidas, y señalados como positivos (+) o negativos (-). La matriz se debe utilizar principalmente como instrumento de reflexión y análisis. Es en este sentido que las matrices pueden promover el desenvolvimiento organizacional en términos estratégicos. Debe mencionarse que, en todas estas matrices, las células y columnas se pueden modificar según sea necesario, o se podrían combinar las matrices o crear nuevas – lo importante es que sean útiles en la práctica.

## CONCLUSIÓN

En el modelo de planeación estratégica integral se descubre una nueva modalidad multidimensional y consolidadora de la planeación. Uno de los procesos puestos en práctica en la integración dinámica de factores estratégicos, por ejemplo, es un tipo de regresión analítica (*backward mapping*) que comienza con iniciativas y logros esenciales y *deduce* cuáles son los pasos previos necesarios, examinando la planeación e intervención gerencial que ya se han establecido en el desarrollo de programas y políticas. Conforme a las propuestas de Mintzberg (1992), se separa la formulación y ejecución de estrategias, un proceso de *síntesis*, de la planeación en sí, que es un proceso de *análisis*. La estrategia se define en el transcurso de la ejecución programática y actuación política, de modo que la estrategia, creada en la acción, modifica la planeación constantemente.

Las estrategias *emergen* de la totalidad de un contexto gerencial y político y no de un plan *per se*. Representan la *convergencia* de ideas y acciones originando en más de un lugar



en la organización. No les pertenecen solamente a la gerencia superior ni aún a divisiones de planeación, sino a la organización entera, y se deben orientar a la organización en todo su

entorno institucional y político. Concibiendo así, integralmente, la estrategia se evita caer en el formalismo, es decir, en la sobrevaluación de la planeación como tal.

## REFERENCIAS

- Cope, G. Robert (1991), *El plan estratégico: Haga que la gente participe*, Legis, Bogotá.
- Flores, Víctor (1992), *Planeación estratégica*, CINTERPLAN, Caracas.
- Mintzberg, Henry (1992), *El poder en la organización*, Ariel, Barcelona.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating public value*, Harvard University Press, Cambridge.
- Morales Nieto, Enrique (1989). *La Gerencia del Futuro y los Estilos de Planeación Estratégica*, Tercer Mundo, México, D.F.
- Salazar Cano, Edgar (1979), *Cibernética*, Ediciones Técnico-Jurídicas, Caracas. 



### BRUCE J. PERLMAN Y MARIO A. RIVERA

Sobre los coautores: Los profesores Rivera y Perlman, además de haber colaborado en este proyecto internacional en El Salvador, han publicado extensamente en las áreas de política económica y teoría organizacional. Ambos son profesores de Administración Pública en la facultad de gerencia de la Universidad de Nuevo México en los Estados Unidos. Sus direcciones y números telefónicos:

<p>Bruce J. Perlman, Ph.D. School of Public Administration Anderson Schools of Management Social Sciences Bldg. 3004 University of New Mexico Albuquerque, New Mexico 87131, EE.UU. 505-277-2845, perlman@mgt.unm.edu</p>	<p>Mario A. Rivera, Ph.D. School of Public Administration Anderson Schools of Management Social Sciences Bldg. 3007 University of New Mexico Albuquerque, New Mexico 87131, EE.UU. 505-277-3560, rivera@mgt.unm.edu</p>
---	---