

Planeación e Integración Estratégica: Extensión Conceptual y Teórica de un Modelo Aplicado

Bruce J. Perlman, Ph.D., y Mario A. Rivera, Ph.D*

Resumen

En publicación previa a la actual Revista, en la edición 2 (4) del 2003, titulado “Planeación e Integración Estratégica: Un Modelo con Estudio de Caso del Sector Judicial,” los autores presentaron un modelo que ellos diseñaron para el Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador en los años 1999 y 2000. Aquel artículo, originalmente publicado en Carta Económica Regional (Mexico), como “Un Nuevo Modelo para la Formulación de Estrategias en la Planificación,” presentó en lo práctico el esquema elaborado y aplicado en El Salvador.

En el presente estudio, se extiende el modelo con una consideración mas amplia de las bases y repercusiones teóricas del mismo. La meta principal de estos estudios es contrarrestar las tendencias formalistas de la planeación, con la alternativa de basarla en el compromiso con otros actores organizacionales políticos, empresariales, y no-gubernamentales.

Palabras clave: estrategias, planeación estratégica, sector judicial

Abstract

In a previous article in this journal, edition 2 (4), 2003, titled “Strategic Planning and Integration. A Model with a Case Study from the Judicial Sector”, the authors presented a model they designed for the Inter-American Development Bank in El Salvador during the years 1999 and 2000. That article, originally published in the Carta Económica Regional (Regional Economic Letter) (Mexico), with the title “A New Model for the Formulation of Strategies in Planning”, presented, in practical terms, the framework designed and applied in El Salvador.

In the present study, the model is expanded with a broader consideration of its bases and theoretical consequences. The main goal of these studies is to offset the formalistic trends of planning, with the alternative of founding it on the commitment with other political, business and non-governmental organizational actors.

Keywords: strategies, strategic planning, judicial sector.

* J. Perlman, Ph.D., es Profesor de Administración Pública en la Universidad de Nuevo México (University of New México, UNM) en Albuquerque, New México. Actualmente es Gerente de la Ciudad (Chief Administrative Officer) durante licencia con la Universidad. Mario A. Rivera, Ph.D., es Profesor de Administración Pública en UNM y edita el Journal of Public Affairs Education, prominente revista académica dedicada a la pedagogía y política de la administración.

I. Estrategia y Planificación Estratégica

La palabra estrategia deriva del griego *estratégos*, que se puede traducir como dirección general. En contextos administrativos la estrategia implica la construcción de una perspectiva de mediano a largo plazo dentro de una organización que involucra y al mismo tiempo trasciende al resto de los procesos administrativos que, generalmente, exigen la atención gerencial inmediata, o de corto plazo. Flores (1992, p. 24) señala que "el término estratégico usualmente es empleado en su forma derivada para denotar algo prioritario, en relación a la dedicación o atención que se le debe prestar. En otras palabras, se trata de hacer uso adecuado de las oportunidades que le ofrece el contexto situacional a un actor determinado para materializar su plan". La estrategia organizacional sirve como un marco global de acción que orienta los esfuerzos organizacionales hacia objetivos considerados esenciales. La planificación estratégica requiere la priorización de problemas, la definición y evaluación de posibles soluciones, la asignación de responsabilidades y recursos para efectuar dichas soluciones, y la evaluación continua de la implementación de las mismas.

II. El concepto de Planificación Estratégica

La planificación estratégica requiere decisiones que correspondan al movimiento causal de la implementación de intervenciones programáticas. Se debe hacer con una disposición tentativa, ya que tanto la dirección general como determinaciones específicas deben modificarse según se evalué su viabilidad ante nuevas contingencias. La planificación estratégica tiene que ver con decisiones relacionadas a la misión organizacional y a determinadas amenazas y oportunidades, fortalezas y debilidades, y capacidades y limitantes. Es por eso que se tiene que hacer constantes elecciones estratégicas para responder a cambios en el ámbito organizacional. La planificación estratégica es un proceso continuo que comienza con el establecimiento de metas atadas a fines esenciales o cruciales, es decir, estratégicos. La consecuente proyección organizacional ocurre dentro de un conjunto de posibilidades contextuales que, en sí, deben evaluarse continuamente.

La literatura sobre la planificación estratégica distingue entre ésta y la operacional, indicando que la primera proyecta lo que se debería hacer mientras que la segunda trata de mejorar lo que ya se está haciendo. Este último sentido es el que prevalece en muchos procesos de planificación denominados estratégicos, que no obstante demuestran una excesiva concentración en hacer bien las cosas, con proyecciones analíticas hacia el interior de la organización, sin una apreciación del porqué se hacen, o con qué finalidad, o en relación a qué marcos macroorganizacionales. Es en este mismo sentido que Cope (1991: 31) insiste que "el pensamiento estratégico implica la formulación de la pregunta ¿hacia dónde quiere ir mi institución?", mientras que la preocupación principal de la planificación operativa es "la búsqueda de respuestas a en qué forma puede la institución alcanzar sus metas y objetivos."

Por lo tanto, se debe entender la planificación estratégica como un proceso lanzado a más largo plazo que los planes operacionales, los cuales tienen por lo general escaso alcance y un corto horizonte. La planificación estratégica dirige y limita a la planificación operacional. Morales Nieto (1989), diferenciando estas dos formas de planificación, propone que la primera no tiene su campo de acción en las funciones operativas o internas de una organización sino, más bien en el manejo del entorno, en lo que sucede fuera de la organización, entre sus clientes, sector, gobierno y políticas públicas, marco constitucional y legal, y grupos de presión u otros actores sociales o políticos.

III. Análisis del Medio Ambiente

El análisis del medio ambiente (o contexto, dominio, o ecología) organizacional requiere una serie de pasos determinados, que incluyen (1) la evaluación de necesidades organizacionales en relación con ese medio ambiente, considerando (2) los actores o participantes claves para la obtención de recursos esenciales, en relación con (3) la misión primordial de la organización, (4) cuestiones esencialmente relacionadas a la misma, y (5) formulaciones básicas de estrategia organizacional que permitan su realización. Cada uno de estos pasos se examinara a continuación.

A. Detección de necesidades y posibilidades en relación al medio ambiente organizacional

Toda organización opera dentro de dos ambientes: el interno (microambiente) y el externo (macroambiente). Ninguna puede desarrollar estrategias sin tener claridad respecto a su capacidad para apoyar tales propuestas, es decir, sin conocer sus puntos fuertes y débiles. Es necesario entonces realizar un diagnóstico del ambiente interno, para recoger información que permita decidir cuales dones aprovechar y qué debilidades superar. En cuanto al análisis del ambiente externo, se busca información sobre tendencias contextuales que afecten a la organización, como pueden ser los cambios políticos y económicos o tendencias sectoriales, que puedan llegar a determinar la disponibilidad de recursos y el porvenir de proyectos y programas esenciales para la organización.

B. Análisis de los participantes

Más allá de considerar los cambios que se pueden presentar en el medio ambiente, deben considerarse los intereses de individuos, grupos formales o informales, comités o departamentos, agencias gubernamentales y no gubernamentales, gremios, sindicatos, y grupos de presión que afecten las estrategias que se desean implementar. Por lo tanto, es necesario saber que resultados los participantes esperan, sus posibles reacciones frente a las decisiones, y la influencia que

puedan ejercer, como, igualmente, la forma en que ellos podrían contribuir al éxito de su implementación.

C. Clarificación de la misión

La misión organizacional es determinada por el sentido de identidad organizacional, por el rumbo organizacional, y por los medios e instrumentos consiguientes. Formular una misión le otorga un propósito primordial a la organización, le sirve como guía operacional, y le da definición a las relaciones de la organización con sus propios miembros y con actores claves en el entorno.

D. Análisis de cuestiones estratégicas

Las cuestiones o preguntas estratégicas tocan temas fundamentales sobre los rendimientos, servicios, financiamiento, y diseños de la administración programática y organizacional. Normalmente una organización fija sus metas y objetivos y luego identifica estrategias para poder alcanzarlas. Es por eso que preguntas como las siguientes tienen dimensionalidad estratégica: ¿Cuáles son las posibilidades reales de un desenvolvimiento programático deseado, dado un nuevo marco legislativo?; ¿Cómo se deberán definir iniciativas correspondientes en relación con las de otras instituciones, de tal modo que se evite la duplicación de esfuerzos?; ¿Cómo gestionar para el logro de una misión recientemente formulada?; y ¿Cómo se podrán conseguir los recursos necesarios?

E. Formulación de la estrategia

A fin de definir objetivos estratégicos sobre los cuales se debería enfocar la organización, se debe comenzar con la identificación de oportunidades, problemas, o desafíos específicos; luego se formulan propuestas y cursos de acción correspondientes y se procede a la elección e implementación de opciones. Flores (1992: 25), propone ciertos principios básicos para el diseño de estrategias. Estos son:

Apreciación adecuada de la situación desde la perspectiva de todos los participantes.
Adecuación de la relación recursos-objetivos, es decir, se deben definir objetivos al alcance de la capacidad gerencial y administrativa y el potencial de generación de recursos.
Rodeo táctico, en que no hay línea directa entre la situación inicial y situación objetivo.
Elección de la estrategia que consuma menos recursos con máxima efectividad.
Conocimiento y valorización del otro (es decir, de otros actores institucionales).
Concentración en lo esencial, evitando la distracción táctica hacia lo accidental o fortuito.
Valorización multitemporal y multidimensional de las consecuencias estratégicas.
Encadenamiento causal de las estrategias, políticas, y la implementación de programas.

Evitar caer en situaciones peores que la posición original de la organización.
Preparar para la incertidumbre con planes de contingencia y variedad de opciones.

F. Implementación de la estrategia

En esta fase la organización debe considerar la distribución de recursos (principalmente la presupuestación), el desarrollo de la estructura organizacional (quiénes serán los responsables por la toma de decisiones), y la forma en que se asumirá la evaluación de las estrategias en su implementación. Una estrategia, por bien que se haya concebido, depende del apoyo de los recursos correspondientes, especialmente los financieros. Se deben integrar las estrategias con las tareas específicas de las personas responsables por su ejecución, y todo el personal involucrado debe saber, y apreciar, cual es el rol que le compete en la implementación de las estrategias escogidas.

Finalmente es importante indicar algunos beneficios de la planificación estratégica que contribuyen a una apreciación más completa de dicha modalidad de planificación y permiten fundamentar su aplicabilidad a instituciones públicas. La planificación estratégica permite:

- Un control más efectivo de los recursos.
- Establecer una base para medir el desempeño de intervenciones estratégicas.
- Identificar asuntos claves (elementos estratégicos), sobre los cuales centrar los esfuerzos.
- Establecer un sistema de comunicación útil entre los niveles de dirección y ejecución.
- Promover la capacitación necesaria de los directivos y del personal involucrado.
- Fomentar la participación real organizativa en los procesos de toma de decisión.
- Crear un marco de referencia para la planificación y toma de decisiones ordinarias.
- Concentrar los esfuerzos en aquellas actividades consideradas realmente esenciales.

Un primer nivel de operacionalización de la misión institucional es la fijación de los objetivos estratégicos los cuales conforme a su designación como estratégicos, son planteados a mediano y largo plazo. Los objetivos estratégicos deben ser (1) convenientes, en que su logro debe contribuir a los propósitos y misiones básicas establecidas por la organización, (2) mensurables, es decir, que puedan ser medidos cuantitativamente y cualitativamente para evaluar sus niveles de logro, (3) factibles, o sea que los objetivos estratégicos deben ser posibles de lograr y generalmente aceptables y comprensibles dentro de la organización, (4) motivadores, de tal modo que estén al alcance de las personas, pero que a su vez presenten un desafío para su cumplimiento, de tal modo que todos los individuos responsables, en cualquier nivel organizacional, asuman la obligación para hacer lo necesario para su consecución, (5) consistentes, es decir, que se satisfagan los objetivos de la organización en su totalidad, concebidos de modo integral, y (6) flexibles, es decir que sea posible modificarlos frente a contingencias inesperadas, ya sean positivas o adversas.

IV. Evaluación Estratégica

En cuanto a la evaluación de estrategias, se requiere la constante revisión de su implementación para establecer el grado de cumplimiento de los objetivos y las metas como, igualmente, detectar aquello que no está funcionando bien y la forma de corregirlo. El modelo concibe a la evaluación como un último paso del plan que desarrolle una estrategia participativa, responsable a todos los niveles organizacionales y extraorganizacionales. El evaluar es un proceso inherente a la planificación y, por lo tanto, está presente en todos los momentos estratégicos; es el proceso por cual la organización considera preguntas como: ¿Es posible llevar a la fase de ejecución un programa determinado? ¿Cuán efectivo es el programa o proyecto con referencia a objetivos determinados? ¿Se debe continuar con un programa o proyecto si no se obtiene cierta relación mínima de costos a beneficios?. Estas preguntas sugieren que la evaluación sistemática debe empezarse durante la fase de ejecución, para determinar si ésta última ha sido adecuada, fiel a las intenciones programáticas, y efectiva según la medición periódica de beneficios logrados.

Gerentes deben estar preparados para evaluar periódicamente el desempeño de opciones programáticas, en vista de metas estratégicas y operacionales, y en consideración de nuevas contingencias tanto internas como externas. En tal proceso de planificación se deben aplicar técnicas apropiadas de evaluación mediante las cuales se pueda obtener retroalimentación sobre el funcionamiento de proyectos y programas y, con ello, la revisión y reformulación constante del plan estratégico conforme a resultados obtenidos. No se trata de programas predeterminados que puedan aplicarse de manera invariable, sino de la examinación continua de los propósitos de la organización y de opciones correspondientes, según una variedad de escenarios de actuación.

Líneas programáticas deben ser modificadas de acuerdo la información que se obtenga en el curso de implementación, conforme a los resultados de evaluaciones continuas; para esto se necesita información confiable no solo para reducir la incertidumbre y la adversidad, sino también para sacarle ventaja a oportunidades inesperadas. Se evalúa para comprender lo que se está haciendo bien, lo que está fracasando, y también lo que se está logrando que no se ha programado: Por ejemplo, un programa de educación pública puede terminar en movilizar la participación del público, y en tal caso esa función puede ser incorporada a los objetivos programáticos, como consecuencia de su impacto deseable sobre el ámbito institucional y fortalecimiento de propósitos organizacionales. La planificación estratégica, en fin, lanza un proceso de gestión que es sistémico, pero flexible, capaz de responder efectivamente a las contingencias sin dejar de enfocar el esfuerzo organizacional sobre metas que son consistentes con la misión duradera de la institución.

V. Esquema y representación matricial de la formulación de estrategias institucionales

En la actualidad, en la mayoría de las organizaciones, el diseño y la implantación de una nueva estrategia que implique importantes cambios institucionales no suele ser responsabilidad principalmente del sistema formal de planificación, sino consecuencia directa de las actuaciones de la alta dirección, asesorada, generalmente, por las divisiones y planificación y por equipos de trabajo creados al efecto. Los planes estratégicos, ya sean diseñados por el sistema de planificación o por un gerente o director, no se implementan de forma automática. Ni es el hecho de disponer de un sistema formal de planificación o de directivos altamente cualificados garantía alguna que se generarán estrategias innovadoras que conduzcan al éxito organizacional. Las estrategias seguidas en realidad por las organizaciones son consecuencias de múltiples variables de las que los elementos citados son sólo algunas de ellas. Una cosa son las distintas acciones teóricamente posibles (contenido de la estrategia) y otra la generación, difusión e implantación de las estrategias (proceso de formulación de las estrategias).

El interés estratégico dentro de cualquier organización debe ser desplazado, o proyectado, hacia el proceso de formulación y de formación, de tal modo que éste puede traer beneficios que aporta a la organización independientemente de los resultados formales que produzca. Si la dirección quiere influir sobre las estrategias de su organización, debe comprender cómo se forman verdaderamente su estrategia y fomentar aquellos aspectos que permitan o impulsen la realización de estrategias innovadoras en su organización. Por eso es importante conocer cuál es el proceso de formación de la estrategia en cada institución para, a partir de esa realidad, poder influir en él, fomentando sus aspectos positivos y neutralizando sus efectos negativos, considerando que existe una serie de variables pertinentes, como son el dinamismo del medio ambiente, la actuación de participantes externos, contingencias políticas, la disponibilidad de recursos, la distribución o delegación de responsabilidad y autoridad a la organización, su capacidad de acción efectiva, la cultura organizativa, y en consecuencia la capacidad de cambio a el proceso de formación de la estrategia.

La formación de estrategia se refiere a una situación de partida (reto estratégico) y acción o comportamiento, ya sea planeado o emergente. ¿Cómo se elabora o forma la estrategia? Aquí se contempla un modelo dinámico de formación de estrategias, que representa las distintas etapas del proceso estratégico teniendo en cuenta las características de la propia organización y el entorno en que ésta se desenvuelve. Por esta razón no se puede hablar de un único modelo de formulación de la estrategia o proceso estratégico general que sea válido para cualquier tipo de organización. Es muy difícil elaborar una teoría de la formación de la estrategia que capture no solo el orden lineal o secuencial de las estrategias sino, también su dinamismo y carácter emergente, en parte porque es formado por contingencias y por respuestas organizacionales impredecibles.

No obstante, la Matriz de Formulación de Estrategias Institucionales representa gráficamente un modelo de planificación estratégica integral e intenta representar las distintas posibilidades que se ofrecen a las instituciones para diseñar sus procesos estratégicos en función de sus circunstancias específicas. Así, se trata de una representación básicamente descriptiva y cualitativa que no pretende mostrar a las organizaciones de forma unívoca lo que deben hacer, sino recoger dentro de un esquema integral las diferentes alternativas que se producen en la realidad. El sistema formal de planificación se ha caracterizado por una serie de etapas, de las que las dos primeras —pensamiento estratégico y análisis estratégico— están muy interrelacionadas. Otras etapas serían la formulación estratégica, la programación estratégica y la implementación y evaluación. El resultado práctico del sistema de planificación estratégica sería la estrategia integral, que es uno de los componentes claves de la estrategia que pueda ser lograda por cualquier organización, y que enfatiza la parte de la estrategia realmente seguida por ella. Esta debe corresponder con los planes y programas previstos en la estrategia formulada. La Matriz debe indicar, o sugerir, el giro que puede seguir la formación del proceso estratégico en función de diferentes variables.

Se han identificado cuatro variables diferentes (basados en el trabajo de Henry Mintzberg) que representan distintas modalidades en función del tipo de resultado que pretenden conseguir. Este modelo gráfico permitiría realizar un análisis de cual es la dinámica que se debe y realmente se está siguiendo en la actualidad, para, a partir de eso, considerar si realmente es la más adecuada para afrontar un reto estratégico organizacional o institucional. Las variables escogidas (cruzadas con estrategias escogidas y sus horizontes de tiempo) son: (1) Impactos institucionales o sectoriales anticipados o actuales; (2) Esfuerzos o inversiones de recursos contemplados o actuales; (3) Identificación de los responsables por tomar decisiones claves; y (4) Grado de consistencia entre la estrategia identificada en la primera columna y otras estrategias o iniciativas institucionales.

VI. La Matriz de Planificación 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 financieros al nivel estratégico (el más comprensivo), táctico, y operacional. La planificación estratégica integral (o PEI) desarrollada por uno de los autores (Perlman) intenta correlacionar y consolidar estos tres niveles de actuación estratégica, cuando orienta la reflexión estratégica por medios gráficos (las matrices) hacia la inevitable interacción de estos variables esenciales.

La matriz actual incorpora elementos de las dos previas, la de Impacto y la de Formulación de Estrategias Institucionales. Lo que ya se ha considerado respecto a los elementos que le dan definición a estas matrices debe servir como base de la explicación de la Matriz de Planificación Estratégica Institucional Integrada.

El componente de Actividad Estratégica Institucional y Concentración de Esfuerzos/Inversión de Recursos (tercera célula de la Matriz) se refiere a las actividades o disposiciones al nivel de la institución (organización) que son necesarias para apoyar la implementación o coordinación de políticas judiciales (ya sean nacionales, sectoriales, o institucionales) a niveles gubernamentales o sectoriales. Éstas pueden incluir la planificación y formulación de políticas públicas (nivel estratégico), planificación e implementación de políticas organizacionales (nivel táctico), y el desenvolvimiento de iniciativas organizacionales (al nivel operacional), como pueden ser diagnóstico e investigación, formulación de planes y actividades, evaluación del desempeño de las mismas, dentro del marco de la organización, sistema o sector judicial, iniciativa legislativa, información a los usuarios y al gobierno y la sociedad civil en general.

Concentración de Esfuerzos e Inversión de Recursos en este contexto (parte de la tercera célula) se refiere a la asignación de recursos humanos, financieros, tecnológicos, infraestructurales, etc., tanto como inversión en por lo menos tres ámbitos 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 o concertación, etc.) que sean responsables por algún aspecto de los lineamientos gerenciales y administrativos, tanto como iniciativas, políticas y estrategias, a seguir por la institución. Esta categoría era parte de la Matriz de Formulación de Estrategias Institucionales, como también la categoría de "Impactos". El apoyo administrativo y gerencial es una parte esencial del compromiso organizacional, que debe estar orientado al hacer más eficientes y efectivos los servicios internos administrativos que apoyan la labor institucional. Frecuentemente, los planes estratégicos tienen previsto el adiestramiento y la capacitación del personal, las cuales suelen considerarse como actividades permanentes en la institución, ya que mediante ellas deberá recibir capacitación y actualización, tanto en materia de su competencia, como en los conocimientos de medios y herramientas que faciliten su desempeño en la organización, y en general el mejoramiento de su nivel profesional. Este compromiso, igual que la asignación de personal especializado a funciones de planificación y ejecución estratégicas, se debe contar entre los tipos de inversión de recursos aquí contemplados.

Las Actividades Estratégicas consisten de una serie de iniciativas que corresponden a Objetivos Generales (segunda célula de la Matriz) que, a su vez, corresponden a situaciones específicas contextuales (desafíos y oportunidades del entorno, la primera célula de la Matriz, denominada "Problemas"). Esto implica que se han establecido o están estableciendo estos objetivos organizacionales y que se ha intentado fijar metas según un diagnóstico y análisis estratégico de entorno, y que se ha intentado coordinar, desde una perspectiva integral, los elementos de la plataforma estratégica de la organización, que permitan hacer un seguimiento o evaluación de la gestión institucional con base en los indicadores de desempeño fijados en el plan elaborado.

La cuarta célula considera los Impactos de actividades estratégicas que llegan más allá de la institución, siguiendo los criterios de la previa Matriz de Impacto. También 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 nacional para el sector justicia.

La última célula (“Responsables”) identifica a los responsables por la toma de decisiones o por la implementación de decisiones, y también aquellos participantes (individuos, organizaciones privadas, gubernamentales y no gubernamentales, divisiones de las mismas, gremios, grupos de presión) necesariamente involucrados en estas funciones estratégicas. Se puede limitar la respuesta a categorías de puestos o instituciones, por ejemplo “gerente”, “Ministro(a)”, “equipo gerencial”, y/o “junta directiva” para el primero, y “gremios profesionales”, “sindicatos”, o “diputados”, u “ONG’s”, etc. para el último. Se debe considerar cuidadosamente la situación real en cuanto a la participación de tales instituciones o actores sociales y políticos, ya que el reconocimiento de su rol potencial como facilitadores de políticas y de otras iniciativas puede llevar a un acercamiento con ellas que permita la implantación efectiva de las iniciativas estratégicas contempladas.

VII. La conducta organizacional en breve y la Matriz de Conducta Administrativa

En las organizaciones, los agentes del cambio generalmente son individuos innovadores que reaccionan a los incentivos y oportunidades vigentes en su marco institucional. El cambio estratégico usualmente requiere reorientaciones básicas también en las normas de conducta administrativa, es decir nuevas orientaciones por parte de la gerencia y del personal en su totalidad, tanto como cambios en su interacción con usuarios y clientes en el entorno, y en la naturaleza de su trato con los que participen o influyan en la toma de decisiones estratégicas.

Las normas de conducción y comportamiento organizacional urgen el cumplimiento de un sistema de constricciones al intercambio social en cuanto el desempeño de roles, funciones, autoridades, y responsabilidades institucionales, las que se refieren a su vez a (a) las reglas, reglamentos, o normas formales, que forman parte de una jerarquía normativa, en la que cada escalón resulta más costoso de cambiar que el precedente; ejemplos serían normas escritas respecto a la no discriminación en el empleo, o criterios establecidos acerca de los requisitos para un ascenso, y, (b) las normas informales, que tienden a ser extensiones, elaboraciones y cualificaciones de reglas formales, dotadas de una gran capacidad de supervivencia por haber llegado a ser parte del comportamiento habitual de los miembros de la organización. Este sistema de normas institucionales es lo que permite a los miembros de la organización proseguir sus intercambios diarios sin pararse a pensar los términos exactos de cada uno ellos.

Sin cierta coestabilidad institucional, es decir, sin buena definición y hasta garantía de toda la serie de reglas formales e informales que enmarcan la vida organizacional, los miembros de cada organización se verían forzados a crear los términos precisos de cada intercambio, empobreciendo así la experiencia y las posibilidades de trabajo compartido. Sin embargo, no obstante la importancia de marcos de referencia estables en la vida organizacional, puede ser necesario inducir cambios en el comportamiento para lograr una nueva orientación institucional. Estos pueden incluir muchos tipos de iniciativas, por ejemplo el establecimiento de nuevas normas de calidad o de servicio al público, descentralización funcional y trabajo participativo en equipos, y concertación con otras instituciones por medios interorganizacionales informales.

Los cambios en las expectativas de comportamiento pueden venir de presiones exógenas o externas, como puede ser el implantamiento de nuevas expectativas relacionadas a la transparencia administrativa, o cambios económicos o tecnológicos. Otros cambios serían endógenos o internos en su origen, es decir, procederán de esfuerzos desplegados por la organización misma, y estos inducirán también el cambio institucional. En muchos casos un cambio en el poder de las partes de un intercambio en el contexto organizativo precipita esfuerzos para cambiar las reglas de intercambio, es decir, del juego, y por lo tanto cambios en el carácter normativo de la institución correspondiente. Y, con frecuencia, lo que importa no son las cosas en sí sino, la percepción que se tiene de las mismas, y esto es lo que a veces explica una gran parte del comportamiento. La acción, desde luego, no es sólo función de la percepción, sino también del conocimiento de que dispone el sujeto que actúa. Esto explica por qué las preferencias (ideas, actitudes rígidas, modas, y prejuicios) importan para comprender el cambio institucional.

En efecto, los factores exógenos o endógenos productores de una alteración de las normas de las actitudes y el comportamiento administrativo serán siempre interpretados a través de construcciones o modelos mentales preexistentes. No hay cambio institucional posible si los actores relevantes no coinciden en reasignar los costos y beneficios que correspondan al cambio propuesto. Por eso en muchos casos la confrontación de ideas es vital, para buscar un verdadero consenso organizacional, siempre que se oriente el diálogo a la emergencia de cambios que permitan enfrentar nuevos retos institucionales.

Hay modelos de comunicación y comportamiento organizacional que suponen que procesos de realimentación informativa y la existencia de agentes arbitrales (formalmente en la gerencia superior en su dirección y evaluación del personal, pero también operativos en la organización "informal") serán suficientes para corregir los modelos incorrectos de actuación y los comportamientos que se consideren, de algún modo, desviados o no alineados con nuevas normas administrativas. Los dirigentes de cualquier organización, actúan en parte como agentes institucionales que a veces establecen sus estrategias de acción sobre bases de información y conocimiento incompletas, que se filtran mediante modelos subjetivos infundados o erróneos.

El proceso de realimentación informativa suele ser insuficiente para corregir tales modelos: A esto se refería Herbert Simon como la “racionalidad limitada,” que implica que sistemas organizacionales tienen que actuar deliberadamente para complementar la capacidad analítica y gerencial de los responsables por la toma de decisiones. Con relación a cambios inducidos, por lo tanto, se pueden necesitar iniciativas estratégicas que tengan nuevas actitudes y comportamientos como un fin. Estas iniciativas pueden abarcar cambios en la cultura organizacional entorno a la gerencia y el personal, tanto como modificaciones a sistemas administrativos que promuevan tales cambios.

Lo esencial es la acción estratégica. La planeación existe al servicio de la acción estratégica, y no vice versa. La acción concertada, orientada hacia el cambio efectivo, y no la planeación per se, es lo que importa. Esta es la lección principal del modelo presentado.

Bibliografía

Cope, G. Robert (1991).

"El Plan Estratégico: Haga que la Gente Participe ".Edit.
"Legis Editores" S.A., Colombia.

Flores, Víctor (1992).

"Planificación Estratégica". CINTERPLAN, Venezuela.

Morales Nieto, Enrique (1989).

"La Gerencia del Futuro y los estilos de planeación
estratégica". Edit. "Tercer Mundo", México.

Stoner, James y Wankel, Charles (1989).

"Administración". Prentice Hall, México.