



LA PLANIFICACION ESTRATEGICA Y LA DIRECCIÓN POR OBJETIVOS EN LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO: PRINCIPALES DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS QUE PERSISTEN.

M. Sc. Ángel Gandarilla Bermejo. Departamento de Dirección Empresarial y Pública. Universidad de Granma. Colaborador del Centro Coordinador de Estudios de Dirección del Ministerio de Educación Superior

M. Sc. Fermín Ferriol Sánchez. Asesor del Centro Coordinador de Estudios de Dirección del Ministerio de Educación Superior

INTRODUCCIÓN.

Resulta conocido que, atendiendo a una indicación de la Secretaría del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM), se inició en Cuba, en 1995, el proceso encaminado a la introducción de la Dirección por Objetivos (DPO), y, más tarde, en el 2000, de la Planificación Estratégica en todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y Gobiernos Territoriales del país, así como en las entidades de estos, en lo que constituye una experiencia sui generis en el mundo.

Es incuestionable que en este propósito, en el período transcurrido hasta el presente, se han logrado avances de forma paulatina, que han tenido como soporte las acciones sistemáticas de capacitación a cuadros y reservas sobre estas técnicas y la asesoría de profesores, así como las indicaciones y orientaciones periódicas brindadas centralmente a los fines de coadyuvar a su perfeccionamiento continuo, en un principio, a través de las Cartas Circulares del Secretario del CECM y, más recientemente, mediante la Resolución Conjunta de los ministros de los Ministerios de Educación Superior (MES) y de Economía y Planificación (MEP), sobre la base del encargo estatal que ambos tienen al respecto.

Por supuesto, también han contribuido decisivamente a ello las propias experiencias derivadas del hecho mismo del trabajo acometido en estos sistemas organizativos, a los efectos de hacer realidad este empeño, complementadas con la observancia de los señalamientos al respecto formulados en el marco de los Controles Gubernamentales y Estatales que han tenido lugar, con incidencia en diversos organismos y sus entidades en los territorios. Otra contribución al respecto han devenido los intercambios sostenidos con el Grupo Temporal Gubernamental (GTG), constituido por la ya mencionada Resolución Conjunta e integrado por representantes de la Secretaría del CECM, del MES, MEP, MFP, MTSS, BCC y el MINCEX, el cual tiene el encargo de evaluar a finales de cada año la documentación presentada por los OACE y los Territorios, con relación a la marcha de la introducción de la DPO y la Planificación Estratégica, al pronóstico del cumplimiento de los Objetivos del año que culmina, a los ajustes a la Planificación Estratégica y a la propuesta de Objetivos del próximo año, y emitir, en consecuencia, los correspondientes dictámenes, a través de los cuales se alerta acerca de los problemas que se detectan.

Los referidos avances, que no se manifiestan por igual en los diferentes OACE, sino con matices, pudieran sintetizarse señalando los elementos fundamentales siguientes: Se aprecia un incremento de la calidad en la elaboración de los documentos que se orientan, lo cual vemos asociado al hecho de que comienza, de manera incipiente aún, a conformarse una cultura de dirección estratégica en las organizaciones, y se palpan adelantos en la integración del Plan de la Economía, el Presupuesto y los Objetivos, aspectos estos que constituyen un apoyo básico e importante al proceso de perfeccionamiento de la dirección y al imperativo de alcanzar resultados superiores en el trabajo.

No obstante, según nuestro punto de vista, en el proceso de introducción de estas técnicas todavía se continúan presentando, indistintamente en algunos OACE, también con matices, un conjunto de deficiencias e insuficiencias, algunas de ellas asociadas a problemas conceptuales y otras a aspectos formales, que resulta menester eliminar, a los efectos de lograr su perfeccionamiento continuo y su consolidación, lo cual constituye una necesidad para el avance sostenido de que precisan nuestras organizaciones. Precisamente, como

contribución a la viabilización de ese propósito, es objetivo de este trabajo el referir las mismas, sin más reflexiones que las indispensables en determinados casos, para llamar la atención de los implicados en torno a ellas, y estimular la voluntad y la acción de éstos en su solución en lo adelante. Antes de hacerlo, consideramos pertinente dejar claro lo siguiente:

- ✓ Algunas de las deficiencias e insuficiencias que compendiamos y revelamos aquí, se reiteran en diferentes OACE y otras solo se manifiestan de manera aislada en una parte de estos; sin embargo, hemos querido exponer la totalidad de las mismas, tal y como se presentan, sin entrar en generalizaciones que propicien que “el bosque no deje ver los árboles”, y con independencia de su incidencia específica, por considerar que pueden ser ilustrativas para todos y fuentes de reflexión para la acción encaminada a lograr su no reiteración en el futuro.
- ✓ Discriminaremos aquellas de carácter general, un tanto comunes, asociadas a los requerimientos y procedimientos de estos procesos, de las específicas, vinculadas a las diferentes categorías o elementos trabajados en los mismos.

DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS DE CARÁCTER GENERAL ASOCIADAS A LOS REQUERIMIENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE INTRODUCCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA DPO EN LOS OACE.

- ✓ El empleo de estas técnicas y el desarrollo de estos procesos aún funciona de manera intermitente, en determinados períodos del año, y no con carácter regular, como un proceso continuo.
- ✓ No adecuado vínculo de la planificación ramal y territorial, lo que dificulta estos procesos en los territorios.
- ✓ Cierta lentitud, por causas diversas, en la derivación de los Objetivos a sus entidades en las provincias. Ello se refleja de igual forma en las entidades provinciales respecto a sus dependencias en los municipios.
- ✓ No adecuado nivel de negociación y concertación, tanto en sentido vertical como horizontal, por parte de los diferentes escalones de dirección, lo que no ayuda a que en cada uno de ellos se establezcan las proyecciones y Objetivos del mismo, como tributo a los del nivel superior, y a que se evite con ello la imposición a ultranza de este último al nivel inferior.
- ✓ El trabajo de implementación de estas técnicas al nivel de las dependencias, empresas y otras entidades, es aún débil.
- ✓ La participación de los colectivos laborales aún no es activa ni decisiva, lo que no contribuye a un efectivo proceso de negociación y concertación de las proyecciones y Objetivos con sus ejecutores, ni al alcance de un mayor nivel de implicación y compromiso de estos en su consecución.

- ✓ Deficiente sistema de información y control de los Objetivos con sentido estratégico, y utilización insuficiente de este, tendiéndose a centrarse más en la operatividad y en el control, a veces excesivo, de la cotidianidad y de las tareas y no de los Objetivos.
- ✓ No adecuada correspondencia entre los resultados que se muestran del trabajo y el real cumplimiento de los Objetivos.
- ✓ Aún el vínculo entre los resultados del cumplimiento de los Objetivos y la evaluación de los cuadros y trabajadores no es adecuado.
- ✓ Diversidad de enfoques en el tratamiento de algunos conceptos sobre elementos o categorías asociados a las técnicas empleadas (Ej.: Misión, Visión, Áreas de Resultados Clave), lo que no ayuda a crear las bases para la consolidación de una cultura al respecto.
- ✓ Todavía la capacitación sobre estas técnicas no ha llegado a todos los implicados en estos procesos, ni alcanza el nivel necesario en la generalidad de los que ya han accedido a las mismas.
- ✓ Uso casi exclusivo de la Tormenta de Cerebro y de trabajos grupales e insuficiente empleo aún de instrumentos y procedimientos que permiten una mayor profundización y rigor en la determinación de diferentes categorías contenidas en el modelo estratégico que se emplea (Ej.: Valores Compartidos, Diagnóstico Estratégico, Escenarios, etc.), que entrañan la labor previa, y en paralelo, de expertos o especialistas, la consulta e investigación y el trabajo de mesa.
- ✓ Los OACE globales no logran diferenciar adecuadamente las funciones rectoras que les conciernen y lo que corresponde al desarrollo interno de los mismos.
- ✓ No total ajuste a los requerimientos de la Resolución Conjunta del MEP y el MES que orienta estos procesos

DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO PRESENTES EN DIFERENTES CATEGORÍAS CONTENIDAS EN EL MODELO ESTRATÉGICO EMPLEADO EN LOS PROCESOS DE INTRODUCCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA DPO EN LOS OACE.

En la Misión:

- ✓ Se ciñe al Objeto Social del organismo, definida por Ley, y no refleja del todo los elementos de la cultura, identidad e imagen organizacionales que le están asociados a la misma.

En los Valores Compartidos:

- ✓ No se parte del diagnóstico de la cultura de la organización y de la precisión, en consecuencia, de los reales valores que están presentes en la misma, mediante el empleo de los instrumentos correspondientes. Ello afecta la objetividad de lo que se plantea al respecto.
- ✓ Se emplea la opción de expresarlos a través de un acróstico, lo que en la práctica implica forzar a ultranza algunos planteamientos.
- ✓ No se conceptualizan, lo cual es necesario a los efectos de dejar claro qué se interpreta como tal en cada organización.
- ✓ No se precisan cuáles de los valores planteados ya son realmente compartidos

y cuáles aún no pasan de ser un deseo o necesidad, como soportes del éxito de lo proyectado, que necesitan de la incorporación consciente a la vida de la organización por parte de su gente, lo que demanda establecer la línea de acción a seguir a esos efectos, que tenga como base la conducta ejemplar, y consecuente con esos fines, de los jefes a todos los niveles, atendiendo al alto grado de influencia que éstos ejercen en los subordinados.

- ✓ No precisadas las conductas a través de las cuales se hacen efectivos o cumplen los valores en cuestión, lo que no posibilita el referente necesario para su ulterior evaluación.
- ✓ En lo fundamental sólo se reflejan valores ético-morales y se obvia la consideración de valores organizacionales.

En las Áreas de Resultados Claves (ARC):

- ✓ No alusión a las ARC. Al parecer se ignora esta categoría, lo que presupone el planteamiento de Objetivos sin previa definición de las mismas, lo cual puede entrañar el riesgo de concentrar

esfuerzos y recursos en actividades menos prioritarias.

- ✓ Se refiere la definición y establecimiento de las mismas, e incluso se listan, pero luego no se refleja de manera concreta y específica la utilización de esta categoría.
- ✓ Se señala su establecimiento, pero los Objetivos Estratégicos no los vinculan a las mismas, sino a lo que denominan "Lineamientos Estratégicos", que reconocen como Estrategias Generales para la consecución de los Objetivos. En esto, tal y como se plantea, subyace un problema conceptual, pues las Estrategias se conciben para materializar los Objetivos y no los Objetivos para materializar las Estrategias.
- ✓ Se trabaja esta categoría y se refleja respecto a algunas actividades y, sin embargo, se obvia con relación a otras que son estratégicas, si se tiene en cuenta que tienen que ver con cuestiones esenciales del sistema, cuales son los casos, por ejemplo, de la producción y la comercialización que desarrolla el organismo.
- ✓ Convenciones diversas en la denominación de las actividades vitales en un mismo organismo; por ejemplo, a unas le llaman Programas y a otras ARC, cuando en realidad todas son ARC.
- ✓ Formulaciones demasiado extensas para denominarlas, que casi describen la actividad a la que se refieren.
- ✓ No reflejo del vínculo de los Objetivos con sus correspondientes ARC.

En los Escenarios:

- ✓ Se obvian y, sin embargo, se expone la Visión, lo cual le resta objetividad a esta, al no tener en cuenta los probables Escenarios en los que deberá hacerse efectiva.
- ✓ Solo se describe el Escenario más Probable y se obvian el Positivo y el Negativo.
- ✓ Se le incluyen elementos cuyo contenido y enfoque son más propios de una Visión.

En la Visión:

- ✓ Proyectada sin considerar los probables Escenarios en los que deberá materializarse, lo que le resta objetividad.

- ✓ Inclusión de elementos propios de los Escenarios, y enfocada en términos que dejan la impresión de tales.
- ✓ Redactada, en algunos casos, de forma general y muy breve ("el bosque no deja ver los árboles") y, en otros, es muy extensa y con demasiados detalles ("los árboles no permiten ver el bosque").
- ✓ No planteada en presente, lo que no se corresponde con la práctica más generalizada ni el criterio de los especialistas al respecto.

En los Objetivos y sus Criterios de Medida:

- ✓ Empleo de la denominación de "Objetivos Principales" para el año, lo que deja entrever la posibilidad de la existencia de otros "Objetivos no Principales" no reflejados en la documentación. Consideramos que si hay DPO hay Objetivos, que deben corresponder, efectivamente, a los propósitos esenciales de la organización, sin que resulte necesario añadirle a su denominación tales términos, lo que no obvia la conveniencia de dejar clara la prioridad de los mismos.
- ✓ Objetivos con contenidos coherentes con las prioridades fundamentales del organismo, en los que no quedan claras las interrelaciones ramales y territoriales, en tanto definen claramente el propósito a alcanzar en la rama, pero no precisan orientación hacia los territorios con más dificultades en el tema que tratan.
- ✓ Una misma actividad esencial tratada como Objetivo en dos ARC diferentes.
- ✓ No uniformidad en el formato o estructura de formulación y presentación de los Objetivos. Algunos en su propia redacción general inicial incluyen ya Criterios de Medida (CM) –al parecer los fundamentales- y adicionalmente, aparte, le incorporan, otro grupo de estos.
- ✓ En la formulación de algunos Objetivos incorporan el "cómo" lograrlos, lo cual es improcedente, por corresponder a las estrategias (o acciones estratégicas) y/o al plan de acción a concebir para su consecución.
- ✓ No identificación como CM de los planteamientos que se hacen, referentes a los resultados que se pretenden alcanzar. Se obvia esta denominación o categoría.

- ✓ CM que no son tales, pues en su formulación no se expresan resultados concretos a alcanzar, de manera cuantificable, lo que, luego, no permite evaluar objetivamente la real magnitud de lo que se logra. Más bien parecen indistintamente Políticas, Estrategias o Tareas.
- ✓ CM orientados a acciones y no a resultados.
- ✓ Ausencia de CM a partir de los cuales se pueda evaluar eficiencia y calidad en lo que se hace y/o logra.
- ✓ En los CM no se expresan elementos de comparación respecto al año anterior, lo que no posibilita conocer si lo proyectado constituye un crecimiento o un nivel similar o un decrecimiento.
- ✓ CM relativos a aspectos financieros en los que no se precisa si las cifras planteadas corresponden a MN o MLC.
- ✓ CM expresados en infinitivo, lo que no se corresponde con la práctica generalizada (convención) de formularlos en presente o pasado, para distinguirlos del enunciado inicial general del Objetivo en cuestión.
- ✓ No definición ni inclusión, desde la etapa de planificación de los Objetivos, de los Criterios de Evaluación según Grado de Consecución de los mismos (o Indicadores de Desempeño), como base para el ulterior otorgamiento de la categoría de evaluación correspondiente a cada Objetivo y como referente para la evaluación de los implicados en el mismo.
- ✓ No adecuadamente tratado el tema de los Recursos Humanos. No se incluyen CM relativos a cuestiones esenciales en esta actividad, tales como productividad relacionada con el valor agregado bruto, vinculación del salario a los resultados finales del trabajo, competencias laborales, los sistemas de estimulación, programas sociales, etc.

Otras Situaciones Presentes de Carácter Formal:

- ✓ Uso de abreviaturas que sólo son comprendidas por parte del personal del organismo en cuestión.
- ✓ En diferentes organismos se emplean distintas denominaciones para identificar lo que son sus ARC. Algunos las llaman Áreas de Decisión Clave, otros Unidad de Acción Estratégica y otros Programas. Aquí no defendemos una uniformidad a ultranza; pensamos que la diversidad en estas convenciones pudieran aceptarse, a pesar de no corresponderse con lo definido nacionalmente, siempre y cuando sea formal, solo de nombre, y no sea ajena a la plataforma conceptual común necesaria para ayudar a consolidar el sistema en cuya introducción se viene trabajando en el país hace ya unos 7 años.

CONCLUSIONES.

En el período transcurrido hasta el presente, desde que en 1995 se comenzó a trabajar a escala de todo el país en la introducción de la DPO y, luego, en el 2000, en similar propósito con relación a la Planificación Estratégica, ha resultado palpable que en todos los OACE, aunque con matices, se han ido logrando avances paulatinos en el desarrollo de estos procesos y en el empleo de estas técnicas, que han tenido como sostén las sistemáticas acciones de capacitación y asesoría a los cuadros y reservas de los mismos, las orientaciones periódicas emitidas centralmente para coadyuvar a su continuidad y perfeccionamiento, y, desde luego, las experiencias que se han ido adquiriendo en cada organismo, derivadas de su quehacer en tal sentido.

Sin embargo, se constata que persisten todavía, también con matices e indistintamente en diferentes OACE, una gama de deficiencias e insuficiencias, algunas de las cuales tienen que ver con requerimientos que no se satisfacen en el desarrollo de estos procesos y otras se manifiestan en la definición y/o formulación de diferentes categorías contenidas en el modelo estratégico empleado, fundamentalmente, de manera específica, en la Misión, los Valores Compartidos, las ARC, los Escenarios, la Visión y en los Objetivos y sus Criterios de Medida.

De ellas, unas se asocian a problemas conceptuales y otras a aspectos formales. A la eliminación de estas deberá brindársele la correspondiente atención por los implicados en cada OACE, con vistas a lograr el perfeccionamiento continuo y la consolidación de este empeño, como parte de la

voluntad de perfeccionar la gestión de dirección, a los efectos de alcanzar superiores resultados. Su compendio y revelación aquí se inserta en el interés de contribuir a ello, lo cual debe complementarse con la capacitación necesaria a esos fines.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Cuba. Ministerio de Economía y Planificación y Ministerio de Educación Superior. Resolución Conjunta No. 001/2001. - - La Habana. Agosto, 2001.
2. Cuba. Ministerio de Educación Superior. Informe resumen sobre el proceso de realización de los despachos con los OACE y CAP para el análisis de la planificación estratégica hasta el 2003. - - La Habana. Abril, 2001.
3. Cuba. Ministerio de Educación Superior. Balance del proceso de despacho de los objetivos del 2002 y de la actualización de la planificación estratégica hasta el 2003. - - La Habana. Marzo, 2002
4. Lage, D. C. Indicaciones a los Presidentes de los Consejos de la Administración de las Asambleas Provinciales del Poder Popular y del Municipio Especial Isla de la Juventud sobre la elaboración de los objetivos para 1997. - - La Habana. Noviembre 4, 1996.
5. -----. Indicaciones a los jefes de OACE y entidades nacionales, a los Presidentes de los Consejos de la Administración de las Asambleas Provinciales del Poder Popular y del Municipio Especial Isla de la Juventud sobre la elaboración de los objetivos estratégicos 1998-2000 y los objetivos para 1998. - - La Habana. Septiembre 1, 1997.
6. -----. Carta Circular No. 5/ 98. - - La Habana. Septiembre 7, 1998.
7. -----. Carta Circular No. 21/99. - - La Habana. Junio 14, 1999.
8. -----. Carta Circular No. 29/2000. - - La Habana. Mayo 22, 2000.
9. Menguzzato, M. y J. J. Renau. La dirección estratégica de la empresa. Un enfoque innovador del management. - - Madrid: Ediciones Ariel, 1995.
10. Navas, L. J. y L. Guerras. La dirección estratégica de la empresa. Teoría y aplicaciones. - - Madrid: Editorial Civitas S. A., 1996.
11. Odiorne, G. S. Administración por objetivos. Nuevo sistema para la dirección. - - México D.F.: Editorial Limusa, 1994.
12. Portuondo, V. A. L. ¿Elaboración de estrategias o determinación de objetivos? ¿Dirigir por objetivos o estratégicamente?. En dirección por objetivos y dirección estratégica: La experiencia cubana. - - La Habana: CCED-MES, 1998.
13. Reiff, W. Y G. Bassford. ¿Qué es realmente la dirección por objetivos? . - - Barcelona: Editorial Labor S. A., 1994.
14. Reyes, P. A. Administración por objetivos. - - México D. F.: Editorial Limusa, 1996.
15. Rodríguez, G. F. O. y S. Alemany. Enfoque, dirección y planificación estratégica. En dirección por objetivos y dirección estratégica: La experiencia cubana. - - La Habana: CCED-MES, 1998.
16. Rodríguez, L. J. et al. La aplicación en Cuba de la DPO a partir de 1995. En Dirección por objetivos y dirección estratégica: La experiencia cubana. - - La Habana: CCED-MES, 1998.
17. Weihrich, H. Excelencia administrativa. Productividad mediante administración por objetivos. - - La Habana: Ediciones ENPSES-MES, 1990.