

Vivimos tiempos complejos. Estamos inmersos en una época de cambios rápidos y profundos en todos los ámbitos, tanto sociales como en el entorno económico. Nos encontramos en un mundo aceleradamente globalizado, donde los productos y servicios que nuestra economía produce compiten ferozmente con los de otras economías.

Como fruto de estos cambios, tanto en nuestro país como en el resto del continente europeo, hay una profunda preocupación por impulsar nuestra competitividad ya que ésta es vital par el éxito a largo plazo de nuestra sociedad y de nuestro estilo de vida.

Este reto de competitividad afecta no solamente a las compañías privadas, si no también y de forma especial a las organizaciones públicas. Los Gobiernos (tanto nacionales como autonómicos) que compiten claramente con otros en un mundo muy globalizado y con cada vez con menos barreras, luchando por crear y atraer talento, empresas e inversiones que potencien sus economías. Las Administraciones Públicas, por su parte, tienen el reto de ser cada día más eficaces y eficientes a la hora de organizar y enfocar unos recursos limitados dando cada vez un mejor servicio a los ciudadanos a los que sirven.

En este contexto, la Administración Pública española a través del Ministerio de Administraciones Públicas viene realizando desde hace tiempo una clara apuesta por una gestión de calidad. Así, en su página web (www.map.es) recoge la siguiente afirmación:

"El Gobierno español ha asumido el compromiso de mejorar y modernizar la Administración, con el fin de ponerla a la altura de las necesidades de los ciudadanos. En línea con este compromiso, se ha abordado la implantación de distintas medidas para incrementar la calidad de los servicios públicos.

El Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005 aprobó el Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, con el que se promueve la generalización y el desarrollo de los programas de Calidad en la Administración Pública.

El marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado pretende hacer extensivos a toda la Administración General del Estado e integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de seis programas para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil."

Es, pues, evidente que la apuesta por la Calidad es un reto asumido y promovido desde las más altas instancias. Sin embargo, ¿qué es calidad?. Calidad es hacer bien las cosas que se deben hacer. Es algo claramente diferente del estricto cumplimiento de una norma. Cumplir con las normas es necesario para una gestión homogénea pero ello no garantiza que la gestión sea eficaz (consiga los resultados que los grupos de interés esperan) ni eficiente (que se haga con economía de recursos optimizando éstos y enfocándolos en los procesos que mayor resultado generan).

En la actualidad, el punto de partida en que se encuentra nuestra Administración Pública es complejo. Según los estudios llevados a cabo por el Gobierno sobre la evaluación de políticas públicas y programas, el Ministerio de Administraciones Públicas recoge de igual forma un diagnóstico sobre la situación actual que refleja un escaso enfoque de evaluación de impacto (escasa orientación a resultados) así como una falta de visibilidad y transparencia para los ciudadanos.

En este marco es donde la utilización de un concepto moderno en la gestión como es la Dirección Estratégica que puede aportar un valor inestimable para la mejora de la calidad en la Gestión Pública y que podemos definir como:

Dirección Estratégica es el proceso proactivo, estructurado y consistente de aprovechamiento dinámico de oportunidades externas elegidas encajando y desarrollado las

competencias internas con el fin de cumplir la misión de la organización generando valor para sus grupos de interés.

La Dirección Estratégica es, pues, un modelo avanzado de pensamiento que está siendo, y será cada vez más vital en un futuro dinámico y competitivo futuro como en el que se encuentran tanto por empresas como por Administraciones Públicas.

La Dirección Estratégica en la Administración pública es un instrumento de buen gobierno orientado a dar un servicio mejor y más estratégico a los ciudadanos que permite:

- ❑ Definir de forma clara y metodológicamente estructurada cuáles son los objetivos estratégicos de cada organización con un claro enfoque a resultados e impacto de las políticas públicas.
- ❑ Desplegar estos objetivos, de forma ordenada y coherente, a todos los niveles de la organización.
- ❑ Establecer mecanismos de monitorización y seguimiento dinámico tanto de la evolución del entorno como del cumplimiento estratégico.
- ❑ Realimentar la estrategia mediante una toma eficaz de decisiones.

La Dirección Estratégica surge como respuesta a la necesidad de definir, implantar, ejecutar y realimentar la Estrategia de forma eficaz convirtiéndola en algo vivo y dinámico, aspecto fundamental en entornos cambiantes como los que nos toca vivir.

Si bien su nacimiento se gestó en el ámbito privado, donde ha resultado de extrema utilidad para multitud de compañías, en la Gestión Pública no es algo desconocido sino que muchas organizaciones públicas han apostado y están apostando por este enfoque.

Algunas Organizaciones Públicas que aplican una Dirección Estratégica (relación no exhaustiva y con diferentes grados de profundidad)

- | | |
|---|---|
| ❑ Coral Springs, Florida, US | ❑ Australia Defense Force |
| ❑ City of Charlotte, North Carolina, US | ❑ US Postal Service |
| ❑ City of Austin, Texas, US | ❑ Royal Canadian Mounted Police |
| ❑ City of Brisbane, Australia | ❑ The Ontario Hospital Association, Canada |
| ❑ City of Vancouver, Canada | ❑ Swedish Post |
| ❑ State of Iowa, US | ❑ Audit Scotland, UK |
| ❑ State of Missouri, US | ❑ National Air Traffic Service, UK |
| ❑ State of Texas, US | ❑ Real Escuela de Submarinos de la Armada Inglesa, UK |
| ❑ State of Virginia, US | ❑ Aeropuerto de Heathrow, UK |
| ❑ State of Washington, US | ❑ BBC, UK |
| ❑ State of Minnesota, US | ❑ Metro de Londres, UK |
| ❑ Washtenaw County Michigan | ❑ Aeropuerto de Schiphol, Amsterdam |
| ❑ National Reconnaissance Office | ❑ RVV del Ministerio de Finanzas, Suecia |

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> US Army Medical Department<input type="checkbox"/> Air Force Center of Quality<input type="checkbox"/> Arizona Game & Fish<input type="checkbox"/> US Coast Guard<input type="checkbox"/> US Federal Agencies<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> The Inland Revenue Service (IRS)<input type="checkbox"/> The Patent and Trademark Office<input type="checkbox"/> Veteran Affairs<input type="checkbox"/> The Bureau of Land Management<input type="checkbox"/> The Naval Undersea Warfare Center<input type="checkbox"/> The Federal Aviation Administration Logistics Center<input type="checkbox"/> General Services Administration<input type="checkbox"/> General Accounting Office<input type="checkbox"/> National Oceanic and Atmospheric Administration<input type="checkbox"/> Department of Energy<input type="checkbox"/> Department of Transportation | <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Generalitat de Catalunya<input type="checkbox"/> AENA<input type="checkbox"/> Puertos del Estado<input type="checkbox"/> CIS (Centro de Innovación y Servicios de la Xunta Gallega) Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés<input type="checkbox"/> Gerencia de la Vía Pública del Ayuntamiento de Barcelona<input type="checkbox"/> Universidad Pompeu Fabra<input type="checkbox"/> Universidad Politécnica de Catalunya |
|--|---|

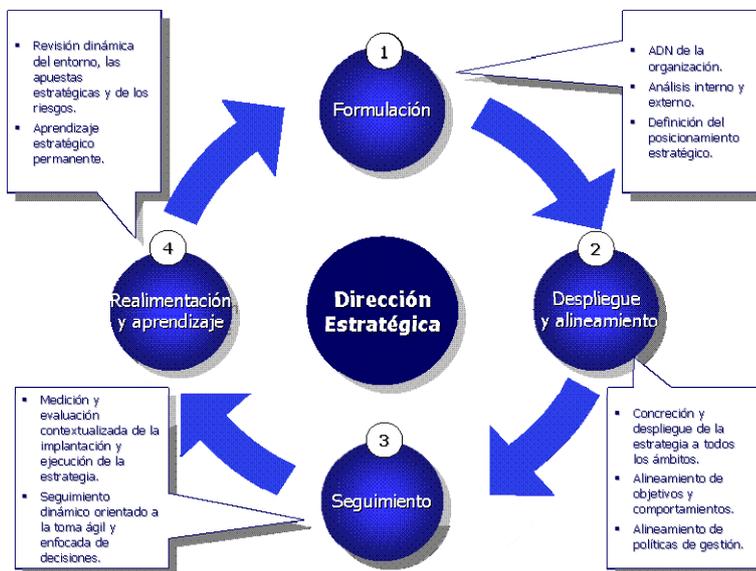
Fuente: Elaboración propia a partir de "The Balanced Scorecard Collaborative".

Como se construye una Dirección Estratégica

La Dirección Estratégica tiene vocación de ser un bucle dinámico de gestión que se inicia por el establecimiento de objetivos y la clarificación de los mismos avanzando luego en su despliegue, seguimiento y realimentación.

Es, por ello, un bucle de gestión completo que consigue toda su potencia cuando se desarrolla de forma completa y no cuando se construyen sólo unos pocos de sus elementos que pierden así la fuerza y sinergias del conjunto.

Los principales elementos son:



1. Formulación de la Estrategia

La formulación de la Estrategia es la primera etapa necesaria para la construcción de una Dirección Estratégica. Este subproceso, aunque inicialmente se apoya inicialmente en las fuentes tradicionales de análisis y definición de la Estrategia bien conocidas (análisis del entorno, análisis de la cadena de valor, DAFO, posicionamiento, etc.), profundiza en ella y va más allá con el fin de hacerla perfectamente clara, entendible y sobretodo gestionable.

La formulación de la Estrategia parte de la definición del ADN deseado de la organización: su Misión (razón de ser), Visión (nivel de ambición) y Valores (organizacionales y personales). Este ADN marca las "reglas del juego" globales en las que se mueve la Estrategia.

1. Formulación



- ☛ Definición del ADN de la organización: Misión, Visión y Valores.
- ☛ Análisis externo: fuerzas, tendencias, amenazas y oportunidades. Escenarios.
- ☛ Análisis interno: historia, idiosincrasia, fortalezas, debilidades y competencias clave.
- ☛ Posicionamiento diferencial basado en elecciones realizadas.
- ☛ Estrategia gestionable: contexto y modelo compartido de creación de valor (QUÉs y CÓMOs), medición, metas e iniciativas estratégicas.

A partir de ahí se realiza un análisis exhaustivo del entorno en el que se mueve la organización con el fin de comprender las fuerzas que impactan sobre ella (usuarios, clientes, proveedores, alianzas, complementos, sustitutos, competidores, sociedad, colaboradores, directivos, socios, regulación, tecnología, mercado laboral, etc.), sus tendencias y su evolución esperada.

Adicionalmente en caso de incertidumbre, muy habitual en el mundo en el que nos movemos, se desarrollan diferentes escenarios con distintos estados posibles de la realidad futura.

Este análisis externo nos permitirá detectar las principales amenazas y oportunidades que presenta el entorno así como los ámbitos de influencia que puede tener la organización en el mismo.

En paralelo se realiza un análisis interno de la historia, idiosincrasia, lecciones aprendidas, fortalezas, debilidades y competencias clave de la organización. Este análisis interno es fundamental para evitar la definición de apuestas estratégicas tan alejadas de las competencias clave de la organización que finalmente resultan imposibles de implantar.

De la reflexión combinada del análisis externo e interno se define un posicionamiento en el que la organización elige que servicios quiere prestar, qué competencias hay que desarrollar y qué impacto tiene todo ello sobre la creación de valor para los grupos de interés. Esta elección supone que se apuesta claramente por unas cosas renunciando a otras.

Por ello, debemos ir un paso clave más allá, traduciendo el posicionamiento a una Estrategia gestionable:

Una Estrategia gestionable

1. Un contexto de apuestas estratégicas en forma de modelo compartido de creación de valor (QUÉs y CÓMOs) suficientemente claro, sistémico y comunicable.
2. Unas métricas que hagan tangibles las apuestas permitiendo realizar un seguimiento posterior comparando la realidad con las apuestas.
3. Unas iniciativas estratégicas que permitan accionar las apuestas.

Dentro de las técnicas más modernas para elaborar esta Estrategia gestionable podemos destacar la utilización de los Mapas estratégicos¹ junto con la definición de Cuadros de Mando estratégicos e Iniciativas estratégicas integradas.

Los Mapas estratégicos permiten definir no solamente de los QUÉs (los objetivos financieros y de mercado/producto) sino que ahonda de forma integrada en los CÓMOs (objetivos intermedios relativos a los procesos y capacidades y recursos necesarios para alcanzar los QUÉs) y en su interrelación y coherencia global (de alguna forma los PORQUÉs). Tras la definición de estos objetivos estratégicos interrelacionados, se complementan con métricas (Cuadro de Mando estratégico) que

nos permitirán hacer más tangibles los objetivos y poder hacer un seguimiento de cómo nos aproximamos a su consecución.

Finalmente se definen las Iniciativas estratégicas, acciones que impactan en los procesos y en las capacidades y recursos y que se deberán llevar a cabo para conseguir los objetivos estratégicos.

De esta forma se construye un modelo estratégico sólido, completo, coherente y gestionable formado por el conjunto de los Objetivos interrelacionados (agrupados en "perspectivas": Valor, Clientes, Procesos y Capacidades & Recursos), sus métricas (indicadores y metas periodificadas), y las Iniciativas estratégicas que los accionarán.

¹ Robert S. Kaplan y David Norton son los creadores de los Mapas estratégicos y del Balanced Scorecard.

2. Despliegue y Alineamiento

La necesidad de un despliegue y alineamiento proviene del reconocimiento de que el valor en una organización no se crea en la cúspide de la organización sino muy al contrario en la base de la misma como resultado de las decisiones y actuaciones de sus personas en su interacción del día a día.

El enfoque tradicional de gestión de la Estrategia considera que tras formular ésta basta con que, antes de pasar a ejecutarla, todos aquellos que la deben implantar conozcan qué les corresponde conseguir, o hacer, a cada uno de ellos, por ejemplo publicándola en forma de normas en el BOE.

Este enfoque se centra, pues, en la fijación los de resultados deseados (QUÉs,) a los diferentes niveles dejando sus palancas (CÓMOs) dentro del ámbito de cada nivel de responsabilidad.

El problema de este enfoque es que se conocen periódicamente los resultados pero la forma de llegar a ellos permanece opaca dentro de cada ámbito lo cual resulta tremendamente arriesgado cuando nos movemos en entornos en cambio y a menudo buscamos transformaciones organizativas que están basadas en los CÓMOs.

Además, este enfoque tradicional no resulta suficientemente flexible y eficaz en el caso de un entorno cambiante que exige que las decisiones se tomen de forma rápida y eficaz. En esta situación es necesario no sólo que cada uno sepa QUÉ debe conseguir, sino además CÓMO y PORQUÉ. Además, este conocimiento posibilita que cada persona se involucre en los objetivos de la organización y por lo tanto que pueda dar lo mejor de sí mismo.



Desplegar los CÓMOs y los PORQUÉS, además de los QUÉS, es más complejo que la comunicación, y eventual acuerdo, de unos pocos "objetivos" cuantitativos, y tropieza con la dificultad de que ello realmente significa conseguir que cada uno entienda todos estos aspectos lo mejor posible y que este entendimiento sea lo más homogéneo posible en todos los miembros de la organización, cada uno al nivel que le corresponda. Esto es lo que se entiende por Despliegue y Alineamiento en la Dirección Estratégica.

El primer y fundamental paso para conseguir el entendimiento común antes indicado se da en el mismo equipo de Dirección, o en el equipo ampliado que en cada caso se considere oportuno, ya que son quienes inician el despliegue de la Estrategia que se haya formulado.

La única forma eficiente y eficaz en que ésto puede conseguirse es a través de una formulación de la Estrategia en equipo, integrando de esta manera el conocimiento particular del entorno y de la organización de cada uno de los miembros, además de facilitar la asunción de la Estrategia y el compromiso en su implantación por cada uno de ellos. De esta forma, la formulación de la Estrategia es a la vez el primer paso de su despliegue.

Esta misma aproximación se puede y debe usar en el resto de los niveles de la organización, que toman como punto de partida un entendimiento común de la Estrategia definida en sus niveles superiores y proceden en equipo a desarrollar una Estrategia más detallada y orientada a su nivel, dicho de otra forma, más operativa cada vez.

Este despliegue, por su parte, se realiza siguiendo una arquitectura estratégica de despliegue acorde con la Estrategia definida y no necesariamente coincidente con la estructura jerárquico-organizativa preexistente. Ello a menudo plantea un importante reto de liderazgo donde por una parte debe vigilarse que la organización siga a la Estrategia y no al revés y por otra parte ya que buscar la forma y el momento más adecuado para realizar los cambios estratégicos necesarios.

Además del alineamiento de cada persona o unidad de la organización es necesario para asegurar la coherencia y la eficiencia de la organización en su conjunto que también se alineen los distintos mecanismos y sistemas de gestión operativa de la organización haciendo un énfasis especial en el alineamiento de las

políticas de Recursos Humanos y Presupuesto dado el gran impacto que éstas tienen como facilitadores o barreras a la ejecución estratégica.

3. Seguimiento

No podemos gestionar la Estrategia sin medición y ésta debe ser lo más estratégica y priorizada posible para facilitar la toma de decisiones.

Una vez definida y desplegada la Estrategia el siguiente paso es la puesta en marcha de las acciones definidas (Iniciativas Estratégicas) y el seguimiento dinámico de la ejecución estratégica.

Tengamos en cuenta que la definición de una Estrategia es siempre una apuesta en incertidumbre y, por ello, un proceso imperfecto que necesita un seguimiento permanente ya que:

- La apuesta estratégica elegida puede no ser la adecuada y/o puede haber factores desconocidos o no lo suficientemente valorados en su definición.
- Puede haber errores en la puesta en marcha, el desarrollo o el impacto previsto de las acciones o iniciativas.
- A lo largo de la ejecución de la Estrategia se pueden producir cambios en el entorno o en la organización que invaliden o modifiquen la Estrategia.

Es, por ello, necesario seguir de forma permanente la evolución de la ejecución estratégica a través del análisis de resultados que se van consiguiendo y palancas para identificar lo antes posible cualquier desviación sobre lo previsto y poder reaccionar para corregirla.

Este seguimiento se basa en la comparación de datos entre los resultados obtenidos y las metas definidas para los indicadores estratégicos para cada periodo. Esta comparación debe ponerse en contexto con el fin de poder entender qué ha sucedido y porqué, evitando una simple comparación numérica, más simple pero mucho menos rica.

A la vez, no podemos olvidar que también hay que seguir los resultados de la gestión diaria de la organización, aunque la frecuencia de ambos seguimientos no sea igual, y el correspondiente al día a día se

base principalmente en los resultados de los indicadores de los procesos de la organización (aspectos puramente operativos y no necesariamente estratégicos).

El seguimiento de ambos aspectos, largo y corto plazo, exige considerar simultáneamente un elevado número de datos, aumentado éstos incluso más si se tiene en cuenta que la mayoría de los indicadores están formados por la agregación a varios niveles de resultados parciales de niveles inferiores.

Ya es conocido el hecho de que un exceso de datos e información conduce a la saturación y a la imposibilidad de un correcto análisis de los mismos.

Es, pues, imprescindible preparar y organizar los

resultados de manera que su seguimiento y análisis se pueda realizar en las mejores condiciones. Para ello se puede:

- Agrupar los indicadores en conjuntos lógicos y coherentes (por ejemplo de acuerdo a las distintas perspectivas y objetivos del Mapa estratégico).
- Seleccionar para cada gestor aquellos indicadores que le son de mayor relevancia, de acuerdo con su ámbito de actuación y agregados a su nivel.
- Utilizar un sistema gráfico fácil de entender (como por ejemplo un código semafórico) que transmita indiquen de forma resumida, simple y visual si la evolución de los resultados obtenidos está de acuerdo a lo planeado o no, y de forma que se permita bajar a un análisis en más detalle (hacer "zoom") en caso de querer profundizar más en algún aspecto o indicador.



Las agrupaciones de indicadores antes indicadas constituyen los Cuadros de Mando estratégicos.

En este proceso de medición y presentación de la información hay que tener cuidado de medir a primer nivel lo que es importante (estratégico) y no únicamente lo que tenemos y lo que es fácil de medir. Asimismo deberemos garantizar que se utiliza en el seguimiento un único dato válido y relevante para todo el equipo de gestión y no múltiples versiones de lo mismo.

4. Realimentación y Aprendizaje

Tras la fase de seguimiento se abre ahora la posibilidad de potenciar el aprendizaje organizativo basado en un diálogo constructivo sustentado pero una información contextualizada y compartida de forma transparente por cada equipo de gestión.

Este diálogo en equipo permite validar la apuesta estratégica adoptada, así como la eficacia y eficiencia de las Iniciativas definidas, e identificar, en caso de discrepancia qué no era como pensábamos, o qué no está funcionando como preveíamos en principio.



De esta validación se deben extraer conclusiones, un mejor entendimiento del entorno (mercado y sociedad) y de la propia organización, y como consecuencia poder decisiones de forma enfocada y ágil refinando o redirigiendo tanto las apuestas estratégicas y como las iniciativas. Es decir, cerramos el bucle de control gestionando con la Estrategia, que comienza a ser algo vivo en la organización y que incorpora a la gestión del conocimiento organizativo las lecciones aprendidas.

Para conseguir la mayor potencia posible en este análisis, es fundamental que se realice en equipo por aquellos que también tomaron parte en su formulación y despliegue, y además a cada nivel.

No podemos olvidar que cada nivel, por pequeño que sea, también tiene su Estrategia particular, ya que participa armónicamente del cambio general, y también debe adaptarse a las necesidades de nuevos entornos y descubrir nuevas oportunidades, dentro de sus propios grados de libertad.

Soporte de la Dirección Estratégica

Los cuatro subprocesos antes desarrollados deben estar soportados por un lenguaje y una metodología común en toda la organización así como por un proceso ordenado, estructurado y sistemático que garantice un bucle bien desarrollado.

Asimismo es básico construir una organización para la Estrategia que, basada en:



☐ Un liderazgo impulsor, involucrado y plenamente comprometido.

☐ Una Oficina de Dirección Estratégica que dinamice y coordine el proceso con visión global.

Una Organización orientada a la Estrategia a todos los niveles.

☐ Unos equipos de Alto Rendimiento, enfocados transversalmente y con mecanismos de funcionamiento que potencien la eficacia de sus actuaciones.

La Gestión del Cambio y sus principios, donde es especialmente relevante la detección temprana de barreras y la utilización de palancas, serán elementos fundamentales para la transformación organizativa que muchas Estrategias exigen.

Finalmente, deberemos potenciar la participación al máximo como garantía de compromiso y comunicar, comunicar, comunicar.

Conclusiones

La Dirección estratégica es un mecanismo de gestión avanzado y moderno que puede aportar un alto valor a los enfoques actuales de Gestión Pública y que merece la pena impulsar.

Lógicamente la especial idiosincrasia de las organizaciones públicas debe ser considerada en su implantación ya que uno de los principios básicos de la Gestión del Cambio, imprescindible en este proceso, es considerar las adaptaciones necesarias y ritmos adecuados para el entorno en el que se mueve el cambio.

Sin embargo, como ya se ha demostrado en otros casos, éste es un mecanismo que puede ayudar de forma singular a construir una verdadera Gestión Pública moderna.

Francisco Trullenque

Socio Director de Strategy & Focus

Profesor del Instituto de Empresa, de la Universidad Carlos III y del INAP.