

X.1. LA DEFINICIÓN Y LA DEMARCACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Bajo la etiqueta “planificación estratégica” se engloba toda una serie de técnicas desarrolladas, al menos como intención inicial, con la intención de apoyar mediante la formalización y el análisis la elaboración de la estrategia, en principio por la alta dirección, y luego cada vez más por una serie de técnicos (los planificadores).

Es un hecho bien conocido que la mayoría de técnicas de planificación estratégica se han desarrollado para la empresa, organización que adopta frecuentemente la configuración organizativa maquinal o divisional. El estudio como el que nos ocupa tiene como terreno a organizaciones que adoptan (al menos parcialmente) configuraciones profesional e innovadora, por lo que la planificación estratégica puede existir, aunque presentando formas y finalidades poco habituales en las empresas. Por tanto, puede ser de utilidad definir, abarcando toda su amplitud semántica, el concepto “planificación estratégica”.

X.1.1. DEFINICIONES DE “PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA”.

A la hora de definir el significado de la planificación estratégica, algunos autores asocian el concepto a “preparación para el futuro”:

“La planificación [estratégica] es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más estados deseados, situados en el futuro, que no es probable que ocurran si no hacemos algo al respecto.”

Ackoff (1970:32).

La definición pone de manifiesto dos características claves de la planificación

estratégica: su carácter de *proceso* con una determinada *finalidad* (preparar a la organización para el futuro). Otras características de la planificación se ponen de manifiesto en esta otra definición:

“La planificación es un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones.”

Bryson (1988:512).

Esta definición pone de manifiesto una característica distintiva de la planificación estratégica, como es su *carácter formal*, frente a otros procesos de formación de la estrategia basados en la visión y por tanto, menos articulados (pero no necesariamente menos deliberados que la planificación estratégico). Del mismo modo caracteriza el producto de dicho proceso: el plan, como un sistema integrado de decisiones.

En el cuadro X.1.a se recogen otras definiciones de la planificación estratégica realizadas por diferentes autores, que ponen de manifiesto otras cualidades de la planificación.

X.1.2. LA DEMARCACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Las definiciones expuestas en el apartado anterior pueden ayudarnos a determinar algunas características que debe reunir un determinado fenómeno organizativo para ser catalogado como “planificación estratégica”. En otras palabras, se trata de encontrar un *criterio de demarcación* para la planificación estratégica.

Un posible criterio es el de describir algunas de las características del producto resultante del proceso de planificación: los *planes estratégicos* (Mundet 1999).

CUADRO X.1.1.a. ALGUNAS DEFINICIONES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Para algunos autores (Bolan 1974:15), planificar es pensar en el futuro.
Planificar es controlar el futuro, no sólo pensar en él (Weick 1969:5).
Planificar es disponer de la acción con anticipación (Sawyer 1983:1).
<p>Planificar es decidir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificar en el fondo es decidir (Goetz 1949, <i>in</i> Steiner 1979:346). • La planificación es una determinación consciente de acciones definidas para alcanzar unos objetivos (Koontz 1958:48). • La planificación es un proceso de decisiones orientadas hacia el futuro (Ozbekhan 1969:151).
<p>Un plan es un conjunto integrado de decisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planificar es integrar un conjunto de actividades en un todo que tiene sentido (Van Gusteren 1976:2). • Planificar es una estructura de decisiones integrada (Schwendiman 1973:32).

Fuente: Mundet (1999).

- Las acciones expuestas en los planes están *formalizadas*, esto es, explicitadas en un soporte físico consultable.
- La mayoría de acciones están *cuantificadas*, por lo que los resultados a obtener son inequívocos, y puede medirse objetivamente el grado de cumplimiento de éstos.
- Cuando la dimensión y diversificación de actividades de la organización es significativa, los planes actúan como una herramienta de *coordinación* dado que la comunicación inmediata entre unidades organizativas no es siempre posible.

También pueden indicarse algunas características propias del *proceso* de planificación estratégica (Mundet 1999:118– 119):

- La planificación estratégica es un proceso basado en la *racionalidad*, que debe presidir cada una de las etapas en que pueda dividirse el proceso (Mintzberg 1994).
- La planificación estratégica puede preocuparse del futuro, con actitudes que pueden ir desde añorar un determinado pasado hasta diseñar un futuro deseado (Ackoff 1970). En este sentido podría hablarse de una *racionalidad prospectiva* (Baumard 1997).
- Es propio de la planificación estratégica el *analizar* el momento *presente* de la organización y de su entorno, frecuentemente usando técnicas propias de la escuela de diseño (como el análisis DAFO) o de la escuela del posicionamiento (las cinco fuerzas y la cadena de valor).
- Una vez realizado el análisis previo, se ensayan operadores que permitan a la organización aproximarse a la situación deseada (en el futuro) desde la

situación presente (Ansoff 1964:73). En esta etapa se realiza el diseño propiamente dicho de la estrategia, de carácter sintético, en oposición a la fase anterior, de naturaleza analítica (Mintzberg 1994:66). Cabría hablar, entonces, de una cierta *racionalidad creativa* para esta segunda etapa.

- En la etapa de *programación* deben explicitarse las acciones previstas en la planificación estratégica tanto en la dimensión jerárquica (toma de decisiones) como en la organizativa (división del trabajo). Toda la organización está implicada de una u otra forma, por lo que la planificación estratégica se caracteriza por ser *participativa*.
- En este proceso, el horizonte considerado en el proceso de planificación (asociado al largo plazo) se va renovando cada periodo. Por otro lado, el año en que se va a entrar se planifica con mayor detalle y de forma más operativa, dando lugar a la *planificación táctica*. Por lo tanto, el proceso de planificación estratégica es *cíclico*.
- Al tener en consideración todas las áreas de la empresa y las relaciones entre éstas, la planificación estratégica puede facilitar un *aprendizaje global* de la organización, al menos para quienes trabajan en los planes estratégicos.
- La visión global que facilita la planificación estratégica facilita también la *coordinación* entre las subunidades organizativas y la *coherencia* de las acciones de las subunidades.
- Al estar formalizado, ser participativo y ser global, cada responsable de las acciones indicadas en el plan puede verificar el comportamiento real respecto del previsto, analizar la naturaleza y causas de las desviaciones, y facilitar un aprendizaje racional a partir del análisis de dichas desviaciones. De esto se deduce que la planificación estratégica puede ser también una

herramienta de *control*. Dicho control puede ser *fiscalizador* (control de las personas) o *facilitador del aprendizaje* (control de las acciones).

De lo expuesto hasta ahora puede extraerse la conclusión de que la planificación estratégica en cualquier organización presentará las siguientes características (Mundet 1999:135 – 136):

La planificación estratégica es un *procedimiento*, es decir un conjunto de acciones concatenadas, realizadas de manera más o menos *participativa*.

La planificación estratégica es *formalizada*: sus productos finales, los *planes*, se caracterizan por ser *visibles*, es decir, estar disponibles en un soporte físico consultable.

La planificación estratégica produce un *resultado articulado*, significando esto que el sistema de subplanes o programas parciales que componen la planificación estratégica están relacionados en *términos cuantitativos*.

La planificación estratégica se presenta bajo la forma de un *sistema integrado de decisiones*: si las decisiones correspondientes a las diferentes partes en que se han dividido los planes se cumplen de manera disciplinada, *la organización conseguirá lo que pretendía a través del ejercicio de la planificación estratégica*.

X.1.3. UN MODELO DE CARACTERIZACIÓN DE LA PE.

Los autores de la escuela de la planificación (cfr. Mintzberg *et al.*1998: cap. 3) prescriben, a veces con gran detalle (cfr. en Mintzberg 1994:40 – 49, los

modelos de planificación de Steiner y Ansoff), los contenidos y las características del proceso de planificación estratégica. Sin embargo, algunos autores que han realizado estudios empíricos sobre planificación estratégica aseguran que la correcta caracterización de ésta es uno de los puntos clave en un estudio de este tipo (Brews y Hunt 1999). Por tanto, es posible que existan diversos modelos de planificación estratégica en las organizaciones – algunos, por diversas razones, alejados de las prescripciones de la comunidad científica – y se hace patente la necesidad de caracterizarlos en un marco común.

En el presente estudio, se propone caracterizar los diferentes procesos de planificación estratégica mediante la *finalidad* que la planificación estratégica tenga en la organización; el contenido y forma de realización de las diferentes *etapas* del proceso; la *dinámica* del proceso (entendida como los roles de los diferentes actores); y finalmente por el producto del proceso: los *planes estratégicos*.

X.2. LAS FINALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Mintzberg (1994:15 – 21), apunta cuatro razones principales por las que los planificadores justifican el esfuerzo de la realización de una planificación sistemática en las organizaciones:

Las organizaciones deben planificar para coordinar sus actividades.

Uno de los argumentos a favor de la planificación estratégica es que tomar las decisiones conjuntamente en un solo proceso formal asegurará que los recursos de la organización dedicados a esta actividad están coordinados adecuadamente.

Las organizaciones deben planificar para asegurarse de que el futuro se toma en consideración.

En este sentido, la aportación de la planificación estratégica consiste en introducir una disciplina para el pensamiento a largo plazo en la empresa (Hax y Majluf 1991), de manera que el día a día (la urgencia) no absorba la totalidad de la atención de la alta dirección en perjuicio del largo plazo (la importancia) (Côté 1995).

Las organizaciones deben planificar para ser “racionales”.

Un argumento a favor de la planificación es que los procesos decisionales formales son mejores que los informales, dado que la formalización fuerza un pensamiento estratégico más profundo (Schwendiman 1973). La mayor racionalidad de la planificación puede actuar como garantía frente a agentes externos de que no se incurrirá en comportamientos veleidosos, tendenciosos o arbitrarios.

Las organizaciones deben planificar para controlar.

A pesar de que se proclama para la planificación estratégica la finalidad de motivar, estimular la participación y facilitar el consenso, la finalidad

de control no ha sido nunca ajena a la planificación (frecuentemente se habla de “planificación y control”). La planificación ha tenido frecuentemente una connotación de “actividad por la cual el hombre en sociedad intenta controlarse a sí mismo y conformar su futuro colectivo con el poder de su razón” (Dror 1971:105, *in* Mintzberg (1994:20)). Se pretende, pues, extender dicho control no solo al interior de la organización, sino también a su entorno.

Las indicadas pueden considerarse las cuatro finalidades fundamentales de la planificación. Aunque no sean mutuamente excluyentes, sí es posible que en ciertos casos alguna de las finalidades tenga una mayor relevancia sobre las demás, dando lugar a procesos de planificación estratégica centrados bien en la previsión del futuro (finalidades de previsión del futuro y de racionalidad), bien en el control (finalidades de coordinación y control).

El cumplimiento de las finalidades expuestas requiere que la planificación estratégica desempeñe otras finalidades complementarias, de entre las que cabe citar las siguientes (Mundet 1999:116 – 117):

La planificación estratégica como medio de difusión de la estrategia.

Los planes estratégicos son, en muchas ocasiones, la expresión escrita y cuantificada de la estrategia organizativa. Por tanto, pueden ser una excelente herramienta de comunicación de la estrategia a aquellas personas que se considera que se les deba dar a conocer.

La planificación estratégica como ayuda a la dirección.

Al ser un sistema articulado de decisiones, la planificación estratégica establece pautas de acción para los mandos intermedios, e incluso a la alta dirección (Ackoff 1970).

La planificación estratégica como sistema de aprendizaje.

Algunos autores manifiestan la creencia en que el producto más importante de la planificación estratégica no son los productos finales, sino el propio proceso (Ackoff 1970:32 – 56). Ello indica que la realización del proceso puede generar conocimiento acerca de la organización y de su entorno.

Existen otras finalidades de la planificación estratégica, relativamente independientes de las finalidades fundamentales, pero que pueden ser relevantes en determinados contextos.

La planificación estratégica como herramienta de negociación.

En ocasiones, la planificación estratégica puede utilizarse como herramienta de negociación frente a agentes externos, especialmente financiadores (entidades bancarias y mercados financieros en el caso de las empresas, patrocinadores en general y administraciones públicas en particular para organizaciones no lucrativas). Un ejemplo ilustrativo lo aporta el propio Mintzberg (1989:169 – 170), en el caso de la expansión de las actividades de una cadena de supermercados:

Y, desde luego, a ninguna compañía se le permite ir a los mercados de capital sin un plan. No se puede decir simplemente: “Soy Sam Steinberg, y lo hago bien”, aunque ése era realmente el tema. En una sociedad “racional”, se tiene que planificar (o por lo menos parecer que se hace). (...) Lo que hacía la planificación era justificar, elaborar y articular la estrategia que ya existía en la mente de Sam Steinberg.

La planificación estratégica como transmisión de información.

En organizaciones en las que las tareas a realizar son complejas, y los conocimientos muy especializados, no son infrecuentes procesos de planificación estratégica de abajo arriba (*bottom up*), en los que la información fluye en sentido contrario a la planificación estratégica tradicional (de arriba abajo o *top down*). En estos casos, la planificación

estratégica actúa como herramienta de transmisión de información de las divisiones o subunidades a la alta dirección. En este caso se habla de información necesaria para elaborar la planificación; a diferencia de la finalidad de difusión de la estrategia, en la que el plan estratégico ya está formulado.

El cuadro siguiente sintetiza las finalidades recogidas de la planificación estratégica:

CUADRO X.2.a. FINALIDADES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

<p>FINALIDADES FUNDAMENTALES DE LA PLANIFICACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las organizaciones deben planificar para coordinar sus actividades. Las organizaciones deben planificar para asegurarse de que el futuro se toma en consideración. Las organizaciones deben planificar para ser “racionales”. Las organizaciones deben planificar para controlar.
<p>FINALIDADES COMPLEMENTARIAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> La planificación estratégica como medio de difusión de la estrategia. La planificación estratégica como ayuda a la dirección. La planificación estratégica como sistema de aprendizaje.
<p>OTRAS FINALIDADES:</p> <ul style="list-style-type: none"> La planificación estratégica como herramienta de negociación. La planificación estratégica como transmisión de información.

Fuente: elaboración propia.

X.3. LAS ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Aunque hay casi tantos modelos de planificación estratégica como autores dedicados a su estudio (Mintzberg 1994:cap. 2), todos ellos pueden inscribirse en un marco de referencia común, en el que se presta especial atención al establecimiento de objetivos al principio, y a la elaboración de presupuestos y planes operativos al final.

Fase de establecimiento de objetivos.

Esta es la fase inicial de la planificación estratégica, en la que las metas (*goals*) genéricas de la organización se descomponen siguiendo la estructura organizativa para obtener objetivos (*objectives*) cuantitativos. El resultado es el primer producto de la planificación estratégica: una *jerarquía de objetivos* (cfr. más adelante, X.5.1).

Fase de auditoría externa.

En esta fase, se utilizan técnicas que permiten obtener una serie de previsiones acerca de las condiciones del entorno en el futuro, en particular, las amenazas y oportunidades que presenta dicho entorno para la organización. Por su aproximación al estudio de los mercados de productos, los desarrollos de la microeconomía avanzada y la microeconomía industrial (Tirole 1990) han inspirado modelos de análisis del sector o de la competencia de gran aceptación, como el modelo de las cinco fuerzas competitivas de Porter (1980).

Fase de auditoría interna.

En esta fase, se trata de determinar las fuerzas y debilidades de la organización al llevar a cabo su actividad. Se ha desarrollado por parte de la comunidad científica una amplia gama de herramientas para estudiar la organización de forma analítica. Sin pretensión de exhaustividad, pueden citarse los *checklist* de cuestiones a examinar

desde el punto de vista interno de Ansoff (1965); el análisis de la organización a través de sus actividades mediante la cadena de valor (Porter 1985); el estudio de los recursos y capacidades de la organización (Grant 1991, 1996:cap. 5) o el enfoque en la detección de competencias distintivas (Hamel y Prahalad 1989, 1995).

Las fases de auditoría interna y externa tienen que ver con la adquisición de información y su transformación en conocimiento: efectivamente, se trata de contar con la mayor cantidad de conocimiento posible de todo lo que concierne a la organización, tanto de las circunstancias actuales como de su evolución en el futuro (Hax y Majluff 1991): de la planificación estratégica se espera un cierto valor predictivo (cfr. X.2). Como ya se ha indicado, la metodología adoptada implícitamente por los teóricos de la planificación estratégica es analítica: en primer lugar se descompone la realidad que afecta a la organización en dos partes: el interior y el exterior de la organización. Posteriormente, ambas se descomponen a su vez de acuerdo con representaciones más o menos fundamentadas en modelos teóricos (tomando como ejemplo el modelo de Porter, el exterior en fuerzas competitivas y el interior en actividades de valor), y se estudia el contenido de las partes resultantes, así como la relación entre éstas.

Fase de evaluación y selección de la estrategia.

Se trata de utilizar técnicas que permitan evaluar *a priori* – partiendo de un cierto conocimiento de la evolución futura del entorno – las posibles estrategias a aplicar. Con mucha frecuencia, se utilizan técnicas que permiten calcular el valor para el accionista (*shareholder value*), y por tanto fundamentadas básicamente en análisis financiero.

A diferencia de etapas anteriores, el procedimiento es fundamentalmente *sintético*: se toman como *inputs* el conocimiento obtenido en las etapas de auditoría interna y externa (si se sigue fielmente el modelo, únicamente la

información obtenida de manera analítica), y se integra, dando como *output* la estrategia a seguir por la organización. La elaboración de las alternativas estratégicas, por ser un proceso sintético, se resiste a la sistematización: es difícil, si no imposible, encontrar técnicas que permitan obtener alternativas estratégicas: todo lo más, se dispone de un catálogo de estrategias genéricas (cfr., por ejemplo, Porter 1980:cap. 2), que deben adaptarse a las circunstancias de la organización concreta. El papel de las técnicas en este momento del proceso es el de *comparar alternativas*: por ejemplo, la metodología del presupuesto de capital (cfr. Brealey, Myers y Marcus 1995: cap. 8) permite determinar el valor económico esperado para cada una de las alternativas, si se cumplen las previsiones establecidas en cada una de ellas.

Fase de elaboración de la estrategia.

Una vez se ha determinado la estrategia a seguir por la organización, ésta debe hacerse operativa, convirtiéndose en una serie de programas de acción, que tienen asignados unos recursos (asignación que se realiza en el proceso presupuestario, integrado, al menos nominalmente, en el proceso de planificación) y para los que se han marcado unos objetivos. Dichos objetivos permiten medir y controlar el grado de ejecución de los diferentes programas, y en definitiva de la estrategia. Además de los presupuestos, en esta fase pueden obtenerse las jerarquías de estrategias y programas de acción de la organización.

A pesar de que podría pensarse que la formulación de la estrategia debería ser un proceso divergente (en el que la imaginación juega un papel relevante), y la implementación un proceso convergente; algunos autores sostienen que la realidad es exactamente la opuesta: en los modelos de planificación estratégica: la formulación es, por su propia naturaleza, un proceso convergente (Mintzberg 1994:60 – 64) de naturaleza analítica, mientras que en la implementación consiste en un proceso de descomposición, elaboración y

racionalización en el que se adopta de nuevo la metodología analítica de las fases de auditoría externa e interna, aunque con finalidades diferentes.

Control del desempeño

Finalmente, toda la obra – objetivos, presupuestos, estrategias, programas – se integra en un conjunto de planes operativos, denominado “plan maestro”. A cada elemento de la estructura se le encomienda una parte de los objetivos, presupuestos, planes operativos y programas de acción (Mintzberg 1994:62), de manera que pueda llevarse a cabo un control del desempeño de la estrategia articulada en dicho “plan maestro”. Puede afirmarse que, en cierto modo, “se cierra un círculo”, puesto que el control se realiza a partir de los objetivos marcados en la propia planificación. El control tiene lugar una vez finalizadas las acciones planificadas. Significativamente, la realización de dichas acciones muchas veces no aparece en la representaciones del proceso de planificación estratégica.

Calendario de todo el proceso.

Finalmente, mencionar un segundo nivel de planificación: la planificación de la planificación. En determinadas empresas, el proceso de planificación tiene carácter de proyecto, con etapas y calendarios bien definidos, y a veces inalterables año tras año.

En este epígrafe se han indicado las etapas que tradicionalmente se consideran propias del proceso de planificación estratégica: aunque se haya utilizado la exposición de Mintzberg (1994), pueden encontrarse en otras obras esquemas semejantes al descrito (cfr. entre otros a Steiner 1979, Hax y Majluff 1991 y David 1995). Dichas etapas se refieren fundamentalmente a la *elaboración* de los planes estratégicos, aunque algunos autores incluyen en este proceso las etapas de *control* de la ejecución. Sin embargo, el proceso de planificación estratégica (el cual a su vez puede estar también planificado) se inicia con la

iniciativa de iniciación e impulso del proceso, y termina con el control del rendimiento organizativo según los estándares establecidos en la propia planificación. De ahí la necesidad de definir con más precisión la *dinámica* establecida en el proceso de planificación estratégica.

X.4. LA DINÁMICA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

El estudio de la dinámica del proceso de planificación estratégica puede caracterizarse a partir de los elementos: los *roles* que juegan los diferentes *actores*, en una determinada *secuencia*. Seguidamente se expone el tratamiento que se da en el estudio a estas tres componentes de la dinámica de la planificación estratégica.

X.4.1. LOS ROLES EN EL PROCESO.

Para ser llevada a cabo, la planificación estratégica exige que ciertos miembros de la organización lleven a cabo diferentes roles en el proceso. Dichos roles van más allá que la *elaboración* de los planes estratégicos: en primer lugar, el proceso comenzará cuando alguien tenga la iniciativa de *iniciar* el proceso: aunque la planificación se desencadene de manera automática en la organización, también hubo actividad de inicio cuando se implementó la planificación por vez primera.

La actividad de *elaboración* de los planes, en cierto modo la actividad central, cuenta con algunas actividades de apoyo, como pueden ser las de *normalización* (tanto documental como de procedimientos) de la elaboración, o la de *coordinación* de los diferentes actores organizativos implicados en la elaboración.

Una vez finalizada la elaboración, es difícil que el plan se lleve a cabo sin ninguna *aprobación* por parte de alguien en la organización. Asimismo, difícilmente se cumplirá el plan si no hay *difusión* del mismo. Finalmente, el rendimiento del proceso (y de la organización) es sometido a *control*.

En el cuadro siguiente se definen con más precisión las diferentes actividades.

CUADRO X.4.1.a. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Iniciación / Impulso	Iniciativa de realizar la planificación estratégica, bien por primera vez, bien cada vez que sea necesario. También incluye la acción de utilizar por primera vez la planificación, por persuasión o imposición.
Normalización	Actividad consistente en estandarizar los documentos de la planificación. También puede consistir en estandarizar las etapas del proceso y su duración temporal.
Coordinación	Dirección del proceso de planificación, estableciendo la asignación de recursos disponibles para el proceso, e indicando las actividades que debe realizar cada grupo o individuo.
Elaboración	Desarrollo de las etapas de elaboración de los planes estratégicos, tal como se describen en X.3. El resultado final es el plan estratégico de la organización.
Aprobación	Autorización a llevar a cabo el plan estratégico elaborado en la actividad anterior. Dicha autorización supone un cierto grado de poder, al menos formal, por parte de quién realiza esta actividad.
Difusión	Comunicación del contenido de los planes estratégicos dentro, y si procede fuera de la organización.
Control	Análisis de la desviación entre los valores planificados y los realmente alcanzados de ciertos indicadores determinados en los planes estratégicos.

FUENTE: elaboración propia, inspirado en Mundet (1999).

X.4.2. LOS ACTORES DEL PROCESO.

Mundet (1999:123 – 124) establece una clasificación de los individuos implicados en el proceso de planificación de una organización: los planificadores (personas cuya actividad fundamental consiste en la elaboración de planes estratégicos), los directivos (a los que no debiera ser ajena la planificación estratégica, puesto que afecta plenamente a su actividad) y los denominados “los otros”, es decir el resto de miembros de la organización.

Los planificadores (que se considerarán *actores* del proceso), pueden pertenecer o no a la organización: por ejemplo, es frecuente que en pequeñas empresas, alguna de las etapas de la actividad de planificación estratégica se subcontrate a consultores externos. En algunas organizaciones (como, por ejemplo, las universidades) puede suceder que ciertos grupos de interés externos participen en el diseño global del proceso de planificación. En este estudio se ha decidido darles un tratamiento específico, excluyendo a los consultores externos, que se engloban dentro de los planificadores. En el Cuadro X.4.2.a siguiente se definen los diferentes colectivos considerados.

Puede obtenerse una cierta idea de la dinámica del proceso de planificación si se determina qué actores de la planificación desarrollan cada actividad. A modo de ejemplo, en el Cuadro X.4.2.b se ha establecido esta correspondencia para el manual de “planes estratégicos” del grupo Seiko-Epson, tal como aparece descrito en Mundet (1999:123 – 124). El resultado es bastante trivial en este caso, aunque puede obtenerse información más detallada preguntándose por el grado de implicación de cada uno de los actores en todos los roles de la planificación.

CUADRO X.4.2.a. ACTORES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Agentes externos	Individuos o grupos que no pertenecen formalmente a la organización, pero que tienen una capacidad de influencia significativa en la planificación. Se excluye de este grupo a los consultores externos, incluidos dentro de los planificadores.
Planificadores	Individuos de la organización o consultores externos, cuyo cometido principal en la organización es la elaboración de planes estratégicos.
Directivos	Miembros de la organización con responsabilidades directivas de máximo nivel.
Otros miembros	Miembros de la organización, pertenecientes a niveles directivos medios o sin responsabilidad directiva directa, cuyo cometido principal <i>no</i> tiene que ver con la planificación, aunque pueden intervenir significativamente en el proceso.

FUENTE: elaboración propia.

CUADRO X.4.2.b. CORRESPONDENCIA ACTORES/ROLES EN LA PE.

Iniciación / Impulso	Planificadores.
Normalización	Planificadores.
Coordinación	Planificadores, otros.
Elaboración	Planificadores, otros.
Aprobación	Directivos.
Difusión	Otros.
Control	Otros.

FUENTE: elaboración propia, inspirado en Mundet (1999:123-124).

X.4.3. LA SECUENCIA DE LAS ACTIVIDADES DEL PROCESO.

Finalmente, la definición del proceso de planificación se completa con la determinación de la secuenciación temporal de las actividades descritas en X.4.1. Dicha secuenciación debiera, en principio, seguir una determinada lógica: en un primer momento se produce la iniciación o el impulso de la planificación, así como su posible normalización. Posteriormente le sucedería la elaboración, en la que se van sucediendo las diferentes etapas que conducen a la creación de los planes estratégicos, tal y como se han descrito en X.3. La eficiencia de esta etapa puede aumentar si se produce una actividad de coordinación consciente.

La aprobación de los planes es posterior a su elaboración (aunque pueden irse dando aprobaciones parciales para cada una de las etapas: cfr. Mundet 1999:123-124). Finalmente, el control de la ejecución sólo tiene sentido cuando el plan se pone en práctica.

X.5. EL CONTENIDO DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS.

Un plan estratégico de una organización puede ser algo más que un conjunto de acciones programadas y articuladas a realizar en el futuro: según la definición establecida al principio del capítulo, cualquier soporte documental de un proceso racional y analítico de formación y control de la estrategia podría ser considerado como parte de un plan estratégico.

Mintzberg (1994:67 – 90) concibe a los planes estratégicos como un conjunto de elementos que no tiene garantizada *a priori* su coherencia interna, relacionados con actividades de *control del rendimiento* y la *planificación de la acción*.

Los elementos de los planes estratégicos ligados al control del rendimiento son los *objetivos* y los *presupuestos*. Como se verá más adelante, se trata de herramientas de motivación y control en la organización.

Por otro lado, las *estrategias* y los *programas* son los elementos de los planes estratégicos relacionados con la planificación de la acción. Se trata de herramientas de especificación del comportamiento *ex ante*: se espera que de las estrategias se deriven programas que prescriban la ejecución de acciones tangibles.

En una determinada organización pueden encontrarse planes estratégicos que soporten cada uno de los niveles de la dinámica vertical de la estrategia: corporativo, de negocio y funcional (además del operativo), de modo que dichos planes pueden concebirse como un conjunto de jerarquías de objetivos, de presupuestos, de estrategias y de programas.

X.5.1. JERARQUÍA DE OBJETIVOS.

Al examinar documentos de planificación estratégica, es usual encontrar una jerarquía de objetivos: comienza con la definición de la *misión* (la razón de ser de la organización) y la *visión* (percepción del estado futuro deseable para la organización (David 1995: cap. 4). Se espera que la realidad de la organización se aproxime a la visión mediante el cumplimiento de una serie de objetivos para los diferentes niveles corporativo, de negocio, funcional y operativo. Al establecer los objetivos, se busca que entre ellos exista una relación causal: el cumplimiento de los objetivos de los niveles inferiores asegura el cumplimiento de los objetivos a un nivel más elevado. Es corriente que los objetivos ganen en concreción y sean de naturaleza más cuantitativa al descender en la escala indicada. Por otra parte, los objetivos tendrán validez durante más tiempo a medida que ascendemos en la escala. De esta manera, se obtiene una *jerarquía de objetivos* de arriba abajo (*top – down*). La función de los objetivos definidos de este modo es la de ser herramienta de *motivación y control* de los miembros de la organización responsables de su cumplimiento, puesto que son el medio de medir su rendimiento (Mintzberg 1994:71). Nótese que la definición tradicional de eficacia es la de “grado de cumplimiento de los objetivos establecidos”.

Sin embargo, si los objetivos tienen la función de motivar, suele aceptarse que los miembros de la organización participen en la definición de los mismos: en este caso, los objetivos se establecen de abajo arriba (*bottom – up*), y se agregan posteriormente. En este caso, no se garantiza necesariamente que el sistema de objetivos resultante sea coherente, ni que mantenga las relaciones causales deseadas con la misión y la visión de la organización.

X.5.2. JERARQUÍA DE PRESUPUESTOS.

Los presupuestos tienen una función similar a la de los objetivos, dado que no son más que un conjunto integrado de objetivos financieros, descompuestos según la estructura de la organización. En el contexto empresarial, se confrontan los ingresos esperados con los gastos asignados a cada una de las unidades organizativas, obteniendo así el resultado esperado (Hax y Majluff 1991).

Tal como se ha indicado, el papel de los presupuestos en la planificación estratégica es el de ser *herramientas de control*. De hecho, el control de gestión clásico suele identificarse con el análisis de las desviaciones de los gastos e ingresos reales respecto de los presupuestados, obtenidos a partir de estándares (cfr. entre otros a Amat Salas 1988, Álvarez López 1978, Rodrigo Illera (1994: cap. 10) para descripciones del procedimiento clásico de control de gestión). Otros autores han puesto en evidencia los peligros de confiar exclusivamente en el análisis de desviaciones al diseñar un sistema de control de gestión (cfr. Kaplan y Norton (1996:119)).

La relación entre estrategias y presupuestos viene fuertemente determinada por el procedimiento de obtención de los costes estándar. Diversas consideraciones evidencian que la relación entre estrategias y presupuestos no es evidente ni inevitable:

- En el contexto empresarial, es frecuente que la planificación estratégica y la elaboración de presupuestos sean actividades realizadas por unidades organizativas distintas, y que se elaboran de forma desacoplada en el tiempo: se planifica antes de presupuestar, o bien se presupuesta antes de planificar (con lo que se aprecia una débil relación entre planificación y presupuesto) o bien se planifica antes de presupuestar (obteniéndose una relación más estrecha en este caso) (Shank *et al.* (1973), cit. en Mintzberg 1994:74).

- La elaboración de presupuestos es una actividad repetitiva y cíclica, muy ligada al proceso contable y al control del rendimiento. Por el contrario, la elaboración de estrategias no se emprende de forma regular y está ligada a la planificación de la acción (cfr. cuadro X.5.5.b): la disfuncionalidad aparece cuando un cambio estratégico profundo se realiza con una asignación de recursos realizada de forma incremental (Mintzberg 1994:75).

El control de gestión mediante costes estándar está muy relacionado al establecimiento y cuantificación de objetivos, por lo que su proceso de formulación será semejante: será la resultante de una asignación deductiva de arriba abajo y de una agregación de abajo arriba. En este último caso, tal como sucedía con la fijación de objetivos, el presupuesto es más el resultado de una negociación que una consecuencia de la estrategia diseñada por la dirección.

De entre los intentos de evitar la lógica incremental y el juego político propios del proceso presupuestario, destaca el llamado *presupuesto base cero*. Se trata de un

“proceso presupuestario que requiere de cada directivo justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias partiendo de la primera peseta, debiendo demostrar el porqué debe establecerse su presupuesto y si es verdaderamente rentable. Esto requiere que todas las actividades se identifiquen en “bloques de decisión”, cada uno de los cuales se evaluará a través un análisis sistemático para ser priorizados en orden de importancia con el fin de decidir su aprobación”

Palom Izquierdo (1978:24).

Pueden hacerse al menos dos objeciones al proceso presupuestario así definido:

- La asignación presupuestaria de una unidad organizativa puede depender más del poder de negociación del directivo responsable de la unidad que de las necesidades de la organización al implementar su estrategia.
- La segunda objeción es que los presupuestos se elaboran siguiendo la estructura organizativa, mientras que una determinada estrategia no tiene porqué implementarse siguiendo la estructura existente (Mintzberg 1994:75). Tratar a cada una de las unidades organizativas como un centro de beneficios puede eliminar de la evaluación las interacciones entre unidades, que pueden ser claves para implementar la estrategia.

La escasa relación observada, tanto en los modelos descriptivos como en la práctica, entre los presupuestos y el resto de componentes de la planificación estratégica resulta especialmente relevante en las organizaciones de titularidad pública, en las que el presupuesto es uno de los principales resultados del proceso de planificación estratégica, con un papel que va más allá de ser una herramienta de control de uso de los recursos. Wildavsky (1974, *in* Mintzberg (1994:73 – 74)) reconoce cuatro roles del presupuesto dentro de la organización (predicción, plan, contrato y precedente), a los que es posible añadir un quinto rol (juego):

Presupuesto como predicción.

Un presupuesto se elabora con la creencia en que existirá una cierta relación entre su contenido y hechos futuros. Esto permite concebir al presupuesto como una predicción del futuro del comportamiento organizativo, estableciendo una relación entre recursos financieros y comportamiento humano.

Presupuesto como plan.

Un presupuesto es una herramienta para realizar elecciones entre diferentes alternativas de gasto. Si las elecciones se coordinan para alcanzar los objetivos deseados, el presupuesto puede identificarse con un plan.

Presupuesto como contrato.

En organizaciones públicas, un presupuesto puede concebirse como un contrato, en el que el estado promete suministrar fondos en determinadas condiciones, y las organizaciones acuerdan gastarlos también en determinadas condiciones. En definitiva, un presupuesto es asimilable a un contrato entre el estado y la organización pública.

Presupuesto como precedente.

Es habitual que la evolución temporal del presupuesto de una unidad organizativa siga una lógica incremental: si se han asignado recursos a alguna actividad, aumentan enormemente la probabilidad de que dicha actividad se siga realizando en el periodo siguiente. Esto se debe a que es frecuente que sólo se analicen de forma intensiva las desviaciones sustanciales del presupuesto del año anterior, de modo que una partida escasamente alterada se mantiene para el periodo siguiente sin excesiva discusión.

Presupuesto como juego.

Los presupuestos, como los sistemas contables en general, pueden entenderse como rituales organizativos cuya función principal es la de reducir la incertidumbre (cfr. Hofstede 1991:cap. 5). Bajo esta perspectiva, se sostiene que para que un presupuesto tenga un impacto positivo en los resultados, debe ser entendido como un juego (forma específica de ritual consistente en actividades realizadas sin una finalidad externa a las mismas). El impacto del presupuesto en los resultados no

vendrá influenciado tanto por los aspectos técnicos, como por su significado en la mente de los actores, es decir, por la forma en que éstos “juegan el juego” (Hofstede 1991:156).

X.5.3. JERARQUÍA DE ESTRATEGIAS.

Paralelamente a las jerarquías de objetivos y presupuestos, se espera que la planificación estratégica contenga también las estrategias a desarrollar por la organización – es decir, elementos identificables con la estrategia organizativa, tal como se definió en el capítulo anterior –. A diferencia de los objetivos y los presupuestos, cuya finalidad es el control y la motivación, la formalización de las estrategias mediante la planificación estratégica tiene una función de guía y planificación de la acción. Generalmente, la planificación estratégica contendría estrategias para los diferentes niveles de la dinámica vertical: corporativo, de negocio y funcional (cfr. IX.2.3.1): por lo tanto, de forma análoga a los objetivos y los presupuestos, también puede hablarse de una *jerarquía de estrategias* (Mintzberg 1994:74– 75).

Varios autores han puesto en evidencia que formalizar los procesos de pensamiento estratégico puede resultar contraproducente.

- Ciertos autores (Miller y Friesen 1984) sostienen que existen evidencias de que la creación de estrategias es un proceso *ad hoc* e irregular: las estrategias permanecen constantes durante largos periodos de tiempo, y cambian de forma repentina. Esta evolución es difícilmente conciliable con una formalización del proceso de pensamiento estratégico.
- Desde un punto de vista más operativo, se argumenta que un proceso estratégico altamente formalizado, especialmente en lo que respecta a fechas de ejecución, puede hacer a las organizaciones altamente

vulnerables a los movimientos de competidores, al introducir cierto grado de inercia organizativa.

- Otro problema de mayor calado es la coordinación de los elementos de control del rendimiento con las nuevas estrategias. Después de un profundo cambio estratégico, la nueva estrategia de la empresa se desarrollará sobre la estructura organizativa existente, la cual entre otros elementos incluye el sistema del control de rendimiento. La actuación de la nueva estrategia se juzgará con dicho sistema de control del rendimiento, el cual sigue la lógica dominante (Bettis y Prahalad 1995) del programa estratégico anterior.

X.5.4. JERARQUÍA DE PROGRAMAS.

Los programas pueden definirse como un conjunto *ad – hoc* de actividades para desarrollar una determinada acción con las cualidades adecuadas para ser considerada estratégica (i.e.: fusiones, adquisiciones, lanzamientos de nuevos productos, etc.). Dichas acciones pueden ir encaminadas a desarrollar la estrategia corporativa o de negocio, comprometiendo un importante volumen de recursos: se habla entonces de *programas de capital*. En el caso de desarrollar estrategias funcionales, se habla de *programas operativos*. Así, paralelamente a la jerarquía de estrategias se desarrolla una *jerarquía de programas*, encaminada a la planificación de la acción (Mintzberg 1994:75 – 77).

En el modelo convencional de planificación estratégica, los programas emanan de las estrategias: los programas contienen a las actividades que permitirán implementar las estrategias, y la asignación de recursos a las actividades se lleva a cabo mediante el proceso presupuestario clásico.

Sin embargo, existen en la práctica de muchas organizaciones modelos de planificación estratégica en las que los programas se identifican con proyectos

ad – hoc que surgen de la línea media y son expuestos a la aprobación de la alta dirección (Marsh *et al* 1988). De este modo, puede hablarse de dos tipos de presupuestos:

- *Presupuesto regular*: asignación de recursos a actividades que se producen año tras año. Frecuentemente se elabora de manera incremental.
- *Presupuesto de capital*: asignación de recursos financieros a un conjunto de proyectos de inversión determinados. El criterio de asignación suele ser la maximización de la rentabilidad de dichos recursos, evaluable mediante técnicas financieras con un componente cuantitativo importante.

X.5.5. LA “GRAN FALLA” DE LA PLANIFICACIÓN.

De lo aquí visto, resulta difícil relacionar las diversas jerarquías de la planificación estratégica: la división entre programas y estrategias resulta en muchas ocasiones arbitraria; la relación de los programas y estrategias con los presupuestos resulta difícil de establecer; incluso en ocasiones pueden encontrarse contradicciones entre el sistema de objetivos y estrategias y el sistema de programas estratégicos.

Para Mintzberg (1994:78 – 81) este hecho se debe a la diferente naturaleza de los componentes de los planes estratégicos ligados al control del rendimiento, y los ligados a la planificación de la acción. En el Cuadro X.5.5.a se indican las características distintivas del control del rendimiento y la planificación de la acción.

Esta división está presente en todo el desarrollo teórico de la planificación estratégica: por ejemplo, al hablar de las finalidades fundamentales de la planificación (Cuadro X.2.a), dos de dichas finalidades están ligadas a la planificación de la acción (tomar el futuro en consideración y racionalizar los

procedimientos), y las otras dos al control del rendimiento (el control propiamente dicho y la coordinación de las actividades). Lewis (1969) establece una distinción parecida al hablar de planificación por inducción y planificación por dirección en el contexto de la planificación de la actividad económica: la *planificación por inducción* busca influir en el comportamiento de los agentes económicos a través del proceso presupuestario (como en el control de la acción): es el mecanismo de actuación propio de la política keynesiana. Por el contrario, la *planificación por dirección* influye en el comportamiento de forma directa, mediante órdenes específicas que fluyen de arriba abajo en la jerarquía (como en la planificación de la acción). Era el mecanismo de actuación propio de las economías centralizadas.

CUADRO X.5.5.a. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DEL RENDIMIENTO Y LA PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN.

CONTROL DEL RENDIMIENTO	PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN
De naturaleza rutinaria.	No rutinarios en naturaleza: cambio estratégico <i>ad hoc</i> .
Emprendidos regularmente.	Competencia de los directivos, con soporte de los planificadores.
De carácter cuantitativo.	Poco o nada cuantitativos.
Competencia del personal contable.	Competencia de los directivos, con soporte de los planificadores.
Fácilmente integrables en la estructura actual.	Difícilmente integrables en la estructura actual.
Orientados a la motivación y el control.	Orientados a la prescripción de acciones tangibles

FUENTE: elaboración propia, a partir de Mintzberg (1994:74 – 78)

CUADRO X.5.5.b. LAS CUATRO JERARQUÍAS DE PLANES ESTRATÉGICOS.

Control del rendimiento		Planificación de la acción	
PRESUPUESTOS	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PROGRAMAS
Conjunto integrado de objetivos financieros, descompuestos según la estructura de la organización y expresados según la lógica contable.	Conjunto integrado de metas para la organización, integradas según una organización jerárquica (misión de negocio, objetivos corporativos, de negocio, funcionales y operativos) y causal (el cumplimiento de los objetivos de rango inferior provoca el cumplimiento de los de rango superior).	Elementos formalizados cuyo contenido puede asociarse a la estrategia organizativa.	Conjunto de actividades <i>ad-hoc</i> con las cualidades adecuadas para ser considerada estratégica.

FUENTE: elaboración propia, a partir de Mintzberg (1994).

En lo que se refiere al contenido de los planes estratégicos, el control del rendimiento se realiza mediante el proceso presupuestario y la fijación de objetivos; mientras que la planificación de la acción se lleva a cabo mediante presupuestos y programas (Cuadro X.5.5.b). Las características de los objetivos y presupuestos (cuantitativos, siguiendo la estructura, producidos regularmente) y programas y estrategias (cuantitativas, no ligadas a la estructura, producidos de forma irregular) hacen que uno y otro grupo pueda coordinarse fácilmente (sobre todo objetivos y presupuestos, mediante la función de control de gestión), pero difícilmente pueden combinarse entre sí; esta es la “gran falla” de la planificación:

Así, aquí entra la gran falla de la planificación: cómo pasar de los controles de rendimiento de un lado a los planes de acción en el otro, o viceversa – cómo relacionar los objetivos generales y los presupuestos con estrategias y programas tangibles.

Mintzberg (1994:80).

Esta gran falla de la planificación hace, según Mintzberg (1994), que la planificación estratégica presente varias tipologías en la práctica, contradictorios en ocasiones con las prescripciones recogidas en la planificación estratégica convencional. Dichas tipologías serían los resultados de intentar salvar la falla entre los dos lados de la planificación estratégica en la práctica de la elaboración de planes estratégicos.

X.6. HACIA UNA TAXONOMÍA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

En este apartado se examinan, sin pretensión de exhaustividad, algunos intentos de determinar tipologías de planificación estratégica: es decir conjunto de posibles “modos de planificar” que darían lugar a una clasificación completa de los planes estratégicos. No se ha encontrado ninguna clasificación que esté comunmente aceptada ni que se juzgue completa, así que se ha optado por mostrar dos clasificaciones: una fundamentalmente conceptual: la generada a partir de Mintzberg (1994) con aportaciones de otros autores; y otra derivada de un estudio empírico (Rogers, Miller y Judge 1999). Finalmente, se indicará y justificará una posible metodología para determinar una taxonomía de los procesos de planificación estratégica en las universidades.

X.6.1. MODOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

Las formas de planificación de Mintzberg (1994:81 – 90) ilustran las disfuncionalidades que, según este autor, presenta la planificación estratégica debido a la gran dificultad de integrar el control del rendimiento y la planificación de la acción: la “gran falla” de la planificación. El razonamiento seguido por este autor es el de mostrar un primer modo de planificación: la planificación estratégica convencional, para a continuación evidenciar sus deficiencias y ambigüedades, que son resueltas en la práctica con dos formas de planificación: la planificación como “juego de números” (que da predominancia al control), y la planificación como presupuesto de capital (que de hecho es otro procedimiento de control que da mayor peso a la planificación de la acción).

A continuación de los tres modos de planificación descritos por Mintzberg, que arrojan más luces que sombras sobre la planificación estratégica, se muestran otros desarrollos teóricos y estudios empíricos que dan una visión más

favorecedora de esta herramienta de gestión. Es destacable que en estos desarrollos, la planificación (no siempre estratégica) tiene en muchas ocasiones funciones diferentes a las prescritas por la escuela de planificación: los procesos estratégicos en los que ésta actúa no siempre son de naturaleza racional (según la clasificación de Hart expuesta en IX.4.2). Se trata de procesos estratégicos de tipo transaccional o simbólico, en los que la planificación realiza funciones de control; o de procesos estratégicos que pueden ser incluso de tipo generativo, en los que la planificación favorece el aprendizaje estratégico (como es el caso de la planificación de escenarios).

Planificación estratégica convencional.

En la planificación estratégica convencional, tal y como aparece en los manuales (cfr. X.3) las diferentes jerarquías de la planificación están relacionadas entre sí, mediante relaciones (también) jerárquicas. En la formulación de la estrategia, las *estrategias* se elaboran a partir de los *objetivos* establecidos. En la fase de puesta en práctica (implementación) las estrategias se vuelven operativas mediante *programas* de acción, que finalmente permiten la realización de acciones *físicas* (la puesta en práctica real). La formulación de objetivos, estrategias y programas condiciona la asignación de recursos mediante los *presupuestos*.

El proceso tal como se ha descrito presenta (siempre según Mintzberg) múltiples ambigüedades, como las que se indican a continuación:

- En primer lugar, no está clara la relación entre objetivos y estrategias. Además, la formulación de estrategias a lo largo de la dinámica horizontal tampoco está clara, por lo que dicha formulación debe interpretarse como de “caja negra”.

- Se supone que las estrategias (formuladas de la forma que sea) deben determinar los programas. Sin embargo, algunos programas concretos (como por ejemplo una adquisición en condiciones ventajosas no prevista al elaborar los planes estratégicos) pueden dar lugar a estrategias, por lo que la relación programas/estrategias se convierte en bidireccional.
- Finalmente, deben incorporarse las consecuencias de las estrategias y programas, en términos de asignación de recursos, al proceso presupuestario. Sin embargo, éste es en muchas ocasiones poco flexible (más relacionado con las necesidades del proceso contable que con las del proceso estratégico) y de naturaleza incremental, por lo que no está clara dicha incorporación (al menos, con la flexibilidad e inmediatez muchas veces requeridas).

Planificación estratégica como juego de números.

En algunas ocasiones, el proceso llamado “planificación estratégica” consiste en el desarrollo de un sistema jerárquico de objetivos, ligado a otro sistema análogo de presupuestos (recursos asignados al cumplimiento de esos objetivos). Este sistema de planificación puede detectarse al examinar los llamados planes estratégicos de la organización: éstos consistirán en la descripción de una serie de objetivos a alcanzar, con mención de los responsables de su consecución y de los recursos asignados para ello: se trata de un proceso en el que se generan números (objetivos cuantitativos y presupuestos), pero no estrategias: de ahí que Mintzberg la denomine (despectivamente) “juego de números” y le discuta su carácter estratégico.

En este tipo de plan, se le asigna a la planificación estratégica un valor de motivación y de regulación del comportamiento de los empleados (Allaire y Firsirotu 1990): se trata básicamente de controlar el rendimiento, dejando la

planificación de la acción a la iniciativa de los responsables del cumplimiento de los objetivos.

El problema principal que puede presentar este tipo de planificación es que la elaboración de la estrategia (en principio, un ejercicio de creatividad y prospección inteligente del futuro) presenta las características del proceso de control (en el que no se cuestiona la estructura existente y las proyecciones del futuro se realizan de forma incremental, es decir, creyendo que el futuro no será sustancialmente diferente del pasado). En el mejor de los casos, la creación de nuevas estrategias tendrá lugar fuera del proceso de planificación, por lo que a la planificación como juego de números puede llamársele “planificación”, pero no “planificación estratégica” (Anthony 1965:57 – 58, *in* Mintzberg 1994:86). En el peor, este tipo de planificación es un ejercicio de pensamiento ilusorio (*wishful thinking*), consistente en la creencia en que un conjunto de objetivos es en sí mismo una estrategia; o de que hacer algo llamado “planificación estratégica” generará por sí mismo una estrategia.

Presupuesto de capital como control “ad hoc”.

Este procedimiento de planificación estratégica se sitúa, al contrario del anterior, en el lado de la planificación de la acción. Consiste en un procedimiento para normalizar la aprobación de grandes inversiones en capital, de manera que al presupuesto regular (que seguiría el proceso de “juego de números” descrito en el apartado anterior) se le superpone un presupuesto de capital.

En líneas generales, el procedimiento es como sigue: algún directivo de la línea media idea un nuevo proyecto (nueva línea de producto, nueva división, etc.) que somete a la aprobación de la alta dirección. Para su posible aprobación, el directivo patrocinador del proyecto elabora un informe en el que se da cuenta

de los ingresos y costes potenciales del proyecto, de modo que éste se reduce a un conjunto de flujos de caja descontados, cuya rentabilidad puede estimarse con las técnicas de valoración de inversiones (generalmente valor actual neto o tasa interna de retorno). La alta dirección compara el proyecto con los demás proyectos disponibles y decide si es susceptible de ser financiado y llevado a cabo, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y de coherencia estratégica.

Una vez más, pero esta vez de forma diferente al caso anterior, la formación de estrategias es eludida en el proceso: la planificación estratégica no es más que un conjunto de proyectos de inversión, la articulación de los cuales (que sí daría lugar a una estrategia) queda fuera del proceso de planificación.

Planificación corporativa: control estratégico, control financiero y planificación estratégica.

En un estudio acerca de los estilos de dirección en corporaciones diversificadas, Goold y Campbell (1987) matizan las sombrías afirmaciones de Mintzberg acerca de la planificación estratégica en el contexto de la estrategia corporativa. En su estudio, encontraron tres estilos de dirección diferentes.

- En el primero, llamado de *planificación estratégica*, la dirección central de la corporación se implica en la coordinación de las estrategias de negocio y divisionales. En este caso, se siguen las prescripciones de la escuela de planificación, y la dirección central intenta añadir valor buscando sinergias entre las unidades, y creando una base de competencias distintivas para toda la organización.
- El segundo estilo, denominado de *control financiero*, la dirección central se centra en la planificación financiera, aprobando los diferentes proyectos según el estilo de *presupuesto de capital como control ad hoc* descrito en el

apartado anterior, y ejerciendo el control a través del proceso presupuestario.

- Finalmente, existe un estilo híbrido de los dos anteriores, el *control financiero*, que busca un equilibrio entre la autonomía divisional y las ventajas de coordinación de la dirección central. La responsabilidad de elaborar la estrategia reside en la división, pero ésta es aprobada por la central. La central también se reserva la función de control, también a través de proceso presupuestario.

A la hora de analizar el rendimiento de cada estilo, se encontró que ninguno de ellos era superior a los otros: estilos diferentes son adecuados para negocios y tipos de dirección corporativa distintos. Sin embargo, los modos de control financiero y control estratégico son más herramientas de control estratégico que sistemas formalizados de elaboración de estrategias.

La planificación estratégica como sistema de control.

Un tema que ha despertado un interés creciente los últimos años es de la planificación como herramienta de control estratégico, teniendo este término dos acepciones principales:

- Un sistema que permite mantener a la organización en el camino estratégico que ha decidido de forma intencionada. Se argumenta (Mintzberg *et al.* 1998:59) que gran parte de la llamada planificación estratégica tiene esta función. El *control estratégico* descrito por Goold y Campbell (*op. cit.*) es representativo de esta acepción.
- Una metodología de análisis y aprobación de estrategias propuestas. Goold y Quinn (1990) proponen:

“una visión más amplia del control estratégico, de modo que las diferencias entre los resultados planeados y los obtenidos supongan no solo la modificación de las acciones de los individuos, sino también el cuestionamiento de los mismos planes.”

Quinn (1990), *in* Mintzberg *et al.* (1998:61).

Se trata de una visión más amplia del control estratégico, que favorece de hecho una dinámica horizontal de la estrategia de “estrategia paraguas” (cfr. cuadro IX.2.3.2.a) teniendo como objetivo la eficacia de la organización, y no la eficacia del proceso de planificación.

Planificación de escenarios.

La planificación de escenarios es una herramienta de auditoría externa, ya descrita en Porter (1985), con una finalidad fundamentalmente prospectiva y dinámica (a diferencia de otras herramientas, como las cinco fuerzas competitivas, de carácter más estático). Su esencia es la de describir varios futuros posibles (dado es imposible conocer el futuro auténtico), con la finalidad de ampliar el campo de elecciones posibles a la hora de elaborar la estrategia.

Una vez obtenidos los escenarios, queda por decidir qué hacer con esa información: escoger el más probable o más beneficioso, permanecer flexible o hacer que ocurra alguno de ellos (Porter 1985). Una cuestión importante es convencer a la alta dirección para actuar de acuerdo a los escenarios escogidos: si los planificadores lo consiguen, los escenarios favorecen que la dirección tenga una visión común acerca del futuro, cuestión de gran importancia para asegurar la coherencia estratégica en procesos decisionales descentralizados (Wack 1985).

Como se ha indicado al principio, la planificación de escenarios es una metodología de auditoría externa, que puede utilizarse en cualquier tipo de proceso estratégico, no necesariamente racional.

X.6.2. LA TIPOLOGÍA DE ROGERS *et al.*

Otra aproximación a la distinción de diferentes modalidades de planificación estratégica es la desarrollada en ciertos estudios empíricos, de los que es ejemplo Rogers, Miller y Judge (1999). A diferencia de la de Mintzberg, construida a partir del comportamiento real de la planificación estratégica descrito en la literatura, esta tipología es construida a partir de los resultados de la investigación empírica. Otra diferencia fundamental es la validez externa del constructo creado: las tipologías de Mintzberg tienen carácter general, mientras que la del estudio de Rogers *et al.* tiene su validez externa limitada a un sector industrial concreto (en este caso, el sector bancario).

El estudio, cuyos resultados se describen en el capítulo XII, investiga la relación entre planificación estratégica y eficacia organizativa en el sector bancario. Para ello es necesario caracterizar la planificación estratégica. La metodología seguida en la investigación fue la de incluir en el cuestionario 40 preguntas relativas a las características del proceso de planificación, sobre las que se preguntaba a los directivos su grado de acuerdo, a partir de una escala de Likert de 5 puntos. La explotación en bruto de un modelo de 40 variables daría lugar a una tipología de gran número de tipos de planificación, por lo que se procedió posteriormente a realizar un análisis factorial de las cuarenta variables: de este modo, se encontraron seis variables subyacentes que explican un porcentaje apreciable (el 79,6 %, en este caso) de la variabilidad de las respuestas. A título meramente ilustrativo, en el cuadro X.6.2.a se indica el contenido e interpretación dada por los autores a cada una de dichas variables.

El resultado indica que, con el conjunto de preguntas de la encuesta y para la muestra escogida, pueden detectarse seis características, independientes entre sí, descriptivas de la planificación estratégica y representativas cada una de ellas de una determinada modalidad de planificación. Un tamaño de muestra adecuado desde el punto de vista estadístico permite asegurar que las características son aplicables al conjunto del sector bancario definido.

En consecuencia, la metodología empleada en este artículo puede sintetizarse en la secuencia siguiente, que es la propia de un análisis factorial:

- A partir de un modelo existente, o de contribuciones previas, se elabora una batería de preguntas descriptivas de la planificación estratégica en las organizaciones.
- Una vez obtenidos los resultados, se eliminan aquellas variables muy correlacionadas con otras, que no aportan información adicional.
- A partir del conjunto de variables así obtenido, se realiza un análisis factorial, del que se obtiene un conjunto de variables latentes, mucho más reducido que el conjunto original, que explican un porcentaje apreciable de la variabilidad de la muestra y no correlacionadas entre sí.
- El paso final consiste en interpretar esas variables, asignando a cada una de ellas una determinada tipología de planificación estratégica.

De esta manera, con el coste de una cierta pérdida de poder explicativo, se obtiene una taxonomía con un número discreto de tipos de planificación estratégica.

CUADRO X.6.2.a. VARIABLES CARACTERIZADORAS DE LA PLANIFICACIÓN EN EL SECTOR BANCARIO.

Control contable	<p>Uso de objetivos presupuestarios estrechos.</p> <p>Estrecha observación de tendencias de desempeño.</p> <p>Uso de centros de coste y controles de coste mediante análisis de varianza.</p> <p>Los sistemas de control observan casi todas las tareas.</p> <p>Se observan estrechamente los centros de coste.</p> <p>Los informes de control relacionan los resultados producidos con los recursos consumidos.</p> <p>La planificación se considera importante para alcanzar eficiencia.</p>
Integración y coordinación	<p>La planificación ayuda a integrar los departamentos mediante el intercambio de información.</p> <p>Intercambiar información es crítico para las operaciones.</p> <p>La planificación inicia la coordinación de proyectos y objetivos.</p> <p>La planificación ayuda a obtener coordinación y unidad organizativa.</p> <p>El papel crítico de la planificación es facilitar el intercambio de información.</p>
Flexibilidad	<p>Se ajusta frecuentemente la planificación para satisfacer necesidades cambiantes.</p> <p>La planificación debe considerar con grandes cambios en las cuestiones estratégicas.</p> <p>Se planifica continuamente más que a intervalos regulares.</p>
Objetivos y planes	<p>Se cuenta con objetivos específicos y a corto plazo conocidos de todos los directivos.</p> <p>Se desarrollan planes formales para productos y mercados potenciales.</p>
Prospección (<i>scanning</i>)	<p>Búsqueda sistemática de productos, adquisiciones e inversiones.</p> <p>La planificación considera gran variedad de cuestiones estratégicas externas.</p>
Análisis amplio	<p>Las cuestiones estratégicas son más amplias que específicas.</p> <p>La planificación se centra en grandes cuestiones, no en presupuestos</p>

FUENTE: Rogers, Miller y Judge (1999).

X.6.3. PLANIFICACIÓN SINÓPTICA Y PLANIFICACIÓN INCREMENTAL.

Como ya se ha dicho repetidas veces, la planificación estratégica es una herramienta de gestión desarrollada para el proceso analítico de formación de la estrategia. Sin embargo, puede ser usada en otros tipos de procesos. Brews y Hunt (1999) distinguen, en este sentido, dos modelos alternativos de planificación: el modelo sinóptico, propio de la escuela de la planificación y asociado al proceso analítico, y el modelo incremental, asociado a la escuela de la planificación y a los procesos transaccional y generativo. En el cuadro adjunto se indican las características de ambos modelos, desarrollada en torno al marco de referencia de medios (planes estratégicos) y fines (objetivos estratégicos) utilizado por estos autores:

CUADRO X.6.3.a. MODELOS SINÓPTICO E INCREMENTAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.

MODELO SINÓPTICO	MODELO INCREMENTAL
Proceso deliberado, racional y lineal en que los fines se especifican primero, y los medios a continuación.	Proceso de aprendizaje adaptativo, incremental, donde los fines y medios son especificados simultáneamente.
Los medios “deliberados” emergen del proceso de planificación totalmente especificados, listos para su implementación mediante detallada atención a objetivos, programas y planes operativos.	Los fines son raramente enunciados o registrados en un documento de planificación formal. Si son anunciados, lo son de manera genérica y no cuantificada.
Se considera conveniente para contextos estables y predecibles donde la incertidumbre es baja.	Se recomienda para contextos inestables, complejos y dinámicos con elevada incertidumbre, o entornos enfrentados a cambios discontinuos.

FUENTE: Brews y Hunt (1999).