

ORGANIZACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL CONTEXTO PÚBLICO: UN ESTUDIO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Francisca Rosa Álamo Vera, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

María Gracia García Soto, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

RESUMEN

La dirección estratégica ha sido ampliamente estudiada en el sector privado y, más recientemente, en el público y no lucrativo. Dentro de estos últimos contextos, se ha realizado incluso un esfuerzo por adaptar el proceso estratégico y sus implicaciones a determinados ámbitos o funciones de la Administración Pública, en la medida en que su grado de utilización así lo ha ido sugiriendo. Es en este marco donde se encuadra el estudio que aquí se presenta, en el que nos proponemos como objetivo analizar los diferentes detalles a considerar *antes* de iniciar un proceso de planificación estratégica en las universidades públicas españolas. Como resultado, hemos hallado que identificar las razones para hacer un plan, manifestar el compromiso directivo con la planificación, diseñar la secuencia de etapas y tareas a realizar o definir quiénes van a participar en el proceso y qué papel desempeñarán son cuestiones comunes en los planes estratégicos estudiados.

PALABRAS CLAVE: dirección estratégica, planificación estratégica, sector público, universidad.

ABSTRACT

Strategic management has been widely studied in private sector and, more recently, in public and non-profit organizations. In the latter contexts, even an emphasis has been made to adapt the strategic process and its implications to individual Public Administration operations, providing that the usefulness of this technique has suggested to do so. Our study aims to contributing to this public framework, trying to analyze the different details that should be taken into account *before* starting a planning process in the context of Spanish public universities. As a result, we have found out that identifying the reasons to make a strategic plan, communicating the governor's commitment to planning, designing the sequence of steps and tasks to carry out, or defining the agents and roles in the process are common aspects within the strategic plans we analyzed.

KEY WORDS: public sector, strategic management, strategic planning, university.

1. INTRODUCCIÓN

De modo creciente las universidades de nuestro entorno están emprendiendo procesos conducentes a la elaboración de un plan estratégico hasta tal punto que la planificación se está convirtiendo en un proceso latente en la actividad docente, investigadora y de servicios de las instituciones académicas. ¿Qué subyace a esta tendencia? Según Taylor y Miroiu (2002:11), «Muchas universidades e instituciones de educación superior operan actualmente en un entorno altamente competitivo. Existe una fuerte competencia por los alumnos, por fondos para investigación, y por el mejor personal. Dicha competencia a veces se ve alentada por los gobiernos y organismos financiadores. En estas circunstancias, cada universidad necesita evaluar su ámbito de actividad y determinar sus prioridades relativas». La planificación estratégica ayuda a sistematizar y organizar la

información existente sobre el entorno y la propia institución, de modo que sobre esta base de conocimiento externo e interno se justifique, por parte de la universidad, la realización de actividades ya presentes, la incorporación de otras nuevas o incluso la eliminación de algunas.

La dirección estratégica tiene su origen en las experiencias desarrolladas en el ámbito empresarial, las cuales han sido utilizadas como referente por las organizaciones e instituciones del sector público desde la década de los ochenta. Éste ha sido un proceso de «adaptación» y no de «adopción», puesto que gradualmente se han ido realizando las oportunas adaptaciones a los modelos, técnicas y herramientas originados en el sector privado en un intento de introducir los principios de competitividad y de estrategia en la gestión y dirección de las organizaciones y entidades del sector público. Dicho proceso adaptativo ha estado basado, en la mayor parte de las ocasiones, en las diferencias existentes entre una organización pública y una privada (*e.g.*, la primera cuenta con recursos sin necesidad de competir en el mercado), lo que nos ha permitido guiar el desarrollo de este documento. Pero la dirección estratégica no llega a las universidades españolas hasta mediados de la década de los noventa. En esta época, afrontar una investigación sobre esta materia en España era imposible desde un punto de vista empírico, por la carencia de documentos que recogiesen explícitamente la orientación estratégica de las universidades. Sin embargo, en nuestros días este escenario ha cambiado significativamente, de modo que podemos hallar una amplia representación de planes estratégicos que nos permiten extraer conclusiones sobre la realidad de la aplicación de esta técnica en las universidades públicas de nuestro país.

Pero iniciar un plan estratégico conlleva reflexionar sobre una serie de cuestiones que constituyen en sí mismas la planificación de la planificación: ¿qué hay que hacer?, ¿con qué finalidad?, ¿quién participará?, etc. Las respuestas a estos y otros interrogantes serán tratadas a lo largo del presente trabajo, cuyo objetivo fundamental radica en *revisar y presentar los detalles de la organización de un proceso de planificación estratégica por parte de las universidades públicas españolas*, discutiendo las especificidades a considerar derivadas de la naturaleza particular del sector público y, si procede, de la educación superior. Para dar cumplimiento a este objetivo, hemos estructurado el texto en torno a una serie de tareas que conviene abordar antes de comenzar con el proceso estratégico. Se discuten los contenidos teóricos para el sector público y son ilustrados con la realidad de la planificación estratégica en las universidades públicas españolas. Para tal fin, hemos analizado todos los planes estratégicos -finalizados o en fase de realización- y otros documentos relacionados con el establecimiento de directrices estratégicas disponibles en internet. A este respecto, la mitad de las cincuenta universidades públicas españolas ya cuenta con un plan estratégico, mientras que otro grupo significativo se halla inmerso en la actualidad en el proceso de desarrollo de dicho plan. De ellas, treinta integraron la muestra para el presente estudio, siendo la información obtenida a lo largo de noviembre de 2005.

2. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO

La idea fundamental que subyace al concepto de planificación estratégica es la incorporación de los resultados de evaluaciones formales del entorno o ámbito externo de la organización como paso previo a la formulación de las estrategias y los planes de acción; esto se vuelve más necesario cuanto más inciertos y turbulentos sean los cambios que suceden fuera de las fronteras de la organización. Ciertamente, el entorno de las organizaciones públicas ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, justificándose con ello la necesidad de que los individuos con responsabilidades directivas en el sector público sean conscientes de la necesidad de responder eficazmente a esta nueva situación; «[...] los cambios que antes se engendraban mediante una toma de

decisiones incremental o “saliendo del paso” son menos útiles en entornos cargados de crisis políticas y de tensiones fiscales» (Miesing y Andersen, 1991:119-120).

Bryson (1988) afirma que una de las mayores innovaciones que proporciona la planificación estratégica es que establece los cauces, a través de un proceso estructurado, para que los decisores y directores de diferentes niveles organizativos y áreas funcionales se reúnan a discutir acerca de lo que es realmente importante para el futuro de la organización. Incluso la propia adopción de esta técnica por los administradores públicos ha sido calificada de *innovación* -y de revolución- por Berry (1994), puesto que tal incorporación generalmente se adapta a la definición de innovación gubernamental suscrita por Walker (1969:881, en Berry [1994:323]): «[...] un programa o política que es nuevo para [la organización] que lo adopta». Esta innovación directiva, prosigue la autora, es diseñada con el objetivo de «reinventar» las operaciones del gobierno para satisfacer mejor las mayores demandas de servicio público y las restricciones financieras. Bryson (1995), en esta misma línea, sostiene que la planificación estratégica es una innovación en el sector público, tanto en términos de liderazgo como de dirección, que cuenta con grandes posibilidades de seguir siendo utilizada porque, a diferencia de otras innovaciones recientes, acepta y se fundamenta en la naturaleza política de la toma de decisiones.

Puesto que la planificación estratégica es algo nuevo para las organizaciones públicas, parece oportuno abordar cuáles son los principales aspectos que es necesario planificar como etapa previa al propio proceso de planificación. Tras una revisión de trabajos que han estudiado estas cuestiones (*e.g.*, Bryson, 1995; Mercer, 1991; Sevier, 2000; Taylor y Miroiu, 2002), proponemos dar respuesta a los siguientes interrogantes antes de comenzar con las etapas intrínsecas del proceso estratégico (diagnóstico, misión, etc.): ¿por qué hacer un plan estratégico?, ¿cómo nos comprometeremos con la planificación?, ¿qué esquema de actividades vamos a seguir?, ¿quiénes participarán en el proceso y cuáles serán sus roles?, etc. En los apartados siguientes tratamos de dar respuesta a estas cuestiones.

3. ¿POR QUÉ HACER UN PLAN ESTRATÉGICO?

En el sector público, la necesidad de poner en práctica la dirección estratégica se volvió más patente después de la Segunda Guerra Mundial. En esta época, las organizaciones presenciaban cómo el entorno estable de los periodos anteriores estaba tornándose más competitivo y cambiante (Montanari y Bracker, 1986). Desde entonces, numerosos han sido los cambios que han afectado -y continúan afectando- a las organizaciones del sector público y a los propios gobiernos. Restricciones presupuestarias, privatizaciones, desarrollos tecnológicos, nuevas actitudes sociales, mayor demanda de servicios, etc. han propiciado que los líderes públicos busquen respuestas a sus problemas en referencias privadas. Goold (1997) señala al respecto que ha vuelto a resurgir el interés por la dirección estratégica en organizaciones no lucrativas y del sector público, percibiéndose una mayor necesidad de definir e implementar estrategias, movimiento que está avalado por la relevancia de la que ha disfrutado esta técnica de dirección en el sector privado desde los años setenta.

Para Eadie (1983), las organizaciones públicas deberían hacer uso de la planificación estratégica cuando necesiten crear un entorno apropiado para la innovación y la creatividad. Según este autor, los temas de interés clave para la organización normalmente no pueden ser tratados mediante la planificación operativa, porque suelen afectar a diferentes niveles y áreas o reciben una fuerte influencia de un entorno que es complejo y cambiante. En estos casos, se requiere de innovación y creatividad, sugiriendo que se recurra a la planificación

estratégica; por lo tanto, podemos citar como primera razón para su utilización el que abre vías para que en la organización surjan propuestas creativas e innovadoras.

Bryson (1995), aunque advierte que no existen garantías de que siempre sean logrados, destaca cuatro grandes beneficios potenciales de la dirección estratégica cuando es seguida en organizaciones públicas y no lucrativas: (a) se promueve el pensamiento y la acción de naturaleza estratégica; (b) se mejora la toma de decisiones, al centrar la atención de los responsables de la organización en aquellos temas y retos que son cruciales; (c) se mejora la capacidad de respuesta de la organización y sus resultados; y (d) se puede beneficiar el personal de la organización, en la medida en que pueden desempeñar mejor sus roles y cumplir con sus responsabilidades. En el estudio realizado por Berry y Wechsler (1995), que corrobora muchas de las ventajas de la planificación apuntadas por Bryson (1995), se pedía a los directores de las agencias estatales estadounidenses que indicasen qué logros les había proporcionado la dirección estratégica, lo que a nuestros efectos vamos a interpretar como beneficios de la misma. Los autores distinguieron las seis dimensiones siguientes, con sus correspondientes resultados o beneficios: clarificar la orientación y metas de la organización; facilitar la toma de decisiones sobre políticas y presupuestos; mejorar las relaciones con clientes y otros grupos externos; lograr mejoras internas en la dirección (trabajo en equipo, comunicaciones internas, cultura corporativa y moral del personal); reestructurar la organización; y mejorar la prestación del servicio. Finalmente, señalar que Kissler *et al.* (1998) deducen de su estudio sobre la utilización de la planificación estratégica en el estado de Oregón que esta técnica -al igual que otras prácticas de toma de decisiones racional- permite superar las tendencias de aversión al riesgo presentes en muchas esferas de la Administración Pública, haciendo con ello un mejor uso social de los fondos públicos.

Para Sevier (2000), dentro del ámbito específico de la planificación estratégica en educación superior, deberíamos ser capaces de identificar al menos una o dos razones claras para iniciar un plan estratégico; de lo contrario, sería más recomendable aplazarlo. Este autor también afirma que uno de los mayores errores que cometen los planificadores y otros agentes de cambio es infravalorar la cultura organizativa y la inercia presentes en nuestras instituciones. *En el contexto de las universidades públicas españolas, lo que queda justificado en los preámbulos de la mayoría de los planes estratégicos consultados es que la planificación estratégica se inicia como respuesta a una serie de cambios del entorno que están afectando ya, o que previsiblemente afectarán, a las universidades de nuestro país. Así, un fenómeno que está conduciendo los derroteros estratégicos de las universidades españolas, al igual que en el resto de Europa, es el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que se plantea como objetivo para 2010 contemplado en la Declaración de Bolonia de 1999. El proceso de convergencia supondrá el cambio de todos los planes de estudios de las titulaciones, no sólo en lo que afecte a los contenidos, sino también a la estructura de los ciclos, las formas de enseñar y las funciones del profesorado y del personal de administración y servicios. Pero además de la incorporación al EEES, los planes estratégicos de las universidades españolas están orientados por otros profundos cambios y transformaciones que están afectando a la enseñanza superior:*

- *La relativamente reciente aprobación de la LOU y un borrador de modificación de la misma que abre nuevas vías de incertidumbre. En este marco legal también hemos de contemplar la aparición de leyes de universidades en el nivel autonómico.*
- *La presión financiera a la que se están viendo sometidas las universidades, a las que se les exige de manera creciente unos planes de generación de ingresos propios y se les propone la firma de contratos-programa*

ligados al cumplimiento de objetivos y de resultados como vía de obtención de una proporción importante de su financiación anual.

- *Los cambios demográficos y sociales, que están originando conjuntamente el que, aunque se produce un descenso de la tasa de natalidad, y por tanto de la cohorte de edad para la educación superior tradicional, sí se observa un aumento de la demanda de formación universitaria por parte de otros colectivos.*
- *El desarrollo de las agencias de evaluación de la calidad y la inclinación de las universidades a participar en programas nacionales y europeos de evaluación institucional, descubriendo así los puntos fuertes y débiles de la institución, y conduciendo a las universidades hacia un enfoque de mercado competitivo entre ellas.*
- *Nuevas exigencias de los usuarios de los servicios universitarios, tanto a nivel particular como industrial/institucional. Por una parte, nos encontramos con nichos potenciales de actuación de las universidades ofreciendo programas formativos orientados a satisfacer demandas sociales de reciente aparición (reciclaje profesional, atención a la tercera edad, etc.) y, por otra parte, también las empresas y la propia Administración Pública están solicitando a las universidades estudios, proyectos, investigaciones, etc., e incluso muchas veces mediante acuerdos de cooperación.*
- *La internacionalización de la educación superior es otro fenómeno que está afectando a la actividad universitaria. De manera creciente, en las universidades es posible compartir experiencias y tener conocimiento de lo que sucede fuera de España, con el auspicio de organismos suprauniversitarios (Sócrates-Erasmus, redes universitarias con apoyo de la UE, etc.) y con el importante apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación, que permiten un acceso más rápido de la universidad a la senda de la globalización de la enseñanza superior y de la investigación.*

4. COMPROMISO INICIAL CON LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Sin pretender ser demasiado rigurosos con la afirmación, es imposible acometer el proceso de planificación estratégica, especialmente en el contexto público, si no se cuenta con el compromiso de los máximos responsables. Dicho compromiso ha de ser visible y explícito, se ha de dejar claro que se está apoyando el desarrollo de la planificación estratégica. Para tal finalidad, Mercer (1991) propone hacer uso de diferentes prácticas, como transmitir unas expectativas realistas y claras, enseñar a los demás qué es la planificación, conceder máxima prioridad al proceso en aquellos momentos en que su actividad decae, minimizar el papeleo o clarificar los roles asignados a cada individuo/grupo implicado en la planificación. Así mismo, la asignación de recursos -tanto humanos como materiales y financieros- al proceso, la inclusión de la necesidad de planificar en diferentes discursos y declaraciones públicas o el envío de una carta o comunicado interno indicando la importancia de que la organización inicie la planificación estratégica son acciones que señalan que el/los máximo/s responsable/s de la organización está/n comprometido/s con el esfuerzo de realizar un plan estratégico. Para Bryson (1995), el único requisito general para iniciar el proceso de planificación estratégica es la existencia de una «coalición dominante» que esté dispuesta a apoyar el proceso y alguien (que el autor denomina *champion*) que lo impulse. A este respecto, y aunque en ocasiones también sea necesario contar con el apoyo de agentes externos, muchos autores coinciden en afirmar que el compromiso interno es un factor clave para el éxito de la planificación estratégica (e.g., Bryson y Roering, 1988; Nutt y Backoff, 1992).

Podemos afirmar que las universidades públicas españolas tienen este requisito del inicio de un proceso de planificación estratégica ampliamente superado. Al consultar los planes estratégicos o, alternativamente, los denominados documentos base, se puede hallar el compromiso del Rector con la iniciativa de realizar un plan estratégico (e.g., Universidad Jaume I de Castellón), instando asimismo a los diferentes miembros de la comunidad universitaria e incluso del entorno a participar en el proceso y a aportar sus opiniones e ideas a lo largo del mismo. Como complemento, hallamos también los cauces establecidos para facilitar tal participación, que la mayoría de las veces se concretan en la posibilidad de cumplimentar y enviar formularios solicitando la participación o las aportaciones que se desee realizar, albergando éstos generalmente en una página web propia del plan estratégico cuyo enlace suele hallarse en la página web institucional, como en la Universidad de La Laguna, o bien en la unidad orgánica que haya asumido la responsabilidad de coordinar el proceso estratégico, como en la Universidad de Jaén. Este apoyo virtual, visible a toda la comunidad universitaria y a los externos que visiten el dominio de internet de la Universidad, refuerza el compromiso institucional con la planificación estratégica.

5. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: ETAPAS

Para que la dirección estratégica pueda ser acometida por una organización, es preciso que las diferentes actividades que han de ser contempladas en su puesta en práctica sean organizadas. Con carácter general, la dirección estratégica consiste en un proceso integrado por dos fases perfectamente diferenciadas: análisis, donde se recopila y estudia la información estratégica básica del entorno y de la propia organización; planificación, donde se formulan los objetivos y estrategias; e implementación, en que se ponen en práctica y se les realiza un seguimiento. Sin embargo, esta generalización ha de ser traducida a detalles, a actividades y etapas concretas a acometer siguiendo una cierta secuencia. De esta forma, se puede garantizar la continuidad del proceso -es decir, el que la organización no abandone en su intento de contar con un plan estratégico- y se consigue evitar demoras innecesarias a lo largo de su desarrollo.

Como es lógico pensar, esta traducción de lo general a lo detallado conlleva una adaptación a las especificidades del contexto en que se va a aplicar la planificación estratégica. Se trata de diseñar un modelo o sistema de planificación que refleje las particularidades de la organización para la que se pretende formular objetivos y estrategias. Para ello, diferentes son los aspectos a tomar en consideración, como conocer qué tipo de decisiones guían la formación de estrategias en la organización, con el fin de identificar qué factores influyen actualmente, y pueden influir con posterioridad, en el proceso estratégico. Así por ejemplo, en el ámbito público es muy frecuente que las decisiones sean tomadas desde una perspectiva política, y en el terreno de las organizaciones no lucrativas, desde una perspectiva dominada por los valores compartidos.

Aunque existen diferentes modelos de planificación estratégica, el modelo de Harvard y el modelo de los grupos de interés son los dos planteamientos más comunes que se aplican en el sector público. En el primero, la formulación de estrategias descansa en el conocido modelo DAFO o alineamiento que debe existir entre las **Fuerzas** y **Debilidades** derivadas de la evaluación interna, y las **Oportunidades** y **Amenazas** del entorno obtenidas de la evaluación externa. Por su parte, el modelo de los grupos de interés está orientado a identificar los agentes públicos y privados que tienen intereses particulares en la corporación y en su programa de gobierno. Puesto que se considera que los grupos de interés tienen capacidad de influir en la dirección de la organización y

en su formulación de estrategias, la tarea clave de los líderes estratégicos consiste en dirigir las relaciones con los grupos influyentes, maximizando su apoyo o minimizando su oposición a las iniciativas organizativas.

De nuestra muestra destacamos el caso de la Universidad de Oviedo por ser de las pocas que se han fundamentado en el análisis de los grupos de interés, aunque combinado con el modelo DAFO, que es el seguido por la totalidad de las instituciones. Concretamente, «[...] se realizó un diagnóstico detallado de la plantilla del profesorado y del Personal de Administración y Servicios de la Universidad, así como sus condiciones laborales. A la par que se reflexionó sobre la plantilla se valoraron los cambios experimentados en los años recientes y las líneas de posible mejora».

Siguiendo el modelo de Harvard, y fundamentándonos tanto en las metodologías desarrolladas en las organizaciones del sector privado como en las experiencias llevadas a cabo en el sector público, entendemos que las etapas básicas de todo proceso de dirección estratégica en el sector público se podrían concretar, para un nivel corporativo o institucional, en las siguientes:

- *Preplanificación.* Antes de empezar cualquier actividad conducente a la formulación de objetivos y estrategias, es necesario organizar el proceso de planificación, lo cual se hace en una etapa de preplanificación.
- *Análisis del entorno.* Consiste en la evaluación de las principales tendencias económicas, tecnológicas, demográficas, político-legales y sociales, así como el comportamiento de los diferentes grupos de interés, con el fin de identificar oportunidades y amenazas para la organización pública.
- *Evaluación del ámbito interno.* Abarca la evaluación de los servicios y de los recursos físicos, humanos, financieros y organizativos, lo que nos permitirá identificar las fortalezas y debilidades de la organización.
- *Declaración de la misión y la visión.* La misión puede ser considerada como el objetivo de orden superior que clarifica el propósito de la institución y justifica la razón de su existencia. Una breve referencia histórica, su ámbito de servicios, su compromiso con la comunidad y los principales valores que deben presidir su actuación son aspectos que debe recoger toda declaración de misión. Ésta puede ser reforzada con la manifestación de lo que la organización desea para su futuro: ¿cómo quiere ser reconocida por sus grupos de interés?
- *Identificación de los ejes estratégicos.* Al analizar el entorno y el ámbito interno de la organización, así como al declarar su misión, la organización habrá sido capaz de vislumbrar una serie de temas (*strategic issues*) que pueden revestir una importancia especial para su desarrollo estratégico.
- *Formulación de objetivos y estrategias.* La etapa central de todo proceso de planificación estratégica consiste en ajustar, en el contexto de la misión, las oportunidades y amenazas identificadas en el análisis del entorno con las fortalezas y debilidades derivadas del análisis interno, a fin de desarrollar objetivos generales y específicos, así como las acciones estratégicas, todo ello bajo la orientación que facilitan los ejes estratégicos.
- *Implementación y control.* El proceso de planificación estratégica no culmina con la publicación del «libro», sino con la ejecución de su contenido. Adicionalmente, habría que finalizar el proceso con el establecimiento de los mecanismos adecuados para el seguimiento de los compromisos estratégicos asumidos. El mayor grado de concreción de las estrategias, el establecimiento de hitos a más corto plazo y el nombramiento de responsables son aspectos que mejoran la eficacia del control estratégico.

¿Y qué nos encontramos en los planes estratégicos de las universidades públicas españolas? Como ya se ha comentado, en general, el proceso estratégico refleja mayoritariamente la secuencia de etapas que aquí hemos planteado. No obstante, podemos apuntar que las principales diferencias se hallan en la existencia o no de una

etapa de preplanificación y de puesta en práctica o implementación. Adicionalmente a lo que está recogido en el esquema general anterior, también podemos encontrar procesos estratégicos que integran elementos como un programa electoral o un contrato-programa (e.g., Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), que reconocen la voluntad de gobierno de planificar como base para impulsar el proceso (e.g., Universidad Jaume I de Castellón), que recogen detalladamente las tareas a realizar (e.g., Universidad de Jaén) o los roles a desempeñar por los diferentes agentes -Rector, Claustro, Consejo de Gobierno, Consejo Social, etc.- (e.g., Universidad Politécnica de Cartagena), que incorporan la elaboración de un cuadro de mando institucional como estructura del plan estratégico (e.g., Universidad de Burgos), que añaden un cronograma para la realización de las actividades y tareas involucradas en el proceso (e.g., Universidad Politécnica de Cartagena) o que reflejan el despliegue del plan hacia otros niveles jerárquicos inferiores -centros, departamentos, institutos, servicios, etc.- (e.g., Universidad de Granada).

Como se observa en este último ejemplo, otra consideración a tener en cuenta al organizar el proceso de planificación estratégica es la necesidad de formular estrategias para diferentes niveles en la organización pública, profundizando así en las relaciones horizontales y verticales que describen la actividad interna. La planificación estratégica, por lo general, trasciende del nivel corporativo o institucional; en consecuencia, se ha de contemplar cómo va a transcurrir el proceso por las diferentes unidades y subunidades (es decir, por los diferentes niveles) de la organización, determinando con ello si será un proceso de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. A este respecto, Bryson (1995) establece una secuencia de actividades cuando el proceso se desarrolla en diferentes niveles o unidades de dirección, construyendo lo que denomina *sistema de planificación estratégica*. El primer ciclo del sistema consiste en el desarrollo de abajo hacia arriba de planes estratégicos bajo el marco establecido por la dirección, a lo cual siguen las revisiones y conciliaciones que se producen en los niveles subsiguientes. En un segundo ciclo, se desarrollan planes operativos para implementar el plan estratégico. Sin embargo, las organizaciones públicas muchas veces no presentan sistemas de planificación estratégica tan integrados y formalizados, sino que más bien desarrollan sistemas para gestionar problemas estratégicos sin buscar la integración de las estrategias resultantes entre los diferentes niveles, subunidades y áreas funcionales de la organización (e.g., Kemp, 1993).

Taylor y Miroiu (2002) establecen como niveles de la planificación estratégica para las organizaciones de educación superior son: la institución como un todo, la facultad, el departamento, las áreas de conocimiento y los grupos de investigación, e incluso el individuo. *En el ámbito público de las universidades españolas, la planificación multinivel hace referencia al despliegue del plan estratégico institucional hacia los centros, departamentos e institutos/grupos de investigación, principalmente, como unidades académicas, y hacia los diferentes servicios, como unidades administrativas. Con mayor o menor grado de complejidad y de detalle sobre el modo en que las unidades académicas y administrativas han de embarcarse en sus propios procesos estratégicos, podemos hallar referentes sobre este particular en los documentos analizados de las siguientes universidades, entre otras: Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Granada, Jaén, Jaume I de Castellón (en esta institución incluso se contemplan los planes de los concesionarios), La Rioja, Oviedo, Rovira y Virgili, Pablo de Olavide, País Vasco (distingue entre campus y centros), Politécnica de Catalunya, Pública de Navarra, Santiago de Compostela y Zaragoza. Esta planificación multinivel se origina en muchos casos en las autoridades educativas autonómicas, las cuales, con la firma de contratos-programa, ya están estableciendo bien el requisito de realizar un plan estratégico para las universidades que recaen dentro de su zona de*

competencias, bien un conjunto de objetivos y estrategias a cumplir, o bien ambas condiciones. De esta forma, finalizamos este apartado ejemplificando esta parte de la preplanificación con el caso de la Universidad Rovira i Virgili, donde se recoge tanto la planificación de la Universidad hacia el Gobierno, como del nivel institucional hacia las unidades académicas y administrativas (véase tabla 1).

Tabla 1. La planificación multinivel en la Universidad Rovira i Virgili

ESTRATEGIAS Y COMPROMISOS	ACCIONES	RENDICIÓN DE CUENTAS
Contrato Programa Generalitat-URV 2002-05		Memoria de cumplimiento del Contrato Programa 2000-01
Planificación Estratégica Institucional	Políticas y Planes	Informe del Rector al Claustro 2003
Contratos Programa URV-Centros/Departamentos	Presupuestos	Informe de cumplimiento de los Contratos Programa URV-Centros y Departamentos
Planificación Estratégica de Centros y Departamentos		Memorias de Centros y Departamentos
Planificación Estratégica Sectorial		Memorias de Unidades y Servicios
Pacto de Dedicación		Memoria Anual URV

Fuente: *Sistema de Planificación Estratégica en la Universidad Rovira i Virgili* (1998)

En relación con el establecimiento del esquema general que guiará el proceso de planificación estratégica, nos parece oportuno puntualizar que es evidente que la constancia o no de una determinada actividad en el mismo no es una señal inequívoca de que esta tarea sea acometida o no. En otras palabras, a lo largo de la realización del plan se organizan muchas actividades que no aparecen en el detalle del proceso. En tal sentido, la claridad con que se presenta el proceso es clave para el éxito alcanzado en el desarrollo del mismo, permitiendo controlar mejor los avances de las diferentes etapas y evitando interrupciones y reprogramaciones *a priori* no deseadas.

6. AGENTES PARTICIPANTES Y ROLES EN EL PROCESO ESTRATÉGICO

Durante esta etapa de preplanificación se desarrollan las actividades encaminadas a alcanzar el apoyo necesario de los diferentes agentes públicos y privados para acometer la planificación estratégica con garantías de éxito. Es, por tanto, en esta organización previa donde conviene identificar quiénes van a ser los agentes participantes en el proceso y qué roles y funciones les serán encomendados en cada momento a estos individuos y grupos. La respuesta a la cuestión de quién participará en la planificación estratégica nos señalará tanto a agentes internos como externos. Así, internamente se puede contar con un director de planificación y su *staff*, la dirección o equipo de gobierno, el consejo y los responsables de aquellas divisiones y áreas funcionales que puedan verse afectadas tanto por el desarrollo del proceso estratégico como por el resultado del mismo. En el entorno de la organización pública, podemos identificar a personas, empresas, otras organizaciones públicas, colegios profesionales, asociaciones, la comunidad financiera, la ciudadanía en general, otros territorios, etc. cuyo papel a lo largo de la realización de los análisis, en la posterior formulación estratégica y/o en la implementación será de especial relevancia. Además, en momentos puntuales será incluso preciso crear equipos de trabajo -con miembros internos y/o externos- para acometer tareas especiales, como, por ejemplo, el diagnóstico de una determinada tendencia. La implicación de estos grupos de interés externos cobrará mayor relevancia cuanto más imprescindible sea la colaboración de estos individuos u organizaciones en la implementación del plan.

Estos agentes internos y externos tendrán, por tanto, unos roles que desempeñar en la planificación estratégica de la organización pública que tendrán que ser definidos, con el mayor detalle posible, *a priori*. Para algunos de ellos, su implicación será necesaria a lo largo de todo el proceso, mientras que la participación de otros estará limitada a momentos o etapas específicas del mismo. En cualquier caso, la multiplicidad de partícipes sugiere la importancia de coordinar perfectamente los informes que emanen de las diferentes etapas del proceso, a fin de que se produzca la transmisión o la retroalimentación de la información por los canales requeridos. Específicamente, afirma Bryson (1995) que los *planificadores* -que en muchas ocasiones no han sido nombrados como tal en la organización- suelen coordinar o facilitar la toma de decisiones estratégicas de los responsables políticos o de los directores de línea, o bien actúan como técnicos expertos en las distintas actividades que abarca la planificación estratégica, llegando incluso a participar en la propia formulación de estrategias; y en cuanto al resto de participantes, su grado de implicación varía en función de lo que se esté planificando, siendo menor cuanto más amplio sea el ámbito de la unidad de análisis.

La responsabilidad última de un plan estratégico en el entorno de la educación superior depende del grado de dependencia que tenga la institución con respecto a las autoridades gubernamentales nacionales o regionales (Taylor y Miroiu, 2002). Así, podemos hallar planes en los que el propio gobierno que financia y regula los destinos de la universidad tenga un rol destacado en el proceso estratégico.

Para ilustrar la definición de los roles a desempeñar por los agentes internos y externos que intervendrán a lo largo del proceso de planificación estratégica en las universidades públicas españolas, nos resulta ilustrativo el caso de la Universidad Politécnica de Cartagena, donde la identificación de los agentes participantes en la planificación, así como los roles a desempeñar por ellos, han sido cuestiones que aparecen documentadas a priori. En esta universidad se distinguen tres formas de participar: órganos directamente implicados en el diseño del PEI (Comité de Estrategia, Comités de Ejes Estratégicos y Grupos de Contraste), órganos encargados de la aprobación y ratificación (Consejo de Gobierno Provisional, Consejo de Participación Social y Claustro), e infraestructura encargada de prestar apoyo (Oficina del Plan Estratégico, Consejo Asesor Interno y Consejo Asesor Externo). Para cada uno de estos órganos, se especifican las funciones y roles asignados; en el caso de la Oficina del Plan Estratégico, se ha determinado que será la encargada de prestar asesoramiento a los órganos encargados del diseño del plan durante todo el proceso, así como de la recogida y análisis de la información procedente de la comunidad universitaria y la sociedad en general. La Oficina del Plan Estratégico está vinculada al Vicerrectorado de Planificación y Asuntos Económicos y cuenta con el asesoramiento de dos Consejos. No obstante, en otros planes podemos encontrar esta información en el detalle de los aspectos que caracterizaron el desarrollo del proceso (e.g., Universidad de Jaén, Universidad Autónoma de Madrid).

7. OTROS DETALLES OPERATIVOS DEL PROCESO

Finalmente, es necesario dar respuesta a otros aspectos relacionados con el propio proceso de planificación, que deben ser debidamente comunicados a los diferentes agentes participantes: formación necesaria en los diferentes niveles de participación, cuál es el calendario o cronograma de la planificación, qué herramientas y técnicas se van a emplear en las diferentes etapas del proceso, cuál es el horizonte de planificación, etc. *Con respecto a este último punto, por lo general los planes estratégicos de las universidades españolas están formulados a cuatro o cinco años, aunque algunos también abarcan un periodo de tres años.*

En ocasiones, muchas de las personas que se van a ver afectadas por un proceso de planificación estratégica no poseen unas nociones básicas sobre este sistema de gestión. En consecuencia, es recomendable instruir en los conceptos y procesos propios de la planificación estratégica no sólo a aquellos individuos que presumiblemente se implicarán en las etapas de diagnóstico, formulación y puesta en práctica de objetivos y estrategias, sino extender la enseñanza de unas nociones generales sobre el método al conjunto de la organización -lo que sirve para reforzar el mensaje de compromiso de la dirección. Esta actividad de formación -al igual que el resto del proceso de planificación estratégica- puede ser organizada internamente, contratada a un servicio de asesoramiento externo, enviando al personal a cursos y seminarios, etc. (Mercer, 1991). *En tal sentido, algunas universidades públicas españolas lo que han hecho ha sido contar con el apoyo cualificado de la Cátedra UNESCO de Dirección Universitaria de la Universidad Politécnica de Cataluña (e.g., Universidad de Burgos y Universidad de Oviedo), y también se han organizado jornadas iniciales y/o ciclos de conferencias sobre planificación estratégica universitaria, como han hecho la Universidad de Jaén, la de Oviedo y la Politécnica de Cartagena.*

Otra tarea que se recomienda incluir en la preplanificación es el establecimiento y comunicación de un cronograma para el desarrollo del proceso, indicando qué periodo temporal abarcará cada una de las etapas, de modo que también refuerce el compromiso con la planificación en la medida en que existe un calendario a cumplir. *Ilustramos este apartado con el cronograma elaborado por la Universidad de Almería para su plan estratégico, destacando que han fijado un intervalo bianual para acometer desde las tareas preliminares hasta la aprobación, difusión e inicio de puesta en práctica de la formulación estratégica.*

Y, por supuesto, también es recomendable anticipar qué herramientas de apoyo se utilizarán en las diferentes etapas y cómo serán evaluados los logros alcanzados en cada una de las etapas del proceso estratégico; en definitiva, describir cuáles serán los resultados esperados en cada momento con la realización de las actividades relacionadas con la planificación. *En relación con estos otros detalles del proceso estratégico, presentamos cómo han sido resueltos por la Universidad de Zaragoza, que elige el brainstorming, las técnicas de grupo nominal para el análisis de situación en relación con cada reto planteado; el brainstorming y la discusión abierta y síntesis para la definición e identificación de objetivos y estrategias; y el trabajo en equipo, la presentación de resultados, la discusión abierta y la síntesis para la definición y formulación de líneas de acción para cada reto estratégico.*

8. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En respuesta al objetivo de analizar los detalles a considerar antes de emprender un proceso de planificación estratégica en el sector público, revisando qué están haciendo las universidades públicas españolas al respecto, hemos presentado los resultados de un estudio que se ha fundamentado en la observación de los planes

estratégicos y documentos relacionados de treinta instituciones. Nos parece oportuno aclarar aquí que la elección de los ejemplos que han sido incluidos en este estudio no ha venido guiada por considerar que cada caso se trate de la mejor práctica hallada en la muestra de documentos analizados, sino por su potencial para ilustrar los contenidos teóricos a los que acompaña.

Aunque los procesos observados guardan bastante similitud, sí se ha comprobado que la organización de la planificación se está realizando con un elevado grado de detalle en algunas instituciones, lo cual incluso puede servir para que unas universidades aprendan de las experiencias y prácticas de otras a la hora de emprender su andadura con la planificación estratégica. La existencia o no de una etapa de preplanificación constituye de hecho una de las principales diferencias a destacar entre los procesos de dirección estratégica de universidades públicas españolas que hemos analizado. Dentro de esta organización de la planificación, hemos señalado como cuestiones clave a las que hay que dar respuesta con carácter previo al inicio del plan las siguientes: por qué hacer un plan estratégico, qué compromiso manifestar con la planificación, qué esquema de actividades se propone, quiénes participan en el proceso y qué roles asumirán, y otros detalles complementarios.

Entre las razones que esgrimen las universidades españolas para iniciar un plan estratégico están descubrir y organizar la información del entorno y de la propia institución en un intento de plantear los retos estratégicos más oportunos y hacer frente al futuro cada vez más incierto que se avecina, con nuevas tendencias como la EEES. También, destacamos cómo la iniciativa de planificar ha venido generada en un amplio abanico de universidades por la existencia de un contrato-programa con la Administración educativa autonómica, que recoge entre sus condiciones para conceder financiación el que la universidad cuente con un plan estratégico, lo cual no deja de encerrar el riesgo de que el plan se convierta en un mero «elemento decorativo».

Hallamos asimismo en nuestra muestra cómo las universidades que han emprendido un proceso estratégico manifiestan claramente su compromiso con esta actividad, innovadora en la gestión y dirección de la mayoría de ellas. Aparte de comunicados a la comunidad universitaria, también podemos encontrar páginas web para el plan estratégico, foros de participación y recogida de opiniones, dotación de recursos presupuestarios para la planificación, etc. En cuanto a las etapas de un proceso deliberado de planificación estratégica, los esquemas seguidos en el entorno universitario español son bastante similares, aproximándose al modelo de Harvard tradicional fundamentado en el análisis DAFO. Un aspecto quizá menos avanzado es disponer el despliegue de la planificación estratégica hacia las unidades académicas y administrativas, lo cual está comenzando a ser aplicado en algunas universidades haciendo uso bien de contratos-programa internos, bien de un cuadro de mando integral. En este segundo caso, se realiza un cuadro de mando institucional que sirve de base para la confección de los propios de los centros, departamentos y resto de unidades.

El apartado de agentes participantes en el proceso de planificación y la definición de los roles a desempeñar por cada uno de ellos está siendo crecientemente incluido en la organización del proceso estratégico. Podemos encontrar grupos de interés internos, como los profesores o el personal de administración, junto con otros de naturaleza externa, como los gobiernos autonómicos, que en su papel de financiación a través de contratos-programa de los que emana la necesidad de emprender un plan, se están constituyendo en un agente común incluido en los planes de las universidades públicas españolas.

En definitiva, podemos concluir afirmando que la universidad española, lejos de estar inmersa en una inercia burocrática que le impide mejorar su gestión, está profesionalizándose cada vez más haciendo uso de modernas técnicas de administración y dirección de empresas que le permiten conocerse mejor a sí misma y comprender

mejor su entorno y a otras organizaciones, públicas y privadas, con las que compite -bien por recursos, bien por clientes-. Con el trabajo que aquí presentamos pretendemos servir de guía a aquellas instituciones que aún no hayan emprendido su proceso de planificación estratégica, e incluso a aquellas otras que en su primera edición se acercaron tímidamente a esta técnica de dirección pero no profundizaron en su utilización ni avanzaron significativamente en su aplicación.

Finalmente, estimamos oportuno comentar que los resultados de la utilización de herramientas como la planificación estratégica no pueden observarse a corto plazo, aunque la satisfacción con su aplicación pueda valorarse incluso en el primer año de estar siendo implementadas las acciones recogidas en el plan. Pasados unos años será el momento de preguntarnos qué hemos conseguido, abordando cuestiones que vayan desde el índice de satisfacción con la planificación hasta la proporción de objetivos y estrategias que fueron cumplidos con éxito. Actualmente sólo unas pocas universidades podrían responder: aquellas que ya han superado el horizonte de un plan y se hallan en su segunda edición.

REFERENCIAS

- BERRY, F.S. (1994). «Innovation in public management: The adoption of strategic planning». *Public Administration Review*, vol.54, nº4: 322-330.
- BERRY, F.S. Y WECHSLER, B. (1995). «State agencies' experience with strategic planning: Findings from a national survey». *Public Administration Review*, vol.55, nº2: 159-168.
- BRYSON, J.M. (1988). «A strategic planning process for public and non-profit organizations». *Long Range Planning*, vol.21, nº1: 73-81.
- BRYSON, J.M. (1995). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass. Estados Unidos (2ª edición revisada).
- BRYSON, J.M. Y ROERING, W.D. (1988). «Initiation of strategic planning by governments». *Public Administration Review*, vol.48, nº6: 995-1004.
- EADIE, D.C. (1983). «Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector». *Public Administration Review*, vol.43, nº5: 447-452.
- GOOLD, M. (1997). «Institutional advantage: A way into strategic management in not-for-profit organizations». *Long Range Planning*, vol.30, nº2: 291-293.
- KEMP, R.L. (1993). *Strategic Planning for Local Government*. McFarland. Jefferson, North Carolina.
- KISSLER, G.R.; FORE, K.N.; JACOBSON, W.S.; KITTREDGE, W.P. Y STEWART, S.L. (1998). «State strategic planning: Suggestions from the Oregon experience». *Public Administration Review*, vol.58, nº4: 353-359.
- MERCER, J.L. (1991). *Strategic Planning for Public Managers*. Quorum Books. New York.
- MIESING, P. Y ANDERSEN, D.F. (1991). «The size and scope of strategic planning in state agencies: The New York experience». *American Review of Public Administration*, vol.21, nº2: 119-137.
- MONTANARI, J.R. Y BRACKER, J.S. (1986). «The strategic management process at the public planning unit level». *Strategic Management Journal*, vol.7: 251-265.
- NUTT, P.C. Y BACKOFF, R.W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. Jossey-Bass. San Francisco.

- SEVIER, R.A. (2000). *Strategic Planning in Higher Education: Theory and Practice*. CASE Books. Estados Unidos.
- TAYLOR, J. Y MIROIU, A. (2002). «Policy-making, strategic planning, and management of higher education». *Papers on Higher Education*. Regional University Network on Governance and Management of Higher Education in South East Europe. UNESCO.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA (2002). *Pla Director 2002-2006*, en línea «<http://www.uab.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (2004). *Plan Estratégico 2003-2006*, en línea «<http://www.uam.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE ALMERÍA (2003). *Plan Estratégico de la Universidad de Almería – Futural*, en línea «<http://www.ual.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE BURGOS (sin año). *Plan Estratégico 2004-2008*, en línea «<http://www2.ubu.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE GRANADA (2005). *Plan Estratégico Universidad de Granada: Borrador presentado al Consejo de Gobierno el 7/11/2005*, en línea «<http://www.uca.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE JAÉN (2003). *Plan Estratégico 2003-2010*, en línea «<http://www.ucua.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA (sin año). *Plan Estratégico*, en línea «<http://www.ull.es>», noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE LA RIOJA (2003). *Proyecto Europa 2007-Líneas Estratégicas y Programáticas de la Universidad de La Rioja 2003-2007*, en línea «<http://www.unirioja.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (2002). *Plan Estratégico Institucional 2002-2006*, en línea «<http://www.ulpgc.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE OVIEDO (2005). *Plan Estratégico 2005-2010*, en línea «<http://www.uniovi.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA (sin año). *Plano Estratéxico da USC*, en línea «<http://www.usc.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA (sin año). *Plan Estratégico 2002-2005*, en línea «<http://www.unizar.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO (sin año). *Plan Estratégico 2004-2008 de la UPV/EHU*, en línea «<http://www.ehu.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD JAUME I DE CASTELLÓN (2000). *Sistema de Dirección Estratégica: Documento Base de Planificación*, en línea «<http://www.uji.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE (2005). *Plan Estratégico de la UPO 2005-2010*, en línea «<http://www.upo.es>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CARTAGENA (sin año). *Plan estratégico de la Universidad Politécnica de Cartagena (en proceso)*, en línea «<http://www.planupct.com>». Noviembre de 2005.
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUNYA (2003). *Línies Estratègiques de Govern i Pla d'Actuació 2003-2006*, en línea «<http://www.upc.es>». Noviembre de 2005.

UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA (sin año). *II Plan Estratégico 2005-2008*, en línea «<http://www.unavarra.es>». Noviembre de 2005.

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI (1998). *Sistema de Planificación Estratégica en la Universidad de Rovira i Virgili* (1998), en línea «<http://www.urv.es>». Noviembre de 2005.¹

¹Desde enero de 2006 esta información ya no está disponible en internet; se puede consultar la actividad de planificación estratégica de la Universidad Rovira i Virgili en «http://www.urv.es/qualitat/es_planificacio.html».