

ALBERTO VAQUERO GARCÍA (vaquero@uvigo.es)\_profesor titular do departamento de Economía Aplicada da Universidade de Vigo (Grupo de investigación GEN), España.

# A necesidade de elaborar plans estratéxicos nas Administracións públicas

*The Need to Develop Strategic Plans  
in Public Administration*

**&Resumo:** O obxectivo deste traballo é indicar a importancia que ten para as administracións públicas a elaboración de plans estratéxicos. Aínda que esta técnica de desenvolvemento das organizacións foi aplicada inicialmente a entidades privadas, nos últimos anos compróbase un forte interese por aplicar a xestión estratéxica no sector público, xa que pode permitir un mellor funcionamento e unha maior adecuación dos servizos prestados aos cidadáns.

**&Palabras clave:** plans estratéxicos, Administración pública, xestión pública.

**&Abstract:** The aim of this article is to indicate the relevance for the public administrations the development of strategic plans. Although this technique initially applied to private companies, in recent years interest appears in applying strategic management in the public sector, to improve performance and a better adaptation of the services provided to citizens.

**&Key words:** strategic plans, public administration, governance



## I. INTRODUCCIÓN

As administracións públicas (en diante, AA.PP.) están inmersas nun escenario económico, social e político con importantes cambios, que poden condicionar o seu funcionamento presente e futuro.

Hoxe é día é habitual a aplicación de técnicas e enfoques empresariais, coa oportuna adecuación, á xestión das organizacións públicas. Aínda que resulta máis sinxela a súa aplicabilidade ao sector público empresarial, xa que ten unha filosofía de funcionamento, parecida ao sector privado, nas AA.PP. tamén é necesaria a incorporación de técnicas para a mellora das organizacións, como pode ser a planificación estratéxica.

A planificación estratéxica é unha ferramenta que permite empregar as fortalezas da organización que se avalía para aproveitar as oportunidades, mitigar as debilidades e prever as ameazas a través dunha serie de liñas de acción. Ademais, a planificación estratéxica permite definir o que é necesario realizar e como se pode levar a cabo este proceso, en función das capacidades da organización que se avalía.

No campo das AA.PP. a planificación estratéxica constitúe uns dos eixos máis importantes de reforma e modernización do sector público (Vaquero, 2014). Ao igual que sucede no sector privado, non se poden xestionar adecuadamente as organizacións públicas se non é viable medir os e os (Albi et al., 1997). As cuestións ou elementos que non son cuantificables, son dificilmente xestionables.

O artigo que se presenta a continuación ten como obxectivo xustificar a necesidade de aplicar as ferramentas de xestión estratéxica no funcionamento das AA.PP. O esquema que se segue é o seguinte. Tras esta introdución, no segundo apartado establécese a necesidade de planificar nas AA.PP., para iso analízase o papel das AA.PP. e os procesos de cambio, a planificación estratéxica nas AA.PP., e os beneficios e as dificultades da planificación estratéxica. No terceiro apartado establécense as diferentes fases da planificación estratéxica, e como se poden aplicar ás institucións públicas. No cuarto apartado afóndase na análise DAFO, como técnica para medir as debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades das AA.PP. O quinto apartado, permite, a partir do DAFO, establecer a conveniencia da análise CAME, co obxecto de establecer actuacións de mellora no funcionamento das AA.PP. Finalmente, preséntanse unha serie de conclusións.

## II. A NECESIDADE DE PLANIFICAR NA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### II.1. O papel da Administración pública e os procesos de cambio

As cuestións demográficas, sociais, laborais, culturais, tecnolóxicas, económicas, políticas e legislativas condicionan notablemente os procesos de cambio nas organizacións, máxime, se se producen con celeridade, tal e como sucede na actualidade. A todo o anterior hai que engadir que, nos últimos anos, o crecente proceso de globalización económica e social, vén obrigando a todas as institucións, públicas e privadas, a enfrontarse a novos desafíos e retos.

As AA.PP. desenvolven un papel fundamental na sociedade e todos estes cambios aféctanlles en gran medida. As AA.PP. deben ser quen de responder, entre outras, as seguintes cuestións para mellorar o seu funcionamento organizativo: ¿que podo facer neste novo escenario?, ¿que consecuencias teñen sobre a miña estrutura organizativa os cambios?, ¿como debo organizar os meus recursos e capacidades? e ¿como debo xestionar estes cambios para mellorar a miña capacidade de prestación de bens e servizos aos cidadáns?.

Por iso cómpre ter en conta o importante papel das AA.PP. neste novo marco económico, social e cultural, sen esquecer que elas desenvolven a súa actividade, para unha sociedade na que se ten que exercer un liderado na prestación de servizos e garantir os dereitos dos cidadáns.

Precisamente, nos últimos anos estase a traballar nunha nova xestión pública. Así, é unha práctica estendida á utilización de técnicas empresariais, coa oportuna adaptación, nos procesos de xestión pública que tratan de evitar ou reducir as ineficiencias que pode xerar a excesiva burocratización das AA.PP. (García, 2007)..

## II.2. A planificación estratéxica e as administracións públicas

Se se quere que as AA.PP. melloren débense incentivar determinadas accións e evitar outras, polo que resulta necesario realizar un proceso de planificación. As AA.PP. teñen capacidade para elixir os seus obxectivos, pero precísase da vontade decidida dos xestores e responsables públicos para acadalos. Isto é, en definitiva, o que se persigue coa elaboración e posta en marcha dun plan estratéxico (Mintzberg e Quinn, 1993)

Non existe unha única definición do que debe ser a planificación estratéxica. Unha primeira aproximación é definila como un esforzo organizativo, que busca establecer o comportamento dunha organización e a asignación de responsabilidades para a súa execución (Hax e Majluf, 1996).

Outra aproximación é considerar a planificación estratéxica como un proceso de avaliación sistemática das actividades dunha institución, que permita definir os obxectivos a medio e longo prazo da organización, as metas e o desenvolvemento de estratexias para acadalos. A planificación estratéxica, dunha forma máis sinxela, pode ser calquera tipo de análise organizativa que garanta a consecución duns obxectivos determinados.

A planificación estratéxica é un proceso de dirección que se establece para que sexa compatible o funcionamento da institución coa contorna na que se desenvolve. Coa planificación estratéxica non se trata de deseñar o futuro da organización a través de plans ríxidos, estáticos ou pechados, nin se trata dunha tentativa para mudar o equipo de goberno, nin tampouco é unha simple suma de plans funcionais. Polo contrario, a planificación estratéxica trata de prever e establecer as accións que poden levar á organización cara a un futuro desexable. Trátase, polo tanto de planificar actuacións para que se cumpran os obxectivos nun determinado marco temporal.

A planificación estratéxica é a responsable de marcar os obxectivos que busca unha organización para cumprir co establecido na misión e visión organizativa. Esta tarefa ten que ser desenvolvida polo equipo de dirección, que é o responsable de establecer os obxectivos a medio e longo prazo. Ademais, a planificación estratéxica non só ten que marcar metas, plans e políticas de carácter estratéxico, senón tamén garantir os recursos para conseguilos e realizar un seguimento da cada etapa. Ademais, débese contar coa participación de persoas, consultores e institucións de fóra da organización que se pretende avaliar. Esta participación é clave no proceso, xa que estes colectivos posiblemente terán unha visión máis crítica e menos autocompracente da institución que o persoal que traballa nela.

A planificación estratéxica resulta necesaria polos cada vez máis rápidos cambios demográficos, debido á apertura das AA.PP. á sociedade, polos cambios socioeconómicos, que poden cuestionar o funcionamento destas institucións e polo forte impacto das tecnoloxías da información e comunicación (en diante, TIC) en todo o funcionamento das organizacións públicas. Unido a todo o anterior, os importantes cambios nos procedementos orzamentarios

(orçamento por programas, por obxectivos, base 0, etc.) tamén precisan dun proceso de planificación estratéxica nas AA.PP.

A planificación estratéxica tivo un gran desenvolvemento no ámbito da xestión empresarial, debido ao éxito daquelas empresas que utilizaron esta técnica organizativa. Co paso do tempo, a filosofía do proceso estratéxico incorporouse, progresivamente, ás organizacións de diferente índole, a territorios ou cidades, e tamén, ao sector público, tanto empresas públicas como AA.PP<sup>1</sup>.

A primeira experiencia de aplicación da planificación estratéxica a unha Administración pública foi en EE.UU. na década dos cincuenta. Porén, é a finais dos anos setenta e principios dos oitenta cando se xeneraliza e comeza a aplicarse de forma habitual nas AA.PP. (OCDE, 1997).

En España houbo que esperar ata mediados da década dos noventa para coñecer as primeiras experiencias desta técnica nas AA.PP. (Álamo e García, 2007), pero na actualidade é algo habitual que as organizacións públicas contén co seu plan estratéxico, en moitas ocasións potenciado polos organismos que orientan o funcionamento das AA.PP., como é o caso do Instituto Nacional de Administracións Públicas (INAP, 2011).

Este interese por parte das AA.PP. na planificación estratéxica derivase da necesidade de ver como responden as entidades públicas ás novas situacións, aplicando técnicas que tan bos resultados deron a nivel privado<sup>2</sup> (Goold, 1997). Así, a nova xestión pública supón cambiar o concepto de administrar, seguindo unha serie de instrucións ou protocolos, para pasar a xestionar, acadando resultados. Para lograr este obxectivo é necesario a utilización de técnicas de control que permitan comprobar o grao de consecución dos obxectivos públicos (Hughes, 1994). Desta forma, a utilización de técnicas privadas na xestión pública permite o desenvolvemento da dirección estratéxica como técnica directiva (García, 2007).

### II.3. Beneficios e dificultades da planificación estratéxica

A planificación estratéxica, como ferramenta para o desenvolvemento axeitado das institucións, públicas ou privadas, presenta unha serie de beneficios, que recomentan a súa aplicación, pero ao mesmo tempo, tamén ten un conxunto de dificultades que deben terse en conta á hora de aplicar a planificación estratéxica ás AA.PP.

#### *Beneficios*

Entre os beneficios da planificación estratéxica para as AA.PP. destaca a necesidade de establecer unha definición clara dos obxectivos e dos seus campos prioritarios de actuación. En segundo lugar, a planificación estratéxica precisa que as AA.PP. establezan accións específicas que se desenvolvan para acabar os devanditos obxectivos.

En terceiro lugar, coa planificación estratéxica conséguese mellorar na toma de decisións públicas e na asignación eficiente dos recursos, o que posibilita evitar a miopía das actuacións a curto prazo, evitando actuacións de “parcheo”. Grazas a este comportamento, as AA.PP. poden lograr anticiparse aos cambios da contorna.

En cuarto lugar, grazas a este instrumento poténciase a comunicación entre as distintas unidades e colectivos que forman as AA.PP. e, ao mesmo tempo, estimulando a participación dos axentes involucrados. En quinto lugar, a planificación estratéxica dinamiza os sistemas de xestión, desenvolvendo unidades organizativas proactivas, preparando ás AA.PP. ante os retos futuros.

### *Dificultades*

En primeiro lugar, para que a planificación estratéxica funcione nas AA.PP. é necesaria a vontade política de iniciar o proceso e conducilo. Así, os equipos directivos das AA.PP., entre outros, teñen que asumir como propio o proxecto liderando e involucrando ao resto de membros da organización. Se isto non é posible, a planificación estratéxica non resultará viable.

En segundo lugar, os equipos directivos responsables da planificación estratéxica das AA.PP. deben dispoñer dos recursos (materiais e humanos) suficientes e dunha estrutura adecuada que organice, conduza e controle o proceso. Xunto co anterior, os responsables da xestión das AA.PP. deberán liderar o proceso de planificación estratéxica.

En terceiro lugar, hai que definir con claridade os usuarios dos produtos e servizos ofertados polas AA.PP., xa que, a diferenza das entidades privadas, nas AA.PP. é máis complicado determinar os usuarios (reais e potenciais).

En cuarto lugar, hai dificultades para definir e acordar os principais retos e obxectivos das AA.PP. Como o obxectivo das AA.PP. é acadar o máximo nivel de benestar colectivo, isto resulta moito máis complicado de definir e lograr que a maximización do beneficio empresarial.

En quinto lugar, a planificación estratéxica debe ser un proceso conxunto e acordado por todos os integrantes das AA.PP., e non pode ser unicamente un esforzo illado do equipo de goberno ou dun determinado grupo de persoas. Non conseguir isto supón un moi importante en todo o proceso estratéxico.

Finalmente, hai que considerar a resistencia aos cambios dos colectivos que conforman as AA.PP. e o perigo de utilizar a planificación estratéxica como un mero instrumento de difusión cara ao exterior (para facerse publicidade), pero non de corrección de actuacións que non funcionan.

### **III. FASES DO SISTEMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉXICA**

O principal resultado da planificación estratéxica é o plan estratéxico, que é un documento que permite o desenvolvemento de actuacións de forma coordinada, a partir dun estudo exhaustivo da situación da organización, para lograr uns obxectivos previamente definidos. Ademais, o plan estratéxico permite detectar posibles duplicidades nas actuacións, establecer un calendario de actividades e medir o grao de execucións das tarefas e os resultados.

A planificación estratéxica presenta varias fases que, adaptadas á estrutura das AA.PP. serían as seguintes:

- Primeira fase: o equipo de goberno da Administración pública, que promoverá a planificación estratéxica, deberá analizar a contorna na que opera a institución para detectar as necesidades da sociedade. Esta fase coñécese como a diagnose da planificación estratéxica.
- Segunda fase: o equipo de goberno da Administración pública ten que implicarse no traballo de elaboración dun plan estratéxico e, especialmente, ter vontade de gobernar co plan estratéxico unha vez aprobado.
- Terceira fase: dentro da análise estratéxica débese realizar un estudo dos elementos externos, para establecer as ameazas e oportunidades da contorna da Administración Pública e unha análise interna, onde se establezan as fortalezas e debilidades (análise DAFO).

- Cuarta fase: dentro da análise estratéxica o equipo de goberno da Administración pública debe conseguir a máxima participación das persoas da institución, para que os integrantes comprobren a importancia da xestión estratéxica para a organización e a sintan como algo do que forman parte.
- Quinta fase: trátase de realizar unha formulación da estratexia da Administración pública, para establecer a misión e a visión da institución, os eixos e obxectivos estratéxicos e as liñas de acción, os responsables de cada liña, o horizonte temporal de aplicación e os indicadores que permitan avaliar os resultados conseguidos.
- Sexta fase: consiste na aplicación e desenvolvemento do plan estratéxico por parte do equipo de goberno da Administración pública.
- Sétima fase: nesta última fase, trátase de realizar o seguimento do plan estratéxico por medio dunha avaliación dos resultados dos indicadores (cualitativos e cuantitativos), o grao de execución do plan e a revisión das estratexias. Esta fase coñécese como control estratéxico.

A primeira gran tarefa dentro da planificación estratéxica dunha Administración pública é definir a súa misión. A misión debe expresar a razón de ser da institución, a súa actividade fundamental e o motivo da súa existencia. Ademais, coa misión establécese o papel da Administración pública, o que permitirá formular diferenzas en relación a outras institucións similares, públicas e especialmente, privadas. Na misión débese indicar, ademais, a natureza das súas actividades, a razón da súa existencia, para quen se traballa e os principios e valores da Administración pública.

En segundo lugar, débese establecer a visión da Administración pública. Trátase dunha apreciación esperada da institución no futuro. A visión ten que recoller os elementos máis importantes do pasado da Administración pública e permitir preparar á institución para os retos do futuro.

Entre misión e visión existe unha clara complementariedade. Así, mentres que a visión describe a posición desexada para o futuro, sempre que todas as actuacións se desenvolvan de acordo co programado, a misión describe como hai que actuar para acadar os obxectivos.

Unha vez establecidas a misión e a visión, o seguinte paso é establecer os obxectivos e os proxectos da Administración pública. Os obxectivos (ou eixos estratéxicos) defínense como os resultados a longo prazo e os proxectos (ou liñas de acción) son os resultados a curto prazo. Os obxectivos teñen que ser xerais e amplos, mentres que os proxectos deben ser máis concretos.

Ademais, a implantación dun plan estratéxico precisa da realización de accións complementarias. Así, resulta conveniente, contar con actividades de apoio, por exemplo, xornadas de planificación estratéxica dirixida aos equipos directivos, cursos sobre técnicas de motivación e liderado, ou formación en descentralización económica e administrativa.

Para que o plan estratéxico sexa viable é necesario contar cunha boa estrutura comunicativa. A comunicación debe ser continua, fluída e transparente entre os promotores do plan estratéxico e o resto do persoal. A tanto internet como intranet, xoga un papel fundamental. Así, grazas a esta canle é posible desenvolver, entre outras tarefas, o plan de comunicación estratéxico, informar sobre o desenvolvemento do plan estratéxico, a realización de enquisas, establecemento de foros de debate, etc.

O papel do equipo responsable do plan estratéxico é fundamental. Entre algunhas das funcións están: i) propoñer a estrutura do proceso a seguir na elaboración do plan; ii) supervisar e facer o seguimento do plan; iii) elaborar a política de comunicación; iv)

confeccionar propostas, documentos e informes; v) proporcionar aos grupos de traballo información e vi) integrar e consensuar propostas e elaborar documentos intermedios e finais sobre o plan estratéxico.

Entre as funcións dos grupos de traballo están elaborar a matriz de debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades (DAFO) de cada eixo estratéxico, definir o seu reto estratéxico, determinar a misión, visión e valores do seu reto estratéxico e elaborar as propostas de obxectivos para o eixo estratéxico, as liñas de acción, determinación da unidade responsable da execución, calendario e periodificación das actuacións, recursos necesarios e os custos (**táboa 1**).

**Táboa 1: Elementos a desenvolver en cada eixo estratéxico**

Eixo estratéxico: eixo estratéxico 1		Liña estratéxica: Liña estratéxica 1	
Obxectivos	Accións	Indicadores	Unidades responsables
Obxectivo 1	Acción 1.1	• Indicador 1.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento 1</li> <li>• Departamento 2</li> <li>• Departamento 3</li> </ul>
	Acción 2.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicador 2.1</li> <li>• Indicador 2.2</li> <li>• Indicador 2.3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento 1</li> <li>• Departamento 2</li> <li>• Departamento 3</li> </ul>
	Acción 3.1	• Indicador 3	• Departamento 1

**Fonte:** elaboración propia

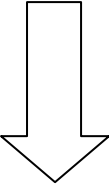
A xeito de orientación, na primeira sesión dos grupos de traballo deberase establecer a metodoloxía do colectivo, o plan de traballo e a análise DAFO. No resto das sesións definiranse as liñas estratéxicas, os obxectivos e as accións a levar a cabo dentro de cada eixo estratéxico.

As sesións de traballo deberán ter unha metodoloxía eminentemente participativa e colaborativa. O papel da coordinación é fundamental, xa que deberá estimular o libre intercambio de ideas e opinións, buscando a colaboración activa de todo o grupo de traballo.

Ao final de cada sesión deberase enviar a documentación elaborada e consensuada polo grupo de traballo, ao equipo responsable do plan estratéxico. Isto permitirá realizar un seguimento interno aos logros acadados en cada grupo de traballo, posibilitando un maior apoio por parte do equipo responsable do plan estratéxico. A **táboa 2** resume o proceso de planificación estratéxica, desde a perspectiva máis xeral ata as actuacións máis específicas.



Táboa 2: O proceso de planificación estratéxica

Xeral	Visión
	Obxectivos xerais
	Obxectivos específicos
	Actividades
	Accións
Específicas	Proxectos

Fonte: elaboración propia

#### IV. A ANÁLISE DAFO

Antes de tomar calquera decisión estratéxica é necesario realizar unha diagnose da Administración pública. A análise DAFO é o método máis sinxelo, eficaz e eficiente para decidir sobre o futuro da institución. A análise DAFO pode ser aplicada a calquera tipo de organización, tanto privada como público e, por suposto, tamén na Administración pública. Ademais, resulta de aplicación a calquera nivel dunha organización (Consellería, Secretaría Xeral, Dirección Xeral, Subdirección Xeral, Xefatura de Servizo, Xefatura de Negociado, etc.).

Con esta técnica, tendo presentes as debilidades da Administración pública (o D do DAFO), prepárase á institución contra as ameazas (o A do DAFO), considerando as fortalezas (o F do DAFO), formulando as accións que deben desenvolverse para aproveitar as oportunidades (o O do DAFO)

O seu obxectivo é axudar a Administración pública a atopar os seus factores estratéxicos críticos, para usalos, unha vez identificados, e apoiar neles os cambios organizativos: minimizando as debilidades, eliminando ou reducindo as ameazas, consolidando as fortalezas e aproveitando as vantaxes das oportunidades.

Os fundamentos desta ferramenta de dirección estratéxica datan da década dos sesenta, como instrumento para apoiar a planificación empresarial, sendo de grande utilidade para a xestión estratéxica da organización.

A análise DAFO baséase nunha análise interna e externa. Os factores internos son aqueles controlables pola organización; os externos son os que resultan non controlables. A diferenciación entre eles non resulta doada, xa o que debe terse en conta non é se están ou non na organización, senón o grao de control sobre eles. Así, todo o que poida ser controlado debe considerarse como un factor interno. Se non hai control ou este é mínimo, debe valorarse como un factor externo.

Un exemplo permitirá explicar mellor esta situación. O orzamento dunha dirección xeral é administrado por este nivel de organización, pero a súa contía e o destino dentro dos diferentes capítulos de gasto están fóra do control da organización.

As debilidades serían os factores inherentes á Administración pública que deben superarse para mellorar os resultados, mentres que as fortalezas serían os factores internos sobre os que se debe apoiar a Administración pública para acadar os obxectivos. As ameazas detectadas no contexto externo son entendidas como factores que prexudican a aplicación e os resultados

da organización, mentres que as oportunidades deben ser consideradas como tendencias ou factores que, ben aproveitados, poden favorecer o seu desenvolvemento (**táboa 3**).

Ademais, débense diferenciar as causas dos efectos. Hai que distinguir entre o síntoma de que algo vai mal (efecto) do que provoca ese efecto (causa). É necesario diferenciar a orixe (as causas) das debilidades, evitando confundir o problema (efecto visible dunha debilidade) cos feitos que o provocan (as causas desa debilidade). O mesmo se pode dicir das fortalezas.

Aínda que non é posible extrapolar completamente os de recursos existentes nas organizacións empresariais dos que se poden atopar nas AA.PP., resulta viable o establecemento de catro categorías: i) persoal; ii) recursos materiais; iii) financeiros e iv) funcionamento interno. Ademais, resulta necesario diferenciar entre o importante e o irrelevante. A análise DAFO debe unicamente considerar aqueles elementos que permitan apoiar a definición de estratexias, non tendo en consideración aquilo que pode ser irrelevante.

Dentro da análise interna da organización, as fortalezas permiten describir os recursos e as destrezas adquiridas pola entidade. As fortalezas son as características propias da organización, que se configuran como factores clave para o seu desenvolvemento. Son elementos que resulta necesario identificar, xa que se converterán no fundamento das decisións estratéxicas que posibilitarán melloras das decisións públicas.

Ao realizar este exercicio débese ser capaz de contestar, entre outras, as seguintes preguntas: ¿que actividades pode facer mellor a Administración pública?, ¿cales son as vantaxes competitivas da nosa organización?, ¿que cousas se están a facer ben?

Polo que respecta ás debilidades, ao realizar o estudo, as AA.PP. deben ser quen de describir os factores nos que se ten unha peor posición respecto á competencia. As debilidades representan factores que dificultan o desenvolvemento da organización. As debilidades xeran na organización un ambiente desfavorable para o seu desenvolvemento, sendo necesario coñecerlas para determinar as estratexias para superalas.

Así, débense responder cuestións como ¿que debería mellorar na xestión da Administración pública?, ¿que é o que non fai ben a Administración pública?, ¿cales son as limitacións?, ¿que aspectos da Administración pública son máis fráxiles ou cuestionables?

No que respecta á actividade pública resulta de interese determinar a influencia sobre a Administración pública dos seguintes elementos: i) a normativa que configura o funcionamento da Administración pública; ii) os recursos humanos, materiais e económicos dispoñibles; iii) o uso e o desenvolvemento das TIC na Administración pública e iv) o resultados das políticas públicas.

En relación á análise externa da Administración pública, as oportunidades describen as posibles actuacións que están presentes, pero de non ser detectadas a tempo implicarían unha perda da vantaxe competitiva. As oportunidades son situacións da contorna que poden favorecer a consecución dos obxectivos, da misión e o cumprimento das funcións. Para detectalas deberíase responder a: ¿que características da contorna poden beneficiar ou potenciar os obxectivos da Administración pública? e ¿que elementos de fóra da Administración pública nos permiten mellorar?

Finalmente, polo que se refire ás ameazas, estas describen os factores que poden cuestionar a supervivencia da organización. Son factores que, directa ou indirectamente, prexudican á organización e poden condicionar o seu éxito. Pero non todo é negativo, xa que se as ameazas son detectadas a tempo, e se corrixen, poden acabar sendo oportunidades.

Para poder delimitar as ameazas débese ser quen de responder as seguintes preguntas: ¿que obstáculos debe afrontar a Administración pública? e ¿que factores externos poden afectar negativamente á Administración pública?

No que se refire ao sector público, a análise externa debe contemplar, unha serie de indicadores: i) a situación económica, xa que, en boa medida, os orzamentos da Administración pública quedan condicionados á situación económica; ii) os cambios demográficos e culturais, xa que as demandas de bens e servizos determinanas os cidadáns; iii) as alteracións na demanda de servizos e bens públicos; iv) as diferentes políticas públicas e as prioridades establecidas polos xestores públicos e v) as normas de funcionamento.

**Táboa 3: Análise DAFO: fortalezas, debilidades, oportunidades e ameazas**

Análise externa	<u>Ameazas</u> : refírese aos factores externos (económicos, sociais, políticos, etc.) que poden afectar negativamente ao funcionamento da Administración pública
	<u>Oportunidades</u> : son aqueles factores externos e recursos que a Administración pública considera que pode aproveitar para facer posibles os obxectivos
Análise interna	<u>Debilidades</u> : son os elementos negativos que dificultan o bo funcionamento da Administración pública e os logros dos obxectivos
	<u>Fortalezas</u> : son os elementos positivos que os integrantes da Administración pública consideran que teñen, e que conforman os recursos necesarios para alcanzar os obxectivos

**Fonte:** elaboración propia.

Para realizar adecuadamente a análise DAFO é necesario ter información certa e actualizada, cuestión na que o equipo de dirección do plan estratéxico ten moita responsabilidade. Ademais, será necesario seleccionar axeitadamente a información. Polo tanto, se ben a realización dunha análise DAFO é sinxela, debe efectuarse con coñecemento e esforzo. O resultado é unha matriz, que permite resumir a situación actual da Administración Pública (en termos de debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades) e definir a estratexia (**táboa 4**).

**Táboa 4: Matriz DAFO**

<b>Debilidades (D)</b>	<b>Ameazas (A)</b>
Debilidade 1	Ameaza 1
Debilidade 2	Ameaza 2
Debilidade 3	Ameaza 3
.....	.....
Debilidade n	Ameaza n
<b>Fortalezas (F)</b>	<b>Oportunidades (O)</b>
Fortaleza 1	Oportunidade 1
Fortaleza 2	Oportunidade 2
Fortaleza 3	Oportunidade 3
.....	.....
Fortaleza n	Oportunidade n

**Fonte:** elaboración propia

Unha vez completada a análise DAFO, débense determinar as posibles liñas de acción estratéxicas para a súa aplicación. O anterior permite avaliar a necesidade de desenvolver accións específicas para determinar os axustes para incorporar nas estratexias.

Ademais, é preciso identificar os grupos de poder, que poden ter inxerencia directa ou indirecta na xestión da organización que se avalía, e os grupos de interese, que son os que directa ou indirectamente, se verán beneficiados polas actuacións da Administración pública.

Polo que respecta aos obxectivos, estes deben representar a operatividade da misión e visión. Ademais, deben cumprir unha serie de características: i) deben ser realistas, isto é, a Administración pública debe ter os recursos e capacidades para acadalos; ii) a Administración pública debe lograr os obxectivos nun período de tempo establecido; iii) deben indicarse as distintas actividades que realizará a Administración pública para conseguir as metas fixadas; iv) os obxectivos deben estar definidos de maneira clara e precisa e, finalmente, v) deben ser un compromiso asumible polos axentes que interveñen no proceso de planificación estratéxica.

Unha vez realizado a DAFO é posible transformala nunha CAME coa finalidade de utilizar a información para desenvolver estratexias que poidan ser utilizadas como accións de mellora por parte da Administración pública. A diferenza da análise DAFO, a CAME é unha técnica menos coñecida, pero de grande utilidade, xa que persegue corrixir as debilidades, afrontar as ameazas, manter as fortalezas e explotar as oportunidades obtidas coa análise DAFO.

Para poder levar a cabo todo este proceso cómpre a utilización de varios métodos de diagnose, como poden ser a revisión de documentación da propia organización e da contorna, a realización de enquisas aos colectivos afectados, a realización de enquisas, o establecemento de grupos de discusión, etc.

## V. A ANÁLISE CAME

Como se indicou, mediante a análise CAME a Administración pública poderá estudar as conclusións obtidas pola DAFO. Con esta técnica, as diferentes organizacións, poderán establecer posibles alternativas estratéxicas e de desenvolvemento.

A análise CAME é unha ferramenta de diagnose estratéxica que se utiliza para definir o comportamento que debe de seguirse, tras identificar mediante unha análise DAFO, cales son os aspectos clave que caracterizan á Administración pública desde a perspectiva externa e interna.

A palabra CAME correspóndese coas siglas de corrixir (C), afrontar (A), manter (M) e explotar (E). A partir da análise CAME pódense identificar catro tipos de estratexias:

- Estratexias de reorientación (DO): combinarían debilidades da Administración pública que se avalía, con oportunidades da contorna (O). Son denominadas así porque existen oportunidades da contorna, xunto con debilidades da entidade que requiren dunha reordenación da súa estratexia. Representa o C da CAME (corrixir).
- Estratexias de supervivencia (DA): combinarían debilidades (D) da Administración pública con ameazas da contorna (A). Son denominadas estratexias de supervivencia pois existen ameazas da contorna xunto con debilidades da Administración pública que é necesario afrontar. Representa o A da CAME (afrontar).
- Estratexias ataque-posicionamento (FO): combinarían fortalezas (F) da Administración pública con oportunidades da contorna (O). Son denominadas así porque existen oportunidades da contorna xunto con fortalezas da Administración pública que é necesario aproveitar. Representa o E da CAME (explotar).

— Estratexias defensivas/reactivas (FA): combinarían fortalezas (F) da Administración pública, con ameazas da contorna (A). Son denominadas estratexias defensivas ou reactivas pois existen ameazas da contorna xunto con fortalezas da Administración pública que é necesario manter. Representa o M da CAME (manter). A **táboa 5** resume a estrutura da matriz CAME, a partir da análise previa da DAFO.

**Táboa 5: Matriz CAME**

		Análise interna	
		Debilidades	Fortalezas
Análise externa	Ameazas	A. Afrontar ameazas. Estratexias de <b>supervivencia</b>	M. Manter fortalezas Estratexias <b>defensivas</b>
	Oportunidades	C. Corrixir debilidades Estratexias de <b>reorientación</b>	E. Explotar Oportunidades Estratexias de <b>ataque-posicionamento</b>

Fonte: elaboración propia

## VI. CONCLUSIÓNS E VALORACIÓNS

Nos últimos anos produciuse unha perda de credibilidade da actividade pública, en numerosas ocasións por razóns máis ideolóxicas que reais, razón pola cal resulta necesario volver recobrar a confianza dos cidadáns, que son os usuarios e os financiadores das AA.PP.

En non poucas ocasións sinaláse que o comportamento público é ineficiente e que moitas actividades desenvolvidas polo sector público é mellor que as realice o sector privado, sobre todo para reducir custos. A realidade mostra como isto non é sempre certo. Así, a actividade pública tense posto en cuestionamento, sinalando a excesiva burocratización, o inmovilismo nas actuacións públicas e a falta de planificación.

Son numerosos os cambios que afectan as organizacións públicas: fortes restricións orzamentarias, venda do patrimonio público, redución da importancia económica da actividade pública, novos desenvolvementos tecnolóxicos, novas actitudes sociais e maior demanda e calidade dos servizos públicos. Esta situación agravouse coa crise económica que aínda estamos a vivir.

As AA.PP. actuais, lonxe de ser un ente illado, como acontecía hai algunhas décadas debe ter en conta todas estas cuestións se quere modernizar. Ademais, como foi sinalado, as AA.PP. deben render permanentemente contas aos cidadáns para os que serven e xustificar o seu orzamento.

Desde hai algúns anos véñense aplicando procedementos organizativos ás entidades públicas. Como se puido sinalar, a planificación estratéxica, que foi unha técnica creada para o desenvolvemento empresarial, pode ser perfectamente aplicada, coa debida adecuación, á actividade pública en xeral, e nas AA.PP. en particular. Sen dúbida, a planificación estratéxica, axustada á realidade pública, pode permitir introducir melloras que benefician, tanto á propia institución como aos cidadáns que demandan atención ás AA.PP.

Polo tanto, se as AA.PP. dispoñen dun documento de xestión, poderán planificar mellor as actuacións e contarán con accións operativas concretas, que permitirá lograr a visión, misión e obxectivos presentes nun plan estratéxico. Para iso resulta necesario que os directivos das AA.PP. teñan conciencia planificadora. O problema é que non sempre se dispón de persoal debidamente capacitado e, ademais, descoñécese as bondades de traballar con planificación. Traballando de forma planificada evitaríase que as decisións tomadas polas AA.PP. sexan a curto prazo ou conxunturais e non se cuestionarían moitas actuacións públicas, xa que en non poucas ocasións, o urxente vai antes que o importante, cando debera ser ao contrario.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- Albi, E.; González-Páramo, J.M.; López Casanovas, G. (1997): *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel Economía, Barcelona
- Álamo, F.R. e García, M<sup>a</sup>. G. (2007): “La preparación de un plan estratégico en el sector público: discusión para las universidades españolas”, *XVI Jornada de Economía de la Educación- VII Jornadas de Economía Laboral*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, dispoñible en [http://www.congresos.ulpgc.es/aet\\_aede/Descargas/Sesion1Sala5/Alamo-Garcia.pdf](http://www.congresos.ulpgc.es/aet_aede/Descargas/Sesion1Sala5/Alamo-Garcia.pdf)
- Bryson, J.M. (1995): *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossey-Bass. Estados Unidos (2ª edición revisada).
- García, I. (2007): “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público* núm. 47, pp. 37-64, Madrid, Ministerio de Hacienda, dispoñible en [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_garciasanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_garciasanchez.pdf)
- Goold, M. (1997): “Institutional advantage: A way into strategic management in not-for-profit organizations”. *Long Range Planning*, 30(2), 291-293.
- Hax, A. ; Majluf, N. (1996): *Gestión de Empresa con una Visión Estratégica*, Editorial Dolmen, Chile.
- Hughes, O. E. (1994) *Public Management & Administration*. London, MacMillan
- INAP, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (2011): *Plan estratégico 2012-2015*, Madrid, dispoñible en <http://www.inap.es/alfresco/alfresco/Plan-Estrategico-INAP-2012-2015.pdf?userIdParam=&companyIdParam=10112&pathInfo=/d/d/workspace/SpacesStore/f7c1e2e2-a669-41d0-970d-579d4c367019/Plan-Estrategico-INAP-2012-2015.pdf>
- Mercer, J.L. (1991): *Strategic Planning for Public Managers*. Quorum Books. New York.
- Mintzberg, H. e Quinn, J.B. (1993): *El Proceso Estratégico*, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- OCDE (1997): *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, Bruxelas.
- Vaquero, A. (2014): *Taller de desenvolvemento de competencias. Ferramentas de dirección estratéxica. Aspectos xerais*, Notas de clase do Curso para directivos, Escola Galega de Administración Pública (EGAP), marzo-abril, Santiago de Compostela, mimeo.

## NOTAS

---

1. Entre outros, en Bryson (1995) e Mercer (1991) realizase un estudo da aplicabilidade da planificación estratéxica ao sector público.
2. Entre outras empresas AT&T, Daewoo, Johnson & Johnson apostaron pola elaboración de plans estratéxicos para mellorar o seu funcionamento interno e a súa posición no mercado.