

Angel Guillén Zanón

Inspector Coordinador de la IGSAP
Cuerpo Superior de ACE

Elvira Ramírez Núñez de Prado

Consejera Técnica de la IGSAP
Cuerpo Superior de ACE

Administración por objetivos

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. ACEPCIONES DOCTRINALES. 2.1. La APO como filosofía. 2.2. La APO como proceso. 2.3. La APO como sistema. 3. EVOLUCION DE LA APO. 3.1. La APO como sistema de evaluación del desempeño. 3.2. La APO como instrumento de integración. 3.3. La APO como instrumento de planificación. 3.4. La APO como sistema integrado de gestión. 3.5. La APO: una nueva forma de Administración. 4. CARACTERISTICAS DE LA APO. 4.1. La APO como sistema de planificación. 4.2. La APO como sistema flexible de dirección. 4.3. La APO como instrumento de motivación-participación. 4.4. La APO como sistema de evaluación. 5. IMPLANTACION DE LA APO EN EL SECTOR PUBLICO. 5.1. Ventajas de la APO. 5.2. Inconvenientes de la APO. 6. DISEÑO DE UN MODELO APO PARA EL SECTOR PUBLICO. 6.1. Consideraciones previas. 6.2. Conceptos básicos. 6.3. Conceptos operativos. 6.4. Esquema general de funcionamiento. 6.5. Estructura interna de la metodología APO. 6.6. Contenido de los módulos. 7. DESARROLLO METODOLOGICO. 7.1. Módulo 1: Incorporación al objetivo. 7.1.1. Introducción. 7.1.2. Examen del objetivo. 7.1.3. Identificación de estrategias. 7.1.4. Valoración de estrategias. 7.1.5. Desglose en proyectos. 7.1.6. Conclusión. 7.2. Módulo 2: Valoración y selección de proyectos. 7.2.1. Introducción. 7.2.2. Enumeración de proyectos. 7.2.3. Relaciones entre proyectos. 7.2.4. Valoración de proyectos. 7.2.5. Propuesta de proyectos. 7.2.6. Conclusión. 7.3. Módulo 3: Elaboración de proyectos. 7.3.1. Introducción. 7.3.2. Identificación del proyecto. 7.3.3. Determinación de indicadores. 7.3.4. Análisis de contingencias. 7.3.5. Descomposición en actividades. 7.3.6. Conclusión. 7.4. Módulo 4: Seguimiento. 7.4.1. Introducción. 7.4.2. Características del control APO. 7.4.3. Desarrollo del módulo. 7.4.4. Fase 1.ª: seguimiento de actividades. 7.4.5. Fase 2.ª: seguimiento de resultados. 7.4.6. Conclusión. 8. CONCLUSIONES GENERALES.

1. INTRODUCCION

En el marco dinámico y cambiante de la economía mundial, las nuevas formas y técnicas de gestión, así como la búsqueda de su perfeccionamiento y reciclaje periódico, devienen instrumentos imprescindibles de cualquier organización comprometida en el logro de los nive-

les de eficacia y eficiencia que exige una competitividad internacional creciente.

Partiendo del papel tan esencial como indiscutible que en este proceso cumple el establecimiento, en la organización, de metas debidamente desarrolladas y aplicadas, no es de extrañar que la teoría y práctica administrativas hayan generado una amplia variedad de métodos y técnicas que las canalizan, aunque la Administración por Objetivos (APO) sea, sin duda, la que mayor protagonismo ha adquirido en las últimas décadas y la que mayor incidencia presenta en la organización considerada como un todo.

Lo que distingue a la APO del resto de los enfoques de administración vinculados a la formulación de metas es su carácter omnicompreensivo, en el sentido de que ofrece un modelo teórico que *permite instrumentalizar el concepto moderno de dirección científica como visión integrada, en el cuadro de los objetivos de la organización, de todos los factores y elementos, tanto internos como externos a ella, que resulten decisivos para la consecución de tales objetivos* (1). La «APO» recoge en su fundamento y en su aplicación práctica las investigaciones, teorías y técnicas más relevantes de la temática organizativa actual: las teorías de sistemas y de la contingencia, las aportaciones de la psicología del comportamiento y de la moderna teoría gerencial, la idea de «cultura empresarial» (2) y los novedosos planteamientos del «desarrollo organizacional», conforman el marco de referencias básico para describir el sistema.

2. ACEPCIONES DOCTRINALES

2.1. LA APO COMO FILOSOFÍA

Quizá, esta riqueza teórica y práctica de aportaciones que confluyen en la concepción actual de la Administración por Objetivos explica la multivocidad conceptual que la envuelve. En este último sentido, Anthony P. RAIJA, que no en vano es considerado como uno de los grandes teóricos de la APO, es quien mejor ha calado el problema refirién-

(1) Sobre el concepto moderno de dirección científica, *vid.* Andrea ZERILLI, *Fundamentos de Organización y Dirección General*, Ed. Deusto, 1988, p. 74.

(2) Aunque la idea de cultura de empresa apareció en los escritos de diversos investigadores en los años setenta y no se difundió hasta el inicio de los ochenta, siendo por tanto posterior a los primeros escritos sobre APO, ésta se fundamenta en la existencia de un *conjunto de evidencias* compartidas por las personas integrantes de la organización. De hecho, hasta tal punto la APO es consustancial a un acervo de pautas y valores compartidos, que Stephen P. ROBINS, *Administración, Teoría y Práctica*, Ed. Prentice-Hall, 1987, p. 131, considera que la cultura de la organización es una variable de contingencia que determina el éxito o fracaso de su implantación.

dose a la triple dimensión de esta forma de administración: *como filosofía, como proceso y como sistema* (3).

«La APO es, ante todo, una filosofía de administración»; pero se trata básicamente de una filosofía *humanística*, que parte de una determinada concepción del ser humano y una determinada actitud positiva del mismo ante el factor trabajo (4), según la cual, sólo es posible mejorar la productividad y los resultados finales organizacionales actuando sobre los factores psicológicos y, en última instancia, sobre la «lógica de los sentimientos».

La APO recoge así las aportaciones de las teorías de la organización orientadas al comportamiento para subrayar la importancia de factores tales como la motivación, la participación, el grado de satisfacción, el ejercicio del liderazgo, el trabajo en equipo y la responsabilidad, que pasan a constituir el acervo de valores y pautas de comportamiento claves de la cultura empresarial inherente al sistema. Frente al viejo arquetipo de estilo de mando autoritario, se presenta como una filosofía eminentemente *participativa*, respondiendo así a una de las cuestiones esenciales del entendimiento actual de la excelencia administrativa: la creciente importancia de la participación de todos los niveles de personal en la administración de la organización.

Además, es una filosofía de administración «orientada a los resultados» (5); todos los principios, reglas y valores que postula presentan un claro carácter instrumental en relación con la finalidad última: *conseguir que se hagan las cosas por medio de personas*, de donde se desprende la idoneidad de este enfoque cuando se trata de incrementar el *ratio* de eficacia y productividad en una organización dada.

Parte, por ello, la APO de un enfoque «proactivo» y no «reactivo» (6), en la medida en que intenta predecir e influir en el futuro y no responder y reaccionar ante el mismo espontáneamente (7).

(3) Anthony P. RAIA, *La Administración por Objetivos*, Ed. Trillas, 1985, pp. 22 y ss. Es una obra clásica, imprescindible para profundizar en el tema.

(4) La APO parte de la llamada *Teoría «Y»* de MCGREGOR (1960), conoce las teorías de la motivación de MASLOW y las de HEZBERG, y se fundamenta en la denominada *Teoría del camino hacia la meta*, BRAJFIELD y CROCKETT (1955), GEORGOPOULAS (1957) y VROOM (1964).

(5) Anthony P. RAIA, *La Administración...*, *op. cit.*, p. 22.

(6) Anthony P. RAIA, *La Administración...*, *op. cit.*, p. 22.

(7) Si bien los términos «proactivo» y «reactivo» tienen una fuerza gráfica indiscutible, su corrección desde el punto de vista conceptual es claramente cuestionable. El término reactivo utilizado en el sentido de una reacción espontánea tiene que estar referido necesariamente al presente, no al futuro. Toda reacción frente al futuro implica una *predicción* del mismo al objeto de confirmar o alterar su curso (influencia), por lo que tal reacción nos reconduce necesariamente a la idea que el autor trata de transmitir cuando se refiere al enfoque proactivo.

2.2. LA APO COMO PROCESO

De lo expuesto se desprende una segunda dimensión conceptual de la APO que alude a su configuración como *proceso*, idea que conduce a considerar, desde una perspectiva dinámica, no sólo *qué* cosas se hacen, sino también *cómo* se hacen (8).

El proceso APO, dirigido a la transformación eficaz de los recursos de la organización para la obtención de resultados, se lleva a cabo básicamente a través de una serie de pasos o fases íntimamente relacionadas entre sí, cuya denominación concreta puede variar según los autores y programas «APO» concretos que se articulen, pero que, en general, siguen una estructura lógica que abarca:

- La determinación de las metas y objetivos de la organización.
- La elaboración de un plan de acción.
- La implantación del plan a través de la autodirección y el autocontrol.
- Las revisiones periódicas del progreso y la autoevaluación.

En sus diversas formulaciones, aun con alguna variante en la ordenación de alguna fase, todos los programas APO contemplan este ciclo, por lo que puede afirmarse que en rigor, el proceso es único.

Aunque el observador podrá apreciar fácilmente que este esquema no revoluciona ni mucho menos el sistema clásico de gestión, al recoger funciones administrativas que desde las aportaciones de Henry FAYOL se consideran habituales en la vida de toda organización, lo verdaderamente decisivo no es el *qué* sino el *cómo* se llevan a cabo, o, más aún, *cómo* se relacionan todas ellas entre sí y *cómo* se enfocan a un fin común: la *obtención de resultado*. Ello nos lleva a la consideración complementaria de la APO como sistema.

2.3. LA APO COMO SISTEMA

En última instancia, la APO se concibe como un *sistema* de administración que facilita la eficacia de la organización en su conjunto; de acuerdo con la concepción *sistemática*, considera «un conjunto de elementos interdependientes que interaccionan entre sí, y cuya combinación constituye un todo, de forma que el producto total resultante de su actividad es mayor que el que produciría la suma de cada una de

(8) El *enfoque de procesos* fue introducido por FAYOL, quien visualiza la administración como un proceso de llevar las cosas a cabo a través y con la gente operando en grupos organizados.

las partes actuando por separado» (9). Así, elementos como la planificación y el control organizacionales, la asignación de tareas, la evaluación del desempeño, la toma de decisiones, la motivación y otras funciones y actividades administrativas, se integran y relacionan significativamente en el sistema organizacional total, incidiendo de forma decisiva en el resultado final.

Por otra parte, la utilización del enfoque de sistemas contribuye a conceder la importancia debida al carácter abierto de las organizaciones respecto a su entorno; la influencia de éste es cada vez mayor, lo que obliga a que la estructura y los procesos de la organización se adapten a los cambios externos. En este punto, la APO se hace eco tanto de la teoría de la contingencia como de la de sistemas, pues se concibe específicamente para afrontar la naturaleza dinámica del entorno actual.

3. EVOLUCION DE LA APO

En realidad, este perfil de la «APO» como filosofía, proceso y sistema, aunque responde a una concepción moderna, se encuentra ya implícita en las primeras formulaciones teóricas que se avanzan desde mediados de la década de los cincuenta, aun cuando todavía no presenten ese carácter totalizador del conjunto de actividades y funciones organizacionales.

Suele atribuirse a Peter DRUCKER los primeros planteamientos de la filosofía y del proceso de la APO (1954). Partiendo de la importancia capital del establecimiento de objetivos, «necesarios en cualquier área donde el desempeño y los resultados afecten de modo directo y vital a la supervivencia y la prosperidad de la empresa» (10), destaca la definición participativa de metas y sintetiza de la siguiente forma el proceso APO:

1. Diversificación funcional o departamental de objetivos.
2. Medición del desempeño en relación con el cumplimiento efectivo de dichos objetivos.
3. Ejercicio de autocontrol, con sus consiguientes efectos motivacionales.

Sin embargo, las primeras aplicaciones reales seleccionaron aspectos específicos de la APO presentando un carácter mucho más parcial y limitado que en su concepción originaria. Concretamente, la instru-

(9) La definición de *sistema* se ha tomado de P. N. KHANDWALLA, *The Design of Organizations*, Harcourt Brace Jova Novich, Nueva York, 1977.

(10) Peter F. DRUCKER, *The Practice of Management*, Ed. Harper & Row, 1950. Del mismo autor, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Harper & Row, Nueva York, 1973.

mentación en diversas organizaciones de programas APO desde la década de los sesenta hasta la actualidad, ha ido evolucionando a través de una serie de etapas a lo largo de las cuales la APO se utilizó primero como *un instrumento de evaluación del desempeño*, después como *medio para integrar los objetivos organizacionales e individuales*, a continuación como *técnica de planificación*, hasta que finalmente se aplica como un *sistema eficaz de administración* en el que naturalmente se incluyen las anteriores perspectivas como partes integrantes de un todo.

3.1. LA APO COMO SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La APO resultó inicialmente de gran utilidad al proporcionar un sistema objetivo de evaluación del desempeño cuando, a raíz de la publicación del célebre artículo de Douglas MCGREGOR en la *Harvard Business Review* (11), se cuestionó la subjetividad propia de los sistemas convencionales de evaluación, basados en consideraciones estrictamente personales del individuo. La participación en el establecimiento de metas objetivas permitiría la evaluación crítica del propio progreso respecto al grado efectivo de realización de aquéllas, así como la posibilidad de fijar paulatinamente estándares objetivos de desempeño.

3.2. LA APO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN

La idea básica que preside la segunda etapa de aplicación efectiva de programas APO desde mediados de la década de los sesenta es que no sólo resulta posible, sino necesario, integrar las necesidades de la organización y de los individuos que forman parte de ella. Dentro de los planteamientos teóricos iniciales, el enfoque de MCGREGOR, algo distinto al de DRUCKER, resultó más idóneo para articular ambos tipos de intereses; su concepto de «administración por integración y autocontrol» parte de la premisa de que la autodirección y el autocontrol sólo se ejercerán si en las metas de la organización se ven integrados los objetivos individuales (12). Así, en los programas «APO» de esta etapa se garantiza la satisfacción de objetivos de desarrollo personal, de forma paralela al cumplimiento del objetivo general.

Como en el modelo de DRUCKER, se enfatiza la idea de participación en la formulación de las metas globales, pero a diferencia de aquél, en el que prevalece una línea de comunicación descendente, se otorga

(11) DOUGLAS M. MCGREGOR, «An uneasy look at performance appraisal», *Harvard Business Review*, núm. 35, mayo-junio 1957.

(12) DOUGLAS M. MCGREGOR, *The Human side of Enterprise*, Ed. McGraw-Hill, 1960.

en éste un mayor protagonismo al personal subordinado en virtud de un enfoque ascendente.

3.3. LA APO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN

Desde finales de los años sesenta comienza una tercera fase de aplicación de los programas APO con un planteamiento mucho más global, enlazándolos ya con algunas de las actividades claves en la vida de toda organización: el programa se vincula al ciclo de planificación y presupuestación, facilitando de este forma la tarea de control; se integran los programas APO de carácter anual con los planes estratégicos de la organización, lo que permite simultanear la proyección a largo plazo con la consecución de objetivos a medio y corto plazo.

Esta nueva orientación resulta decisiva para la comprensión del concepto moderno. Por un lado, gran parte de las actividades de la organización se ven afectadas por el sistema; por otro, se advierte fácilmente el protagonismo que por ello adquieren los niveles superiores de la organización frente a los planteamientos anteriores, en los que el impulso provenía básicamente del Departamento de Personal.

3.4. LA APO COMO SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN

Aun cuando ya apuntara DRUCKER la necesidad de considerar a la organización como un todo y ODIORNE se refiriera a la APO como un nuevo sistema de administración, es en los últimos años cuando se constata que, para ser verdaderamente eficaz, la APO debe concebirse como un *sistema integrado de gestión*.

Desde este enfoque podemos definirlo como *un sistema que integra las actividades y procesos administrativos claves de forma sistemática y que, sustentado en una filosofía participativa y motivadora, se dirige hacia el logro eficaz y eficiente de los objetivos organizacionales e individuales* (13).

(13) Las definiciones son múltiples. A título ejemplar, George ODIORNE, *La Dirección por Objetivos*, Ed. Pittman, 1972, pp. 55-56, lo define como «un proceso en el cual los gerentes superiores y subordinados de una organización identifican conjuntamente sus metas comunes, definen las principales áreas de responsabilidad de cada persona en términos de los resultados que se esperan de él, o de ella, y usan estas mediciones como pautas para operar la unidad y evaluar la contribución de cada uno de sus miembros».

3.5. LA APO: UNA NUEVA FORMA DE ADMINISTRACIÓN

Los modernos programas APO, que responden a esta concepción, presentan las siguientes características:

- En primer lugar, integran las actividades o funciones consideradas claves en toda organización. Así, la formulación de objetivos, la planificación, la ejecución del programa, la evaluación y el ejercicio del control se ordenan de forma lógica y sistemática.
- Sin embargo, los programas de esta etapa no se limitan a incidir en este tipo de actuación tradicional, sino que pueden incluir también todo tipo de subsistemas. De este modo, la gestión y ordenación de los recursos humanos, la planificación de carreras, los sistemas de incentivación y el desarrollo administrativo organizacional (DO) (14) se van integrando como parte del enfoque total.
- Además de las anteriores, que podemos considerar como subsistemas formales o de índole cuantitativo, los programas APO relacionan los aspectos o subsistemas de tipo cualitativo: la cultura o filosofía propia, el estilo de dirección, el trabajo en equipo... Ello se traduce, en el plano real, en una fuerte imbricación de todo el personal en la organización; el liderazgo ejercido por la alta dirección se considera ahora imprescindible para que un sistema basado en la participación, la motivación y el desarrollo personal, funcione eficazmente. En este punto puede afirmarse que el modelo teórico de APO se ha enriquecido con la observación de la práctica gerencial de algunas organizaciones consideradas como particularmente excelentes.

Todo ello explica que aunque algunos autores consideren hoy la APO básicamente como un sistema de planificación y control, o como un sistema de liderazgo administrativo, la APO resulte ser algo más que el predominio de alguna de las partes. Es una nueva forma de administrar que conduce todos los elementos relacionados entre sí hacia

(14) Aunque es difícil determinar con exactitud en qué consiste el denominado Desarrollo Organizacional (DO), básicamente se concibe como un esfuerzo planeado desde arriba para incrementar la productividad de una organización y de sus recursos humanos, mediante la aplicación de conocimientos y teorías *conductistas*. Si bien inicialmente este enfoque se desarrolló al margen de la teoría operativa de la organización, en la actualidad se ha producido un amplio grado de convergencia, dada la importancia que presentan dentro de aquélla los elementos conductistas. De hecho, la APO se sustenta en este tipo de componentes y resulta un instrumento idóneo para la aplicación de programas de intervención conductista ligados a procesos de cambio.

un fin común: *la construcción de las metas organizacionales en términos de resultados esperados.*

Esta forma de administrar se ha basado en un marco teórico y en un enfoque práctico que ha ido evolucionando, creciendo y desarrollándose al amparo de las necesidades de la organización y de las de la sociedad misma. Este carácter de la APO como sistema abierto y flexible permite pronosticar su supervivencia como un sistema eficaz, dado su potencial para ir incorporando nuevos subsistemas, investigaciones y técnicas que, aun con un carácter más parcial, desarrolle en el futuro el mundo empresarial, en esa búsqueda constante de cotas más altas de eficacia y productividad.

4. CARACTERISTICAS DE LA APO

La APO constituye un sistema de gestión que aporta a la organización conocimientos técnicos que permiten utilizarla como:

- Un sistema de planificación.
- Un sistema flexible de dirección.
- Un instrumento de motivación.
- Un instrumento de evaluación.

4.1. LA APO COMO SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Uno de los elementos que caracterizan a la APO es el de proporcionar a la organización un sistema de planificación. Para ello debe partirse del establecimiento de unas metas u objetivos generales que se convierten en el punto de referencia ineludible para pasar de una situación actual, definida por una serie de carencias y disfunciones, a una situación deseada cuyo logro podría medirse a través de la consecución de los objetivos o metas establecidas.

Esta primera característica de la APO exige diseñar un plan de actuación mediante la definición de unas *estrategias*, entendiendo por tales «los caminos o vías que es necesario recorrer para alcanzar los objetivos propuestos» mediante la realización y desarrollo de determinados proyectos de actuación, proyectos que es preciso definir como «un conjunto de actividades dirigidas a obtener un resultado».

Esta definición de estrategias y proyectos necesita desarrollarse mediante una planificación minuciosa, que se traduce en una desagregación de los proyectos en un conjunto de actividades como pasos necesarios a realizar para la obtención de los resultados previstos.

Esta desagregación en actividades implica tanto la asignación concreta de responsabilidades como la temporalización de las mismas, pues

la APO exige que cada miembro de la organización, formando parte de un equipo de trabajo, desarrolle una o varias actividades perfectamente identificadas tanto por lo que respecta a su contenido como a la duración previsible de las mismas. Ello obliga a realizar un esfuerzo planificador a corto y a medio plazo que huye de las vaguedades de otros sistemas de dirección, y que va a permitir a la organización conocer:

- Las actividades que deben realizarse, aun por mínimas que éstas sean.
- Quién debe realizarlas.
- Cuándo deben acometerse, y
- Cómo deben ejecutarse, es decir, con qué medios o recursos.

En la contestación a estas cuatro cuestiones debe centrarse el esfuerzo planificador que constituye la esencia de la APO.

En conclusión, el sistema APO desarrolla, entre otras, una función de planificación que pretende asegurar que todos los miembros del «grupo» sepan lo que cada uno de ellos debe realizar, en qué tiempo y qué resultados deben obtenerse.

4.2. LA APO COMO SISTEMA FLEXIBLE DE DIRECCIÓN

En segundo lugar, la APO es un sistema flexible de dirección. Efectivamente, una vez fijados los objetivos y diseñados los proyectos o programas de actuación la ejecución de los mismos puede estar sujeta a cambios que permitan modificar tanto las acciones a realizar como los objetivos a obtener en función de las circunstancias sobrevenidas.

Esta flexibilidad se apoya en un sistema fluido de información ascendente y descendente que permita: *a)* detectar las desviaciones; *b)* analizarlas, y *c)* comunicarlas a quien tiene la responsabilidad tanto de la ejecución del proyecto como de la obtención de los objetivos fijados por la organización para que se puedan introducir cuantas medidas correctoras sean necesarias. Esta retroalimentación se constituye en otra de las características básicas del sistema APO, poniendo en manos de los directivos la información necesaria para adoptar decisiones.

La determinación de objetivos, actividades y resultados no se convierte, pues, en algo rígido e inamovible, sino en elementos flexibles, que no constituyen fines u objetivos en sí mismos, sino pautas de actuación cuya realización en los términos previstos se supedita al mantenimiento de los supuestos o variables que se manejaron en el momento de su planificación.

La adaptación a las circunstancias sobrevenidas legitima la intervención del directivo, cuya responsabilidad al frente de la organización

no consiste únicamente en conseguir cumplir el plan previsto, sino en obtener resultados eficaces para la organización, aun cuando para ello sea preciso redefinir los objetivos, los proyectos o las actividades.

4.3. LA APO COMO INSTRUMENTO DE MOTIVACIÓN-PARTICIPACIÓN

En tercer lugar, hay que subrayar el alto grado de integración que la APO genera y quizá sea ésta una de las características más importantes de todo el sistema, por lo que tiene de ruptura con cualquier otro sistema de dirección.

De acuerdo con los teóricos de la organización, existen cuatro sistemas de dirección: el Dictatorial, el Comunicativo, el Consensuado y el Participativo, en función del mayor o menor grado de intervención de los distintos miembros de la organización en el proceso de fijación de las metas y objetivos de la misma.

La APO se base en la participación de todos los implicados en el proceso como elemento imprescindible para lograr integrar los objetivos personales y los de la propia organización.

Con esta participación de los miembros de la organización, además de mejorar su integración en la misma, se permite una definición de objetivos y metas a corto plazo contrastada por quienes van a ser los encargados de su ejecución.

La APO se ha mostrado como un instrumento de motivación que por su propia dinámica, esencialmente participativa, favorece la constitución de equipos de trabajo, como célula idónea de la nueva cultura organizacional.

Se ha pasado de los métodos o sistemas en los que la organización imponía desde arriba los objetivos a conseguir, a un proceso donde no sólo se trata de proporcionar información a las distintas unidades y secciones de la organización, o de obtener un cierto consenso con las líneas directivas establecidas en la cúpula de la misma, sino de fomentar una participación efectiva, tanto en la definición de los objetivos generales como en la determinación de los objetivos concretos, que se realizan a través de proyectos en cuya definición deben participar quienes van a ser encargados de su ejecución.

Esta característica se ha demostrado como un elemento motivador imprescindible para mejorar la productividad de la organización, pues sólo así se asumen responsablemente los objetivos que deben alcanzarse, evitándose además con ello la «indiferencia» con que los miembros de la organización, no consultados previamente, suelen acoger cualquier proyecto, al sentirlo como algo ajeno e impuesto.

Este instrumento posibilita la colaboración entre trabajadores y directivos, mejora el ambiente de trabajo, permite alumbrar dificultades

o disfunciones desconocidas para la cúpula de la organización que podrían entorpecer el desarrollo de los proyectos, y posibilita conocer las pretensiones profesionales de sus miembros, lo que favorece una aproximación real entre las metas globales y las individuales como elemento integrador del sistema.

4.4. LA APO COMO SISTEMA DE EVALUACIÓN

La última característica de un sistema APO está en su utilización como un proceso de evaluación continuada de la gestión y de los resultados obtenidos.

La evaluación del desempeño individual junto a la evaluación de los resultados obtenidos se convierten así en el cierre del sistema, sin el cual estaríamos sólo ante un proceso ordenado de planificación o ante un instrumento de motivación.

Por ello, la APO se apoya en un sistema flexible y continuo de evaluación que permite analizar el proceso de ejecución de las actividades planificadas y el grado de obtención de los resultados previstos. Este sistema de evaluación se apoya en una red de información a distintos niveles de la organización para conocer el estado de ejecución de los proyectos, de tal modo que se pongan de manifiesto las desviaciones que se están produciendo, y se pueda adelantar un diagnóstico de situaciones carenciales que impiden a la organización el logro de sus metas u objetivos.

Este sistema de evaluación se apoya básicamente en la definición de indicadores, que, en cuanto instrumentos de medida, permiten evaluar el estado de realización de un proyecto o el grado de consecución de los resultados previstos.

Este sistema de evaluación se constituye en factor de retroalimentación que incide en todo el proceso, permitiendo mejorar tanto su realización, adecuándolo a las circunstancias, como la redefinición de objetivos, si es que a lo largo del proceso se ponen de manifiesto errores en la definición o determinación de los mismos.

La APO, pues, pone en manos del gestor y del directivo instrumentos suficientes para planificar, dirigir, motivar y controlar al conjunto de la organización como un proceso interactivo en donde no se utilizan las técnicas que comporta el sistema de la APO de una manera aislada o parcial para mejorar diversos aspectos de la organización, sino como un sistema global de dirección cuya finalidad consiste en utilizar racionalmente los recursos disponibles para obtener de una manera eficaz y eficiente los resultados y objetivos programados.

5. IMPLANTACION DE LA APO EN EL SECTOR PUBLICO

La implantación de la APO en el sector público tiene su precedente en los intentos del Gobierno Federal de Estados Unidos, realizados en la década de los sesenta, dirigidos a transplantar a este sector una metodología de gestión, propia del sector privado, y merced a la cual se habían obtenido mejoras espectaculares en los estándares de productividad y eficacia desde mediados de la década anterior.

La Administración se encuentra actualmente inmersa en un proceso profundo de reflexión interna, preocupada por la obtención de «resultados» para el ciudadano-cliente que exige una respuesta eficaz y rápida a sus crecientes necesidades y que sitúa esta respuesta en el marco de unas relaciones cuasi-privadas, en donde la Administración adquiere cada vez más el perfil de una Organización-Empresa, que sólo puede justificarse en la medida en que transforme eficazmente las contribuciones impositivas que recibe de los ciudadanos en bienes y servicios que satisfagan sus necesidades.

El documento de *Reflexiones sobre la Modernización*, editado por el MAP, a la hora de abordar lo que debe ser los nuevos procesos de gestión, hace especial hincapié en la búsqueda de la eficacia a través de la implantación de la APO, como un instrumento óptimo que permite fijar objetivos y obtener resultados mediante la planificación de actividades y la asunción de responsabilidades concretas por cada miembro de la organización.

Junto a estas reflexiones, la Administración ha efectuado una investigación mediante la realización de un estudio Delphi entre 300 directivos de la Administración, en un intento de conocer tanto las causas de los actuales problemas del funcionamiento del aparato administrativo como las posibles soluciones y alternativas a adoptar para mejorar sus resultados.

Efectivamente, la baja productividad del aparato burocrático es la consecuencia de diversos problemas que inciden simultáneamente sobre la organización administrativa, sin que pueda atribuirse a una causa en exclusiva los defectos inherentes a un conjunto de situaciones y tradiciones heredadas cuyo cambio debe abordarse mediante la progresiva implantación de una terapia de renovación que se sustente en la incorporación de técnicas gerenciales a los procesos de dirección.

Dentro de estas exigencias renovadoras aparece la implantación de la APO como una recomendación que es apoyada en el mencionado estudio Delphi por la gran mayoría de los informadores seleccionados con un alto nivel de consenso, de suerte que lo que el documento sobre *Reflexiones sobre la Modernización de la Administración* adelantaba como una posibilidad técnica para mejorar los procesos de gestión

es asumida como una necesidad para afrontar un cambio en profundidad en la Administración.

No obstante, a la hora de acometer un proceso de implantación de la APO en la Administración es preciso conocer las ventajas e inconvenientes que pueden derivarse de tal proceso, pues de lo contrario no podrán adoptarse con la anticipación necesaria las medidas preventivas y correctoras necesarias que lo hagan viable.

Por ello, y teniendo en cuenta las características enumeradas en el epígrafe anterior, podemos establecer como ventajas e inconvenientes de este sistema las siguientes:

5.1. VENTAJAS DE LA APO

a) *Mejora los procesos de dirección*

La APO obliga a los gestores a planificar y a fijar prioridades en búsqueda de unos resultados y no sólo en términos de realización de actividades concretas desconectadas de la obtención de resultados.

b) *Clarifica la organización*

En cuanto que obliga a los administradores a racionalizar los roles y las propias estructuras organizacionales.

c) *Genera compromisos personales*

Una de las grandes ventajas de la APO es que motiva a las personas a responsabilizarse de sus propios objetivos, al participar activamente en su establecimiento. Es el sentimiento de responsabilidad compartida el que genera una dinámica de compromiso que favorece la productividad individual y organizacional.

d) *Permite implantar controles eficaces*

Así como la APO conlleva una planificación más efectiva, también su desarrollo implica la implantación de un sistema de control más eficaz mediante la evaluación y seguimiento de los proyectos en base a un sistema de responsabilización de actividades y cuantificación de resultados.

5.2. INCONVENIENTES DE LA APO

La APO plantea distintos problemas que se manifiestan fundamentalmente:

a) *En la implantación del sistema*

La APO debe ser asumida por el conjunto de la organización, siendo fundamental que los directivos de la misma dirijan su implantación asumiendo y comprendiendo perfectamente sus aspectos fundamentales y creando un sistema de comunicación constante con todos los elementos de la organización. De no producirse esta asunción «desde arriba» la APO no llegará nunca a implantarse.

b) *En la comunicación de los objetivos y metas*

Un segundo inconveniente a la hora de poner en práctica un sistema APO es la falta de claridad en la transmisión de las metas de la organización; si las metas son desconocidas para quienes deben alcanzarlas difícilmente podrán obtenerse los resultados previstos. Si la cúpula de la organización no traduce claramente la «política» que debe seguirse, los administradores y los directivos difícilmente podrán establecer metas realistas. *Si no existe comunicación se planifica en el vacío.*

c) *En la visión a largo plazo de las necesidades de la organización*

En la mayor parte de los programas APO los administradores insisten en una planificación a corto plazo, en perjuicio de una planificación a medio y largo plazo que contemple las necesidades de la organización desde una perspectiva más global y estratégica. Por ello los directivos deben hacer coincidir esos proyectos a corto plazo con los intereses estratégicos de la organización a medio y largo plazo.

d) *En la posible inflexibilidad*

Por último, hay que evitar a toda costa el hacer «fetichismo» con la APO ni en sus instrumentos, ni en sus objetivos, ni en sus plazos. La APO es un sistema flexible que puede y debe adaptarse a las circunstancias de la organización, cambiando, si es preciso la definición

de las metas u objetivos a alcanzar antes que provocar la frustración o el desencanto ante objetivos imposibles de alcanzar, por no contar con medios para ello, o inútiles, por tratarse de objetivos obsoletos y superados por circunstancias sobrevenidas.

6. DISEÑO DE UN MODELO APO PARA EL SECTOR PÚBLICO

La idoneidad y validez de la aplicación del sistema APO al sector público, que hemos venido sosteniendo en un plano teórico, se enfrenta a la hora de plantear su concreta viabilidad a frecuentes experiencias frustradas *debidas* a la importación mimética de conceptos y técnicas de gestión del *management* privado al sector público.

Esta constatación de la realidad debe ser particularmente considerada cuando se trata de introducir una nueva forma de administrar de carácter global en nuestras organizaciones públicas. Resulta imprescindible tener en cuenta las indudables particularidades funcionales y estructurales que obligan *prima facie* a llevar a cabo un proceso de *adaptación*.

Conscientes de la necesidad de abordar este primer paso, durante 1989 y 1990 la *Inspección General de Servicios de la Administración Pública* ha desarrollado una metodología diseñada de acuerdo con las características funcionales y estructurales de la Administración para ser aplicada por las Direcciones Generales, pero sustentada en los principios generales y en la teoría básica del sistema ya expuesto de Administración por Objetivos.

Consecuentemente, el método elaborado tiene por finalidad:

- Aportar a los Centros Directivos un procedimiento basado en instrumentos precisos que les permitan integrar y coordinar su trabajo con los objetivos políticos del Departamento, mediante un *sistema de planificación*.
- Posibilitar el establecimiento de un *sistema flexible y dinámico de dirección*, que a través de los procesos de seguimiento y realimentación permita adaptar la planificación y los proyectos en curso a las modificaciones que surgen de la realidad cambiante.
- Introducir un importante *factor de motivación* en el conjunto de los responsables y miembros de los centros directivos, mediante su participación en el proceso de planificación y su compromiso o autorresponsabilización en la ejecución de los proyectos y actividades que lo integren.

La aplicación del método propuesto requiere una serie de consideraciones previas ligadas a la delimitación de los conceptos básicos

que se utilizarán con posterioridad. Conviene resaltar que las definiciones que se aportan, dada su finalidad instrumental, tienen un carácter claramente *convencional* y se han adoptado para dotar de una mayor funcionalidad al método.

6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Una de las primeras dificultades planteadas a la hora de abordar la aplicación del sistema APO al sector público es compatibilizar la existencia de objetivos políticos, de carácter más impreciso y genérico, con la formulación de *objetivos específicos, claros y concisos* que taxativamente impone la literatura especializada en el sistema, sin dejar de tener presente que estamos ante una organización que no se rige en ningún modo por el criterio del beneficio y que despliega su actividad sobre áreas o materias en las que el objetivo último es siempre supraeconómico.

No es éste, sin embargo, un problema privativo de las Administraciones públicas, pues hay grandes corporaciones privadas cuyos objetivos-beneficios pueden llegar a definirse en términos tan complejos que no coincidan con la obtención de un resultado inmediato.

Como contrapartida, si entendemos que la consecución de la *igualdad material* es uno de los objetivos que debe presidir la actuación de los poderes públicos y por ende de las Administraciones públicas, entendiendo por aquélla la igualdad del mayor número posible de personas en la mayor cantidad de bienes posibles, habremos forzosamente de convenir que todo objetivo público de índole *cualitativo* podrá de alguna manera descomponerse o traducirse en objetivos *cuantitativos*.

Por tanto hay que concluir que no es óbice para la puesta en práctica de la APO en las Administraciones públicas la existencia de objetivos políticos de carácter más cualitativo, que deberán hacerse compatibles con objetivos más concretos que rijan la actuación de las distintas organizaciones.

De hecho, aunque se aprecia una cierta confusión terminológica a la hora de abordar la fase de análisis de los objetivos en sentido amplio, la mayoría de los tratadistas reconocen esos dos planos al diferenciar:

- la *finalidad última* de la organización, para la que RAIA reserva el término «metas» y KOONTZ, O'DONNELL y WEIRICH indistintamente los de «propósito», «fines» o «misión» (15), y

(15) KOONTZ, O'DONNELL, WEIRICH, *La Administración*, Ed. McGrawhill, 8.ª ed., 1989, pp. 113 y ss. Estos autores representan la jerarquía de los planes en diferentes niveles dentro de

- los *objetivos* propiamente dichos, que, en términos de RAIA, se consideran una «meta expresada en una dimensión específica» (16) de carácter concreto, mensurables y «operativos».

El abanico de términos empleados por la literatura especializada no termina ahí, ya que, por mencionar los más significativos, es frecuente la referencia a los conceptos de «política», que se asocia a ese primer nivel de metas globales organizacionales, y al de «estrategia», que se vincula ocasionalmente al segundo, de forma poco afortunada. Así, mientras que DRUCKER identifica directamente objetivos con estrategias (17), ODIORNE incorpora al sustantivo «objetivos» el calificativo de «estratégicos», con lo que ambos planteamientos inducen a confusión, ya que al asimilar los dos conceptos claves, se priva a cada una de las categorías de su significado originario (18).

El panorama se complica cuando se trata de enlazar ordenadamente estos conceptos, sin que resulte fácil dilucidar dónde está el necesario punto de partida para articular un programa concreto de «APO»: si en los objetivos, con carácter previo a las estrategias, o viceversa, para el supuesto en que se consideren algo diferente, o, más bien, es la política general de la organización la que constituye el punto de arranque (19).

6.2. CONCEPTOS BÁSICOS

La solución que se propone a este problema consiste en distinguir claramente cuatro planos o dimensiones del proceso genérico de for-

un triángulo, que conformarían, de forma descendente: *el propósito o misión; objetivos; estrategias; políticas; procedimientos y reglas; programas; presupuestos*. Para el primer nivel utiliza indistintamente el término fines, y para el de objetivos, el de metas, dando lugar a un verdadero juego semántico.

(16) A. P. RAIA, *La Administración...*, *op. cit.*, pp. 33 y 34. Este autor, además de las categorías básicas de *meta* y *objetivo*, que presentan un carácter más parcial que aquél.

(17) Aunque los escritos de este autor sobre el tema son abundantes, *vid.* P. DRUCKER, «El poder y el propósito de los objetivos: el caso de Marks & Spencer y sus lecciones», *Harvard Business Review*, p. 72.

(18) G. ODIORNE (artículo), p. 103. Este autor opone la categoría de «objetivos estratégicos» a la de «objetivos operativos medibles».

(19) El trabajo de M.^a de los Angeles GIL ESTALLO, «De la implantación de objetivos, estrategias y políticas», *Esic Market*, núm. 62, cuarto trimestre, octubre-diciembre 1988, recoge las diferentes posiciones doctrinales en torno a estos conceptos y a las relaciones que guardan entre sí; después de plantear inteligentemente el problema («lo cierto es que algo tan simple, cuando se intenta verlo por partes y separadamente, puede tomarse muy complejo»), sostiene la tesis de que «estrategias, políticas y objetivos no tienen por qué estar disociados y pretender que ocupen un lugar en la jerarquía de la organización». Por tanto, concluye, los tres conceptos «forman un todo difícilmente separable ni delimitable». Como inmediatamente se verá, este planteamiento es claramente distinto del enfoque que aquí se propone.

mulación de objetivos, que se corresponden con los siguientes conceptos:

- Objetivo político.
- Estrategia.
- Proyecto.
- Objetivo específico del proyecto.

Aunque estos planos y los conceptos que de ellos se derivan se encuentran naturalmente asociados, la metodología los considera perfectamente *separables y delimitables*. Las propias características de la estructuración interna del sector público (la naturaleza vicarial de la Administración en relación con el poder ejecutivo y el principio de jerarquía en que aquella se vertebra) exigen una delimitación precisa de los niveles político y administrativo y la asignación de esos planos a diferentes niveles de la jerarquía organizacional. La convención conceptual a la que se ha llegado es, pues, la siguiente:

Objetivo político: Formulación concisa y clara, de índole política, de una meta o situación que se pretende conseguir.

Los objetivos políticos expresan las metas, finalidades o propósitos perseguidos por el Departamento como consecuencia, probablemente, de un programa electoral de partido político (20).

Estrategia: Caminos o vías que pueden trazarse desde la situación de partida al objetivo político, con la finalidad de conseguirlo. En las estrategias se concretan y enmarcan las actuaciones de los Centros Directivos (21).

Proyectos: Conjuntos coordinados de actividades, asociadas a una estrategia, que pretenden conseguir resultados concretos que apoyen la consecución de un objetivo.

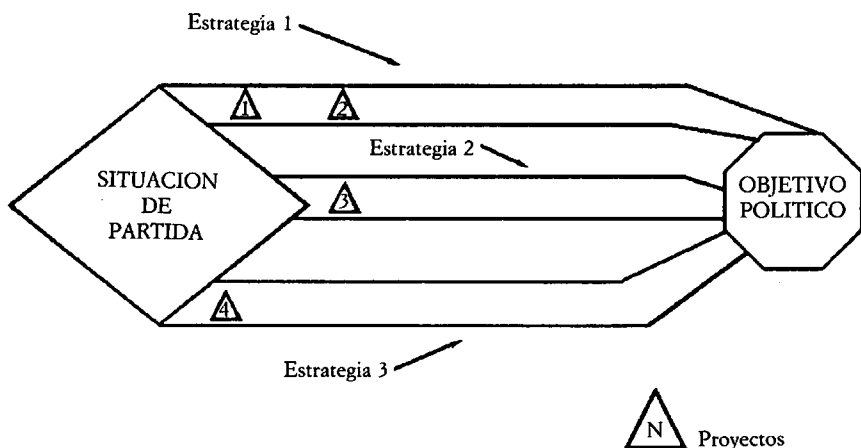
Requieren la existencia de un *objetivo específico*, la asignación de un responsable, el establecimiento de unas secuencias de actuación, la determinación de unos tiempos de ejecución, la asignación de unos recursos y la evaluación de sus resultados.

(20) La política, según Octave GELINIER, *Funciones y Tareas de Dirección General*, TEA Ediciones, S. A., Madrid, 1979, p. 127, define los fines generales y cualitativos. En base al concepto de *metas* que propone RAIA y que se identifica con el nivel de los objetivos políticos, éstos pueden abarcar un amplio enfoque y ser cualitativos, aunque deberían ser lo suficientemente específicos como para proporcionar dirección y empuje. A. P. RAIA, *La Administración...*, p. 33.

(21) Se han dado múltiples definiciones del concepto de estrategia no absolutamente coincidentes. Haciendo abstracción de su significado originario procedente del ámbito militar, la mayoría de los autores lo emplean en este campo, en el sentido apuntado de grandes líneas de actuación que proporcionan dirección para el logro del objetivo deseado. Mientras que algunos autores hacen hincapié en las relaciones con el entorno (*vid.* Henry MINTZBERG, *La estructuración de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1984, p. 51), otros vinculan las estrategias a los *finés* o a los *recursos* empleados para su consecución (*vid.* KOONTZ, O'DONNELL y WEIRICH, *Administración...*, *op. cit.*, p. 115). Sobre el concepto de estrategia se profundizará cuando se aborde el estudio específico de la metodología.

Objetivo del proyecto: Resultado concreto y comprobable que se pretende alcanzar con la ejecución del proyecto. Se trata de un concepto clave del sistema «APO» y, por ende, de la metodología propuesta, sobre el cual profundizaremos con posterioridad. Baste ahora mencionar que debe vincularse necesariamente a una estrategia o línea de actuación.

De forma gráfica, dicha descomposición conceptual se reflejaría de la siguiente forma:



6.3. CONCEPTOS OPERATIVOS

El segundo bloque conceptual, igualmente necesario para la comprensión global del modelo propuesto en la fase de planificación, integra las siguientes parejas de conceptos:

- Actividad y producto.
- Resultado e indicador.

Actividad: Pasos que deben ser dados para llegar a conseguir el objetivo del proyecto.

Producto: Elemento material que se origina con la realización de una actividad.

Resultado: Efecto concreto que se alcanza mediante la realización de un proyecto.

Indicador: Factor de medición de la evolución y de los resultados de un proyecto.

En esta línea, hay que insistir que el método propuesto se ha planteado como un instrumento de gestión, y que está referido, principal-

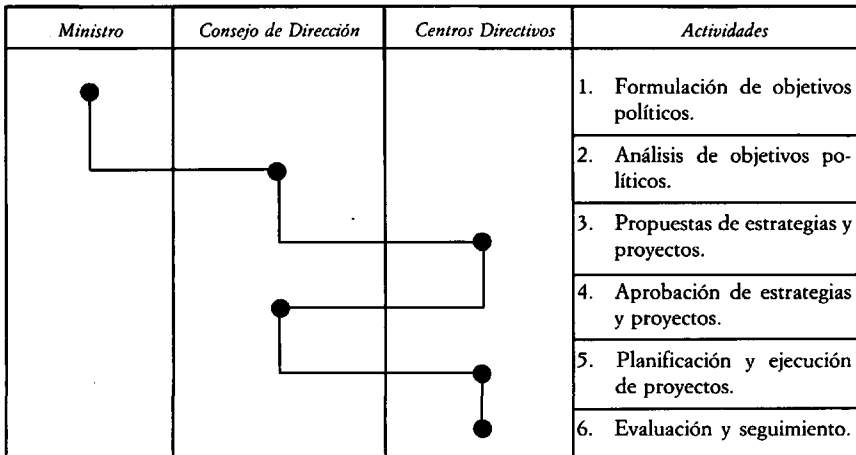
mente, a aspectos de planificación y seguimiento, con un diseño flexible que puede adaptarse a proyectos variados y a distintas situaciones organizativas y operativas. Se ha pretendido, por tanto, ofrecer un modelo válido para las organizaciones públicas en su conjunto, teniendo presente a la hora de su aplicación que deberá adaptarse a las necesidades y circunstancias específicas de la unidad o centro directivo correspondiente.

6.4. ESQUEMA GENERAL DE FUNCIONAMIENTO

Una vez expuestos los conceptos básicos y operativos en los que se va a apoyar la metodología «APO», es necesario establecer su esquema general de funcionamiento.

En este sentido y como antes se anticipaba conviene delimitar claramente el nivel político del Departamento, al que corresponde adoptar las decisiones claves para el funcionamiento de la organización, es decir, los objetivos políticos y la aprobación de las estrategias y proyectos a realizar, del nivel administrativo, integrado por los distintos Centros Directivos a los que incumbe, en función de su distinto ámbito competencial, la presentación de las posibles estrategias a adoptar y de los proyectos a ejecutar.

La conjunción de ambos niveles, en el marco especial de relaciones que definen el funcionamiento de la estructura jerárquica del sector público, permite establecer un esquema que gráficamente podría representarse así:



El primer nivel, que está constituido por los *objetivos políticos*, viene recogido en los documentos de carácter político o las intervenciones de los responsables gubernamentales y suele aparecer como expresión de situaciones que se persiguen o son deseables, y en su caso se formulan como objetivos, lo que permite la incorporación y la

articulación de la actividad de los Centros Directivos a los mismos.

El segundo nivel corresponde a la actuación de los Centros Directivos que, en base a sus competencias, a la disponibilidad de recursos y a la concreción de su marco de actuación, propugnan cuál es la aportación que pueden hacer a estos objetivos, que se traducirá en las *estrategias y proyectos* correspondientes.

En la metodología propuesta toda la actuación del Centro Directivo se articula en base a la realización de *proyectos*; éstos serán de mayor o menor importancia, pero en todo caso deben ser objeto de una rigurosa planificación, en función de su objetivo específico. Se entiende que la actuación de los Centros Directivos cifrada en proyectos es la vía más idónea para solventar los principales problemas que se plantean, en general, en la gestión pública:

- La falta de planificación global del trabajo.
- La ausencia, en múltiples casos, de una definición clara y concreta de los objetivos a lograr, como procedimiento rutinario de trabajo.
- La asignación incrementalista de recursos y no en función de objetivos preestablecidos.

La actuación basada en proyectos *facilitará* una orientación progresiva de la gestión pública hacia la *obtención de resultados* y permitirá medir con rigor el grado de *eficacia* de la actuación administrativa.

En definitiva, el sistema de planificación de proyectos se concibe como un instrumento de carácter *participativo y dinámico*, en el que son los diferentes responsables, a partir de su experiencia, competencias y creatividad, los que impulsan el funcionamiento del mismo y hacen posible la consecución de los *objetivos políticos*.

6.5. ESTRUCTURA INTERNA DE LA METODOLOGÍA APO

La metodología se estructura en cuatro *módulos* que combinan la inevitable exposición del cuerpo teórico con un enfoque eminentemente práctico en el cual nos centraremos, una vez expuestos los fundamentos del sistema. A su vez, cada módulo se descompone en una serie de *fases* que sistematizan las actuaciones u operaciones necesarias para articular el proceso. Estas fases están ligadas unas con otras en una concatenación lógica, pues cada una (y, por tanto, cada módulo) deriva su razón de ser de la precedente, a la que se une integrándola, de forma que entre la fase inicial y la final, entre el módulo primero y el último, no existe discontinuidad.

Hecha esta precisión, hay que matizar que no todas las fases contribuyen de la misma forma al éxito del resultado final, por lo que se

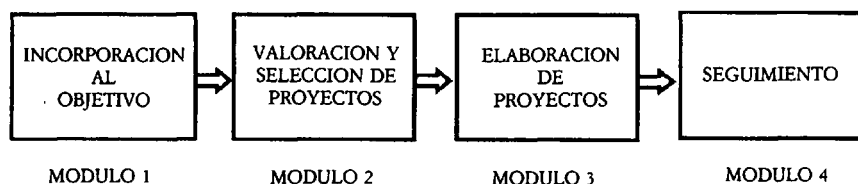
hará constar las que se consideran decisivas para el correcto funcionamiento del modelo.

Por último, de forma complementaria, la metodología utiliza como soporte documental una serie de *fichas* que recogen el proceso de sistematización llevado a cabo en cada fase, y en cuya descripción no entraremos, salvo alguna excepción, dadas las características del presente trabajo; baste sólo mencionar que constituyen un instrumento de gran utilidad para apoyar el seguimiento del proceso.

Los módulos son los siguientes:

1. Incorporación al objetivo.
2. Valoración y selección de proyectos.
3. Elaboración de proyectos.
4. Seguimiento.

De forma gráfica, la articulación interna de los mismos sería la siguiente:



6.6. CONTENIDO DE LOS MÓDULOS

Como se observa en el esquema general, sólo la determinación de los objetivos políticos y la aprobación de las estrategias y proyectos propuestos por los Centros Directivos corresponden al nivel político del Departamento, desarrollándose el resto de la metodología a nivel de los Centros Gestores.

Desde una perspectiva global, esta estructura modular recoge el enfoque en cascada del establecimiento de objetivos y los pasos más importantes del proceso «APO»:

- El Módulo 1, *Incorporación al objetivo*, parte de la existencia de una serie de metas de carácter global y de más largo alcance, cifradas en los objetivos políticos departamentales, a partir de los cuales se establecen una serie de pautas para facilitar la *selección de estrategias* como vehículos o instrumentos que denotan un programa general de acción y un despliegue de esfuerzos y recursos encaminados a la consecución de tales objetivos. La existencia de estrategias contribuye a que la organización se aproxime a donde quiere llegar, pero *no aseguran por sí mismas*

que se llegue en realidad al lugar que se desea. Para ello es necesario contar con *objetivos* específicos que proporcionen pautas concretas de actuación, cuya consecución signifique avanzar de hecho en la dirección emprendida.

- El Módulo 2, *Valoración y selección de proyectos*, ofrece a los centros directivos una guía para formular los *objetivos específicos* de los proyectos que constituirán, una vez valorados y seleccionados, tanto los objetivos concretos de los niveles superiores (responsables globales de cada proyecto) como el punto de referencia inmediato de toda la dinámica organizacional.
- El Módulo 3, *Elaboración de proyectos*, aborda la fase de planificación propiamente dicha, a través de la cual se estructura un proyecto en un *plan de actividades* y se establecen objetivos derivados en distintos niveles de la organización, con un grado creciente de concreción. El plan de acción, como ya se ha mencionado, implica un conocimiento exacto de las actividades a realizar, quién las va a desarrollar, cuándo deben acometerse y cómo se van a ejecutar.
- Finalmente, el Módulo de *Seguimiento* cierra el ciclo del proceso «APO» y pone a disposición de los centros gestores un sistema de seguimiento que se articula en dos niveles: grado de *ejecución* del proyecto y *evaluación* de los resultados obtenidos.

A partir de la información obtenida en esta etapa, la metodología implica una realimentación del sistema, lo que propicia la posibilidad de efectuar correcciones en el curso de la ejecución del plan, reelaborarlo, o llegar incluso a una nueva redefinición de objetivos. De esta manera el conjunto mantiene un carácter *dinámico*.

7. DESARROLLO METODOLOGICO

7.1. MÓDULO 1: INCORPORACIÓN AL OBJETIVO

7.1.1. *Introducción*

Aunque la dinámica organizacional haya asimilado en mayor o menor medida la formulación de objetivos como algo inherente a la propia existencia de la organización, lo cierto es que la formulación de estrategias no ha presentado el mismo impacto en la práctica gerencial cotidiana, tal vez debido a su perfil difuso, a una falta de comprensión de cómo se integran dentro de todo el proceso de planificación, o más sencillamente debido al «terreno resbaladizo» sobre el que se cimenta la planificación estratégica: análisis del entorno, predicciones de futu-

ro, autoevaluación de la organización, todo ello en un indudable ejercicio creativo e intuitivo.

Esta situación está siendo superada en la actualidad a la vista del auge experimentado desde los años setenta por la *planificación estratégica*, como consecuencia de la creciente influencia en las organizaciones de un entorno dinámico, del impacto tecnológico y del incremento de la competitividad, que han obligado al nivel directivo a tomar decisiones previas a la formulación de objetivos, con el fin de comprometer sus recursos para el futuro en una dirección determinada.

A este planteamiento general responde el diseño del Módulo 1 de la metodología, que pretende proporcionar a toda organización pública un *esquema sencillo para facilitar la selección de grandes líneas de actuación*, y derivadas de los objetivos políticos departamentales, para *encauzar el uso productivo de sus recursos y proporcionar dirección y unidad a los planes de acción*. Se basa, por tanto, en el concepto ya acuñado de estrategia (22) y ofrece un modelo de planificación estratégica.

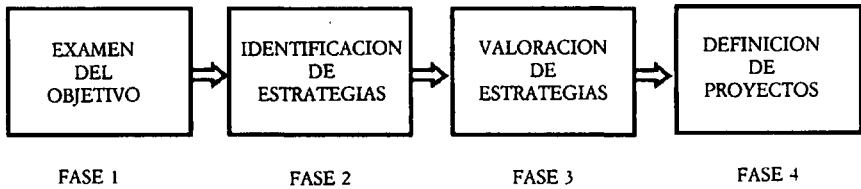
Su utilidad reside en que requiere un proceso de reflexión mediante la sistematización del análisis de las distintas opciones estratégicas para llegar a *optimizar* las actuaciones concretas, ya que, si por un lado no existe una estrategia única igualmente válida para el conjunto de las organizaciones, aunque éstas tengan un carácter público e incidan en el mismo sector de actividad, por otro, la consecución de un objetivo puede exigir la adopción simultánea de diversas estrategias.

Ello exige tener presente las siguientes consideraciones básicas en torno a las mismas:

- Deben *asegurar* el cumplimiento del objetivo político, al menos en parte.
- Esta cobertura del objetivo político ha de ser *cuantificada*, en la medida de lo posible.
- Las diversas estrategias deben ser *complementarias*, nunca incompatibles.
- Las estrategias deben ser *viabiles* y, por tanto, articulables en uno o varios proyectos.

El proceso concreto a través del cual el Centro Directivo se incorpora a la consecución del objetivo político se estructura en las siguientes fases que componen el primer módulo:

(22) Como se recordará, se han definido las estrategias como «los caminos o líneas en que se proyecta la actuación de los centros directivos para el logro de un objetivo».

MÓDULO 1. *Incorporación al objetivo*

Con este esquema se pretende básicamente lo siguiente:

1.º Profundizar en el objetivo e identificar los factores que puedan resultar decisivos para una elección *óptima* de estrategias (*Examen del objetivo*).

2.º Formular, en base a esos efectos ya determinados, las grandes líneas de actuación, mediante un proceso formal de reflexión de carácter sistemático y creativo (*Identificación de estrategias*, fase clave dentro del conjunto del módulo).

3.º Una vez formuladas las grandes líneas de actuación, hay que someterlas a un proceso de valoración para obtener una jerarquía de estrategias en función de la distinta prioridad que se pueda atribuir a cada una de ellas (*Valoración de estrategias*).

4.º Finalmente, se trata de determinar la viabilidad de las estrategias mediante una primera determinación de los proyectos que pueden desarrollarse vinculados a cada una de ellas (*Desglose en proyectos*).

7.1.2. Fase 1.ª: *Examen del objetivo*

Como ya se ha mencionado, el objeto de las estrategias es proporcionar cursos alternativos de acción para salvar la distancia existente entre la situación actual o de partida y la situación deseada, contenida en el objetivo político. Más allá de su tenor literal, se trata de plantear las posibles *observaciones* o *matices* que puedan caracterizarlo o que impliquen la determinación de factores complementarios que nos proporcionen un enfoque más global de los mismos.

Los fundamentos de la planificación estratégica (como es parte integrante del sistema «APO»), obligan a tomar como punto de referencia inmediato la existencia de un entorno dinámico que hay que considerar para identificar los diversos factores que puedan incidir de alguna forma en la consecución del objetivo por el Centro Directivo de referencia (23). El análisis crítico del ambiente externo implica una va-

(23) Sobre el concepto de planificación estratégica, Heinz WEIRICH, *Excelencia administrativa, productividad mediante Administración por objetivos*, Ed. Limusa, p. 54, señala que es «engñosamente sencilla: analiza la situación actual y la situación que se espera en el futuro, determina la dirección de la firma y desarrolla los medios para realizar la misión». Este proceso im-

loración global y continua de los problemas, oportunidades y riesgos que afronta la organización.

Sin embargo, el desarrollo de planes estratégicos supone no sólo analizar y detectar las fuerzas relevantes del *ambiente externo*, sino que hay que relacionarlas y confrontarlas con la *capacidad y recursos internos*. Como señala RAIA, «es fundamentalmente un problema de acoplar e integrar lo que la organización *puede* hacer con lo que *podría* hacer» (24), lo que nos lleva inevitablemente a considerar en el análisis determinadas previsiones.

Con objeto de sistematizar el análisis del ambiente interno-externo, los estrategias cuentan con la ayuda de un cierto número de *matri-ces* ya elaboradas para centrar las distintas opciones estratégicas en torno a las posibles relaciones de una serie de variables críticas; aun con alguna diferencia de matiz, las variables que recogen y la lógica del planteamiento al que responden son comunes.

El enfoque más común consiste en evaluar los *puntos fuertes y débiles*, las posibles *amenazas y las oportunidades* existentes, para esbozar con todo ello un determinado perfil y proyección futura de la organización, como condicionantes de una óptima selección de opciones estratégicas.

En este proceso de autoevaluación, el Centro Directivo debe contemplarse como una entidad total y examinar sus puntos fuertes y débiles en relación con una serie de elementos determinantes para toda organización pública, en especial:

Elementos internos

Hay que considerar primeramente todo lo relativo a la *estructura organizativa*: tipo de organización, «organigrama», grado de coordinación interna, sistema de comunicación, sector de actividad sobre el que incide, competencias atribuidas, grado de concentración efectiva de competencias, nivel de eficacia en la prestación del servicio, etcétera.

Intimamente relacionados con el punto anterior se encuentran las reflexiones en torno a la distribución interna de *recursos*, tanto en relación con los recursos humanos (grado de disponibilidad, nivel de cualificación, división del trabajo, aptitudes y actitudes de los niveles directivos, intermedios e inferiores, ejercicio de liderazgo, trabajo en

plica la identificación y el análisis de los factores externos a la organización. Por su parte H. MINTZBERG, *La estructuración...*, op. cit., p. 51, concibe la estrategia como «una fuerza de mediación entre la organización y su entorno, por lo cual su formulación requiere la interpretación del entorno, así como el desarrollo de pautas coherentes en flujos de decisiones organizativas (estrategias), para poder hacerle frente».

(24) A. P. RAIA, *La Administración...*, op. cit., p. 45.

equipo, cultura administrativa existente, etc.), como los de carácter técnico (en especial, los informáticos), y financiero (presupuestario).

El diagnóstico en relación con los recursos humanos nos sirve para plantear dos cuestiones especialmente problemáticas en el campo de las organizaciones públicas. En primer lugar, una reconsideración acerca del papel que efectiva y realísticamente desempeñan en la organización, habida cuenta de la insuficiente asimilación de los recursos humanos como el elemento fundamental con el que opera la Administración; en segundo lugar y como manifestación de esa realidad, aunque con sustantividad propia, se debe plantear la necesidad de abordar, a partir de ese diagnóstico, una *planificación estratégica del personal* (identificación de necesidades, reclutamiento, formación...), paralela al plan estratégico de la Unidad.

Elementos externos

En relación con el ambiente externo la mayoría de los autores se remiten al análisis de elementos o factores de tipo económico (25), social, político y tecnológico, interpretados de forma restrictiva, esto es, considerando de cada uno de ellos sólo lo que puede ser decisivo para el éxito de la organización.

Con independencia de la oportunidad de considerar alguno o varios de estos elementos por las organizaciones públicas en función de sus necesidades, con carácter general puede ser válido para el conjunto de éstas enfocar el análisis del marco externo en relación con *la evolución de la demanda social, receptividad de los usuarios, definición de nuevos servicios que deban prestarse, nivel de cooperación y coordinación con otros centros intervinientes, grado de apertura a las experiencias e innovaciones introducidas en el funcionamiento de otras organizaciones públicas o privadas, imagen externa del centro u organismo, etcétera*.

En definitiva, mediante el juego de correlación entre los puntos fuertes y débiles del Centro Directivo en relación con los ámbitos interno y externo, se sintetizan los *factores reales que pueden incidir favorablemente en la consecución de un objetivo, así como aquellos que dificultarán su logro*, constituyendo todo ello una excelente base de datos para analizar las amenazas, las oportunidades y los riesgos.

Una vez obtenida esa información, resulta de gran utilidad para enfocar las posibles opciones estratégicas la denominada *matriz TOWS*, elaborada por H. KOONTZ (26), que se estructura en torno a cuatro va-

(25) Todos los autores destacan en este punto la importancia de los *análisis de mercado*.

(26) Marula KOONTZ, «Marking Strategic Planning Work», *Business Horizons*, vol. 19,

riables que ya nos son conocidas y que se pueden considerar bien aisladamente, bien en relación unas con otras:

- T = Amenazas.
- W = Debilidades.
- O = Oportunidades.
- S = Fuerzas.

El modelo parte del análisis de las amenazas (T), porque en muchos casos la organización aborda la planificación estratégica por la percepción de un problema, una crisis, una perspectiva de cambio o cualquier otro tipo de amenaza. A título de ejemplo, la adopción hipotética de la estrategia SO significaría la utilización de las fuerzas para aprovecharse de las oportunidades; el objetivo sería moverse desde otras posiciones en la matriz hasta alcanzar esta situación; las debilidades deben superarse para que se conviertan en fuerzas, y si existen amenazas, hay que sortearlas para concentrarse en las oportunidades.

De hecho, como señalan KOONTZ, O'DONNELL y WEIRICH, hay que evitar la práctica común de sobrestimar las deficiencias y subestimar los puntos fuertes. La experiencia demuestra cómo múltiples organizaciones han dedicado demasiados esfuerzos a la atención de sus deficiencias (estrategia W), perdiendo así la oportunidad de capitalizar sus puntos fuertes. Si bien aquéllas se deben corregir en la medida de lo posible, lo más prometedor consiste en identificar los puntos fuertes y las oportunidades y sacar ventaja de ellos al formular las estrategias.

Lo importante de la utilización de estas técnicas es que proporcionan una estructura conceptual en torno a la cual se sistematiza el proceso de reflexión previo a la formulación de estrategias.

7.1.3. Fase 2.^a: Identificación de estrategias

El análisis precedente de las oportunidades y amenazas ambientales y de los puntos fuertes y débiles del centro directivo *estimula el proceso de identificación de estrategias*, que es en realidad el objeto central

núm. 2, pp. 37 y ss. Este mismo esquema conceptual puede aparecer ocasionalmente bajo otras siglas, como, por ejemplo, las de AODV, que recogen los mismos conjuntos de variables aunque con distinta terminología: A (amenazas), O (oportunidades), D (desventajas), V (ventajas). Naturalmente, esta matriz puede utilizarse independientemente al análisis de los puntos fuertes y los puntos débiles, pero con carácter previo habrá que determinar y enumerar las ventajas y desventajas organizacionales. Para un análisis más profundo de la misma, *vid.* H. WEIRICH, *Excelencia...*, *op. cit.*, pp. 75 y ss.

de esta primera fase en que se ha estructurado el proceso de «APO».

Es éste el momento más creativo, ya que, como señalan los especialistas, «no hay un sistema perfecto de formulación de estrategias» (27) y las organizaciones oscilan en este punto entre el carácter espontáneo y ametódico de su formulación y la existencia de departamentos específicos de planificación estratégica.

Sin necesidad de llegar a este último extremo, cualquier centro directivo puede abordar de forma más o menos informal, y sin excesivo coste en tiempo y recursos, la formulación de estrategias, mediante un proceso reflexivo por parte de un grupo de trabajo creado *ad hoc* que actúe de acuerdo con las siguientes premisas:

1.^a Debe cuidarse la composición del mismo, combinando en los criterios de selección de sus miembros la representación de distintos niveles de la jerarquía organizacional (superiores e intermedios) (28), la edad (que favorezca la dispersión), la experiencia y el grado de creatividad e iniciativa personal.

2.^a No deben considerarse únicamente las líneas de actuación anteriormente seguidas por el Centro gestor. Por definición, la estrategia acepta desencadenar un proceso que culminará en la mejor prestación del servicio al mercado en condiciones más ventajosas para la organización. En este sentido, marcado por el propósito innovador, la formulación de estrategias requiere la capacidad para imaginar posibilidades que se apartan de las rutinas ya establecidas y que pueden significar una ruptura, o al menos modificaciones importantes respecto a la situación anterior (29).

3.^a Sin necesidad de insistir en el papel que con carácter general deben desempeñar las técnicas gerenciales en este nuevo enfoque de administración, baste mencionar el grado de flexibilidad que confieren y la utilidad que pueden proporcionar las técnicas de carácter creativo (Brainstorming, del Grupo Nominal, etc.), para la formulación de estrategias.

(27) Henry MINTZBERG, «Cómo modelar la estrategia», en *Harvard-Deusto Business Review*, núm. 34, segundo trimestre de 1988, pp. 73-84.

(28) Independientemente del carácter *participativo* de la APO, MINTZBERG, *op. cit.*, p. 77, señala que la formulación de estrategias por los niveles más altos de la organización explica muchos fracasos del mundo empresarial, constituyendo «uno de los grandes errores de la dirección estratégica convencional».

(29) Los autores recogen una gran variedad de tipos de estrategia. A título ejemplar, S. ROBINS, *Administración...*, *op. cit.*, pp. 145 y ss., destaca los cuatro tipos más genéricos de estrategias posibles a adoptar por una organización: Estabilidad, Crecimiento, Contracción, y un cuarto enfoque que resulta de la combinación de estos tres elementos. Por su parte, el profesor Michael PORTER, de la Universidad de Harvard, identifica las siguientes estrategias genéricas: Estrategia de Liderazgo de Costos (productos y servicios de dos a bajo coste), Estrategia de Diferenciación (productos y servicios de otra calidad y precio), Estrategia de Enfoque (atención a un sector específico de la clientela, mercado geográfico, canal de distribución o segmento concreto de la línea del producto o servicio).

4.^a Deben considerarse todas las posibilidades y enfoques a la hora de concebirlas (pensamiento horizontal): adaptación al entorno, dirección de recursos internos (especialmente humanos), procedimientos, mecanización, etc., pues toda estrategia abarca e informa la actividad de la dirección general.

Finalmente, el profesor J. TENA MILLÁN (30), a efectos de la ordenación interna de la actividad en el grupo de trabajo, divide el proceso concreto de formulación de estrategias en tres etapas, según el ámbito temporal que debe ser considerado en: *antes, durante y después*, teniendo en cuenta que en cada una de estas perspectivas se considerarán factores distintos. En el *antes* entrarán en juego las reflexiones anteriores sobre el entorno; en la etapa de *durante*, lo anterior se concreta en una identificación de las posibilidades de la organización y de la toma de decisiones en relación con la estrategia a seguir; en la etapa correspondiente al *después* entran en consideración todos los elementos de ejecución o implantación de lo decidido, con las consiguientes repercusiones sobre los individuos, los cuales pueden alentar u obstaculizar los cambios que de forma natural emanan de la nueva estrategia.

7.1.4. Fase 3.^a: Valoración de estrategias

Las estrategias ya identificadas en base a los criterios expuestos anteriormente proporcionan una visión general de enfoques factibles que deben ser evaluados antes de la toma de decisiones. El objetivo de la valoración es llegar a obtener una *ordenación jerárquica de estrategias*, que resulta imprescindible de cara a una primera distribución de recursos implicados, en función del grado de prioridad obtenido por cada una de ellas.

Para evaluar las estrategias se utiliza un método que consiste básicamente en *enfrentar cada estrategia a un cierto número de criterios prefijados*, calibrando su prioridad respecto a dos factores:

- Impacto sobre el objetivo político.
- Tiempo de reacción.

Los criterios se fijan en consideración al tipo de objetivo, características del Centro Directivo y otros aspectos que se consideren relevantes para la unidad en cuestión, ya que se van a utilizar como parámetros de valoración. La ponderación de los criterios se efectúa sobre una escala que va de 1 a 10, en función de su menor o mayor relevancia en la consecución del objetivo.

(30) Joaquín TENA MILLÁN, *Organización de la empresa: Teoría y Aplicaciones*, Ed. Eada Gestión, 2.^a ed., Barcelona, 1989.

Una vez obtenida la ponderación global de criterios, hay que ponderar, empleando la misma escala de valoración de 1 a 10, la relevancia que cada estrategia tiene respecto de cada uno de los criterios establecidos. Ello supone *matizar* el peso de *cada criterio* ante la naturaleza de *cada estrategia* en particular.

Es importante destacar que al formular los criterios de ponderación debe determinarse claramente el sentido positivo o negativo de su incidencia, estableciendo la puntuación directa o inversa según sea aquél.

A título de ejemplo, el gráfico siguiente recoge una *Tabla de valoración ponderada de estrategias*, que resulta de gran utilidad para facilitar la comprensión del método utilizado y que ha sido tomada de un caso real.

4. *Tabla de valoración ponderada de las estrategias*

Criterios	Factor de ponderación global	Factor específico estrategia núm. 1	Factor específico estrategia núm. 2	Factor específico estrategia núm. 3	Factor específico estrategia núm.	Factor específico estrategia núm.
Autonomía para la aplicación.....	7	5	7	3		
Tiempo de implantación	5	3	5	2		
Coste de realización.....	3	8	8	9		
Incidencia en los ciudadanos.....	9	4	9	1		
TOTAL	240	110	179	67		

En el ejemplo propuesto, el Centro Directivo ha utilizado unos criterios (primera columna) que podríamos calificar de estándares, ya que son perfectamente aplicables (aunque no necesariamente) a cualquier organización pública. El criterio de *incidencia en los ciudadanos* se ha tomado en sentido positivo, de tal forma que a *mayor* número de ciudadanos afectados corresponderá una puntuación *mayor*. Por el contrario, el criterio de *tiempo de implantación* se ha tomado en sentido negativo, de manera que a *mayor* tiempo corresponderá una puntuación menor.

Por otra parte, si observamos la ponderación realizada en cada criterio (segunda columna: *factor de ponderación global*), se aprecia que, con cierta diferencia sobre los demás, el de «incidencia en los ciudadanos», ha sido el más valorado por el Centro Directivo en función de su objetivo político (se le ha asignado una puntuación de 9 sobre 10).

Por su parte, el *factor específico de cada estrategia* (siguientes columnas) recoge la importancia que cada una de ellas representa en relación con cada uno de los criterios; esta información se obtiene con-

trastándola sucesivamente con cada uno de ellos y asignando la correspondiente puntuación, de acuerdo con el sentido en el que opera cada criterio. Así, por destacar el aspecto más llamativo de la ponderación efectuada en la tabla anterior con la estrategia número 1, se observa que el enfoque a largo plazo que determinaría su implantación justifica la escasa puntuación (3 puntos) que ha obtenido esa estrategia en relación con el criterio de «tiempo de implantación» (sentido negativo: a mayor tiempo, menor puntuación).

La valoración final que se refleja en la última fila de la tabla (*total*) recoge, para cada *estrategia*, la suma de los productos del factor de ponderación global y el factor específico de ponderación en cada criterio:

$$\text{Total} = \text{factor ponderación global} \times \text{factor específico}$$

La estrategia más valorada en el caso expuesto es la número 2, que ha obtenido una puntuación de 179 sobre un máximo posible de 240 (31).

Naturalmente, la valoración realizada tiene un carácter subjetivo, último, según los criterios de ponderación utilizados, pero lo que se pretende con este sistema de valoración es *objetivizar* en la mayor medida posible algo que por naturaleza es subjetivo, de hecho, el resultado podrá no coincidir con la importancia que inicialmente atribuíamos a cada una de ellas en relación con el objetivo propuesto, lo cual explica que el proceso añadido de reflexión, sin duda mejora la calidad de las decisiones.

7.1.5. Fase 4.^a: Desglose en Proyectos

Lógicamente, todo este proceso que venimos desarrollando resultaría absolutamente vacío e inútil si el Centro Directivo no traduce efectivamente las estrategias en proyectos concretos. Por ello se incluye en una última fase, un avance de los proyectos posibles que deben llevarse a cabo para desarrollar cada estrategia, procurando que en su conjunto cumplan las mismas condiciones de *compatibilidad y complementariedad* exigidas en relación con aquéllas.

Esta primera aproximación a los proyectos es de nuevo, fruto de un proceso de análisis de los factores estratégicos que se plantean en relación con aquéllos, tanto desde la perspectiva interna de la unidad, como de la que proporciona el marco externo.

(31) Este valor tiene un carácter puramente indicativo de la valoración realizada de estrategias y se obtiene de la suma de los productos entre el factor de ponderación global y la máxima puntuación (10) que se puede otorgar a cada criterio.

Así, el Centro Directivo debe indagar acerca de la existencia, o no, de *experiencias anteriores*, tanto propias como externas (internacionales, ámbito privado, otras Administraciones públicas, etc.). En caso de existencia de proyectos o actuaciones anteriores vinculadas a la estrategia, hay que precisar el *grado de maduración* de dichas experiencias, *valorar los resultados obtenidos* y determinar el área concreta de aplicación, como factores más relevantes; en caso negativo, habría que considerar con mayor precisión la *demanda social* existente en relación con cada uno de los proyectos, caracterizándola, a ser posible, bajo criterios tanto cuantitativos como cualitativos.

Con ello se pretende facilitar la generación de *ideas precisas* en relación con *las posibilidades reales de actuación* para concretar los proyectos que se estimen como inicialmente factibles.

7.1.6. Conclusión

El Módulo 1, «Incorporación al objetivo», se desarrolla en torno al concepto de estrategia y ofrece un modelo de planificación estratégica a través del cual se analiza la situación actual y la situación que se espera en el futuro, se determinan las posibles direcciones a emprender, se valoran y se avanzan los medios para lograrla.

En realidad, éste es un proceso complejo que exige un enfoque sistemático para identificar y analizar los factores externos a la organización y relacionarlos con las capacidades del centro directivo, tanto en lo concerniente a las estrategias como en la primera aproximación a los instrumentos (proyectos), que nos permitirán avanzar en la dirección o direcciones emprendidas, una vez que las decisiones estratégicas hayan sido asumidas por los responsables políticos.

7.2. MÓDULO 2: VALORACIÓN Y SELECCIÓN DE PROYECTOS

7.2.1. Introducción

Ya se mencionó inicialmente que la actuación administrativa cifrada en proyectos, como catalizadores del trabajo cotidiano en el sector público, constituye un primer paso para inducir mejoras sustanciales en el sistema actual de gestión, en cuanto instrumentos que permiten por sí mismos controlar el grado de eficacia administrativa e identificar responsabilidades por los resultados obtenidos.

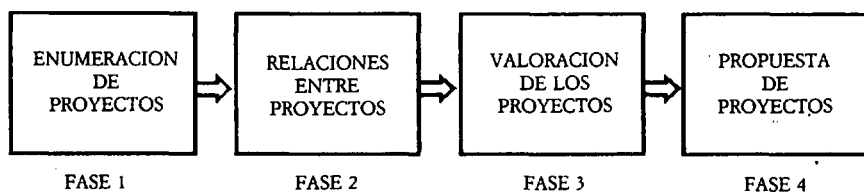
Ciñéndonos a un análisis estrictamente metodológico, cabe destacar que si el Módulo 1 gira en torno al concepto de estrategia y, por tanto, se sitúa en un nivel mayor de abstracción, el Módulo 2 se centra

en el análisis concreto de los proyectos, cuya función estriba en hacer *operativos* esos caminos o vías para proporcionar al Centro Directivo líneas concretas de actuación. Como se recordará, los proyectos se han definido como *conjuntos coordinados de actividades, asociados a una estrategia, que pretenden conseguir resultados concretos que apoyen la consecución de un objetivo*.

El objeto de este segundo módulo es sistematizar el proceso a seguir para la *selección y valoración* de proyectos. Para ello se manejan *todos* los posibles proyectos que se hayan enunciado para desarrollar una estrategia. A efectos expositivos nos referiremos, por tanto, al proceso a seguir en relación con el desglose de proyectos asociados a una única estrategia, que habrá que hacer extensivo al resto de los proyectos vinculados a las otras estrategias asumidas por el centro gestor.

Partiendo de la propuesta de proyectos alternativos, entre los que probablemente habrá que escoger y en cualquier caso habrá que priorizar, el Centro Directivo tiene que proceder a continuación a un análisis más profundo de los mismos, a través de una secuencia lógica que se expresa gráficamente de la siguiente forma:

MÓDULO 2. Valoración y selección de proyectos



Este esquema conceptual determina el siguiente orden de actuaciones:

1.º En primer lugar, hay que concretar los objetivos específicos de cada uno de los proyectos (*Enumeración de proyectos*).

2.º A continuación, hay que analizar las posibles interacciones que puedan existir entre ellos (*Relaciones entre proyectos*).

3.º En tercer lugar, se trata de valorar los proyectos siguiendo un método similar al utilizado para la valoración de estrategias y que consiste, básicamente, en enfrentar aquéllos a una serie de criterios preestablecidos (*Valoración de proyectos*).

4.º Finalmente, el centro directivo tiene que seleccionar los proyectos que enmarcarán sus actuaciones concretas (*Propuesta de proyectos*).

A través de este proceso interactivo, en el que destaca la fase primera por su especial incidencia en el sistema, se obtiene una *visión global* del conjunto de proyectos que podría ejecutar el Centro Directivo en el marco de sus competencias y situación estratégica.

7.2.2. Fase 1.ª: Enumeración de proyectos

Partiendo del listado de proyectos que *inicialmente* se consideran realizables por el Centro Directivo, y que están asociados a una determinada estrategia, la fase inicial sistematiza la concreción de los *objetivos específicos* de cada uno de los proyectos.

Esta fase resulta crucial, ya que toda la problemática «APO» de formulación de objetivos se manifiesta en este punto de la presente metodología, puesto que los objetivos políticos vienen dados y no requieren el mismo grado de concreción.

De hecho, la esencia de la APO está en el establecimiento de *objetivos tangibles, mensurables y comprobables*, aunque las «metas» organizacionales, entendidas en sentido equivalente al de los objetivos políticos, constituyan un imprescindible punto de referencia.

Al ser, por tanto, el momento más crítico de todo modelo «APO» y condicionar tanto la *planificación* de los proyectos como el sistema de *seguimiento*, conviene tener presentes las siguientes observaciones:

1.ª Hay que distinguir entre la denominación del proyecto y su objetivo específico. La primera resulta irrelevante a efectos metodológicos, mientras que lo verdaderamente esencial es la formulación rigurosa del segundo. Un proyecto sin objetivo específico es, como mucho, una mera declaración de intenciones.

2.ª Los proyectos tienen que ser *selectivos* y no abarcarlo todo; hay que evitar confundir en la práctica el concepto de *proyecto* con el de *estrategia*. Independientemente de la envergadura de aquél, que podrá ser mayor o menor, su enfoque es necesariamente más limitado y específico, así como de proyección temporal más corta. En última instancia, se puede utilizar como criterio distintivo el hecho de que de una misma estrategia se pueden derivar varios proyectos.

Hechas estas consideraciones previas, los objetivos de los proyectos, como «objetivo» propiamente dicho del sistema «APO», deben estar bien expresados. A tal efecto, su formulación deberá atenerse a las siguientes directrices relativas al *carácter, contenido y formas de expresión* de los mismos.

En cuanto al *carácter*:

- Deberán formularse en términos *preferentemente cuantitativos* o, en su defecto, en expresiones *cualitativas susceptibles de medición*, ya que en este punto, como en todo el proceso, hay que adaptarse a las peculiaridades de la organización, de tal forma que en función de su tipo y de la materia sobre la que se incida

se podrán o no cuantificar los objetivos de los proyectos con mayor o menor facilidad (32).

- Lo verdaderamente importante, lo que constituye la clave o el núcleo de la «APO», es que los objetivos sean *tangibles, mensurables y verificables*. Ello significa que al término de determinado período debe ser posible saber si los objetivos se han alcanzado o no y en qué nivel de cumplimiento se encuentran.

Por lo que atañe al *contenido*:

- La formulación del objetivo tiene que caracterizar con precisión los *resultados* que se pretenden obtener con la ejecución de los proyectos.
- Sin embargo, el resultado, con ser el contenido básico que debe recoger la formulación de un objetivo, no es realmente el único. El contenido del objetivo de un proyecto debe ser lo más *concreto y específico* en relación con el siguiente conjunto de elementos:
 - La *acción* que se va a emprender (verbo en infinitivo).
 - *Aquello* sobre lo que se va a incidir (el *qué*).
 - El *resultado o resultados* que se pretenden obtener.
 - El *marco temporal* de ejecución del proyecto (el *cuándo*) (33).
 - A ser posible, el *coste* del mismo (el *cuánto*).

En cuanto a las formas de *expresión*:

- De acuerdo con el carácter claro y conciso del lenguaje «APO» en general, la formulación del objetivo no puede dar lugar a ambigüedad o vaguedad alguna y debe recoger, por escrito, tan sólo lo esencial (34) y en términos inteligibles para todos aquellos que participen en la ejecución del proyecto.

Finalmente, hay que tener presentes a la hora de establecer los objetivos específicos de los proyectos dos cuestiones, íntimamente rela-

(32) Todos los autores convergen en este punto: deben cuantificarse cuando sea posible, pero la cuantificación no es condición *sine qua non* de una correcta formulación de objetivos. A. P. RAIA, *La Administración...*, *op. cit.*, sugiere el empleo de subobjetivos para aquellas áreas difíciles de cuantificar (p. 74).

(33) Aunque en casi todos los programas de «APO» los objetivos se establecen para períodos cortos, oscilando la proyección temporal entre el carácter trimestral y anual, la fórmula ideal, aunque no frecuente, es combinar programas «APO» a corto plazo con planes estratégicos a largo plazo. En cualquier caso, lo importante es que los planes a corto plazo tengan un carácter instrumental en relación con metas de largo alcance.

(34) Por obvio que parezca, todos los autores insisten en recoger por escrito los objetivos como parte de la sistemática APO. Favorece la comunicación y deben tomarse como un punto de referencia constante para que todo el personal comprenda cómo contribuye su trabajo a la consecución de los objetivos. En cuanto al lenguaje APO en general, *vid.* A. P. RAIA, *La Administración...*, *op. cit.*, p. 35.

cionadas entre sí, que se corresponden con dos principios básicos de la filosofía «APO»:

- El primero ha sido ya reiteradamente mencionado y se refiere al *procedimiento* a través del cual se fijan los objetivos, esto es, el *cómo* se lleva a cabo el proceso. KOONTZ, O'DONNELL y WEIRICH señalan acertadamente en este punto que el problema no está en la disyuntiva *ascendente versus descendente*, sino en asegurar la *toma participativa de decisiones*, es decir, en garantizar un proceso basado en el diálogo y el trabajo en equipo, en la profunda convicción de que *todos* tienen algo que aportar. Aunque pueda resultar paradójico, la toma participativa de decisiones permite un funcionamiento descentralizado en el seno de la organización, manteniendo simultáneamente un fuerte grado de integración del personal (35).

Por otra parte, aunque la motivación no depende exclusivamente de la participación, ésta resulta determinante para el desenvolvimiento de un clima favorable en nuestras organizaciones públicas que permita la actuación de fuerzas motivadoras como la autorresponsabilización por la asunción de compromisos personales.

- El segundo de estos principios destaca que el objetivo tiene que ser lo suficientemente *difícil* como para constituir un reto para las personas comprometidas en su ejecución. La idea es, por tanto, que la ejecución del proyecto se presente como un *desafío asumible*.

Ese esfuerzo complementario se relaciona directamente con los objetivos de desarrollo personal, que implica la consecución de objetivos en el sistema «APO», y con la existencia de un *sistema de incentivos*, complemento imprescindible para garantizar un funcionamiento eficaz del mismo.

En definitiva, dado que los objetivos y sus resultados constituyen el elemento de medida básico del *grado de eficacia* del Centro Directivo, hay que ser especialmente riguroso en su elaboración y en la preparación de los datos que sirvan de soporte.

(35) Como evidencian los más recientes planteamientos sobre excelencia administrativa, se necesita una Administración descentralizada para que la organización trabaje y se necesita una Administración por Objetivos para que la descentralización trabaje.

7.2.3. Fase 2.^a: Relaciones entre Proyectos

Otro aspecto que debe abordarse en el estudio de los proyectos es el relativo a su *compatibilidad y coordinación interna*, lo cual nos lleva a plantear el análisis de las relaciones existentes entre proyectos ejecutables por un mismo Centro Directivo.

Se trata de poner en práctica la idea de que los proyectos forman una red y hay que asegurarse de que sus componentes encajan unos con otros.

Para llevar a cabo este análisis deberán considerarse siempre *todos* los proyectos que maneje el Centro Directivo, aunque *a priori* no exista relación alguna entre ellos, con la finalidad de evitar que su desarrollo o ejecución posterior se vea interrumpido o dificultado por la existencia de interacciones no deseadas e imprevistas.

Las posibles relaciones que pueden manifestarse entre los diversos proyectos se han sistematizado en cuatro tipos, aunque cada organización podría, obviamente, incorporar los que estime convenientes en función de sus necesidades; estas relaciones pueden ser de:

- *Incompatibilidad*: ésta relación se manifiesta cuando los objetivos perseguidos por los proyectos son contradictorios.
- *Equivalencia*: inversamente a la anterior, esta relación se aprecia cuando los proyectos persiguen, de hecho, el mismo objetivo concreto.
- *Inclusión*: se da una relación de inclusión cuando uno de los proyectos puede ser considerado como parte o actividad, en sentido amplio, de otro proyecto.
- *Dependencia temporal*: existe esta relación cuando para el desarrollo de un proyecto, en todo o en parte, se requiere como paso previo la realización de otro proyecto, en su totalidad o en alguna de sus actividades.

En los supuestos de inclusión y dependencia resulta fundamental determinar cual es el proyecto dominante, pues habrá de tenerse en cuenta para la selección posterior de los mismos.

Esta fase de establecimiento de relaciones puede descomponerse en dos momentos:

- En primer lugar, considerando todos los proyectos asociados a *una sola* estrategia.
- A continuación, analizando las relaciones entre proyectos correspondientes a *todas* las estrategias del Centro Directivo, pues es frecuente que proyectos derivados de distintas estrategias aplicadas por un mismo Centro Directivo, puedan estar interrelacionados.

7.2.4. Fase 3.ª: Valoración de proyectos

La toma de decisiones en relación con los proyectos requiere una *evaluación* previa de los mismos que se articula metodológicamente siguiendo las pautas ya establecidas para la «Valoración de estrategias» y que responde a la misma necesidad de facilitar al Centro Directivo la *selección* de los proyectos concretos que habrán de ser finalmente ejecutables.

Se trata, por tanto, de aplicar el mismo sistema de valoración ponderada para profundizar en cada proyecto y favorecer una asignación de prioridades entre ellos lo más objetiva posible, así como de los recursos, dada la limitación existente para dotar a todos los proyectos de los recursos necesarios para su ejecución.

Para ello se enfrenta cada proyecto con un grupo de criterios prefijados, operándose de forma similar a la ya expuesta para la valoración de estrategias, diferenciándose únicamente en la necesidad de *concretar más* los criterios de ponderación, de acuerdo con el carácter más específico de los proyectos en relación con aquéllas (número de ciudadanos directamente afectados, resultados a corto o largo plazo, tiempo de implantación, etc.).

Primero se lleva a cabo la ponderación global, atendiendo al peso específico que se otorga a cada criterio en absoluto y a continuación se procede a ponderar específicamente cada proyecto en función de su relevancia respecto a cada uno de los criterios.

El rango de la ponderación será igual al que se fijó con las estrategias (de 1 a 10), debiendo asimismo consignar el sentido positivo o negativo de incidencia de los distintos criterios.

7.2.5. Fase 4.ª: Propuesta de Proyectos

De acuerdo con el carácter lógico y sistemático del proceso «APO», la «Propuesta de proyectos» recoge los resultados del proceso de reflexión que se ha venido desarrollando en relación con los mismos y que se traduce en una *selección* final de proyectos.

Una vez que se han analizado las posibles relaciones existentes y que se ha valorado el conjunto de proyectos lo más objetivamente posible, el Centro Directivo cuenta con la necesaria información como para pronunciarse positivamente en relación con una determinada jerarquía de proyectos.

La prioridad asignada a determinados proyectos puede diferir de los planteamientos iniciales, no sólo por el resultado final de la valoración, sino también porque se habrán eliminado los que se hayan con-

siderado incompatibles respecto de otro proyecto más valorado, así como los que se hayan estimado como incluidos en otros. Además, en el supuesto de constatación de relaciones de equivalencia entre dos o más proyectos, el Centro Directivo optará por el que haya sido más valorado.

Por otro lado, la jerarquía de proyectos permite una *primera evaluación* de los aspectos más globales de la planificación de los mismos, como la determinación de un *responsable global* para cada uno de ellos y un primer *avance de su ejecución en el tiempo*. Todo ello configura una *propuesta final* de proyectos asumibles por el Centro Directivo que se someterá a la aprobación de los niveles políticos.

7.2.6. Conclusión

La metodología de valoración y selección de proyectos proporciona un esquema conceptual dirigido a facilitar al Centro Directivo el acierto en la selección final de proyectos como contribución realista a la consecución de los objetivos políticos a través de las distintas estrategias. Se trata, por lo demás, de un enfoque sencillo que puede adaptarse a la gestión de todo tipo de proyectos y que resulta de una gran utilidad por la información que proporciona en dos vertientes:

- En relación con la *viabilidad* de los proyectos y la importancia de cada uno en relación con los demás. Supone una *toma de postura* y un *compromiso* del centro gestor en relación con los proyectos que se van a ejecutar.
- Igualmente, la concreción de los objetivos específicos de los proyectos, el análisis de sus relaciones y el proceso de valoración requieren una serie de informes, estudios, datos, etc., que facilitan la sistemática de la planificación.

7.3. MÓDULO 3: ELABORACIÓN DE PROYECTOS

7.3.1. Introducción

De acuerdo con el enfoque propuesto, podríamos señalar, siguiendo a Anthony RAI, que los objetivos específicos de los proyectos proporcionan *el punto de partida para administrar por objetivos* en lo que supone abordar a continuación, siguiendo el carácter procesual de la «APO», la fase clave de la *planificación*, función básica en toda organización y una de las dimensiones más destacadas del sistema, ya que

«no pueden establecerse objetivos aplicables sin planeación y la planeación orientada a los resultados es la única eficaz» (36).

La fase de *elaboración de proyectos* aborda el proceso de planificación de los mismos y se plantea como un análisis sistemático de *lo que hay que hacer, cómo, cuándo, dónde, con qué, por quién y cuánto* es necesario para lograr los objetivos definidos en términos de resultados esperados. Como ya se ha apuntado, la planificación enlaza directamente con los objetivos operativos y se orienta hacia la consecución de resultados, más que a la pura ordenación de actividades o del trabajo en el seno de la organización.

Frente a la planificación ordinaria, que puede o no serlo, en el sistema «APO» la planificación es siempre formal, si bien adquiere una fisonomía propia no tanto en virtud de este último aspecto, sino por la incedencia que en ella presentan los subsistemas de índole cualitativo o informal a que nos referíamos en las líneas introductorias al enfoque sistemático.

Ello significa que en el proceso de planificación deben considerarse simultáneamente dos vertientes complementarias, pero imprescindibles, para la obtención de una *sinergia*, esto es, un efecto de refuerzo mutuo de la labor de coordinación implícita en este proceso:

A) *La planificación como instrumento formal*

La planificación formal es un instrumento de carácter técnico en manos de la dirección para satisfacer la necesidad de programar el empleo del tiempo y los recursos, de equilibrar y distribuir los recursos entre los distintos objetivos, de encuadrar las distintas actividades, de diseñar el sistema de seguimiento y, en suma, de reducir el margen de riesgo.

En este sentido, se ha apuntado en otro lugar de este trabajo que la planificación no se concibe como un instrumento rígido, sino flexible, pues este conjunto de elementos podrá ser modificado en función de circunstancias sobrevenidas como consecuencia de los cambios en el entorno y en la propia organización.

Igualmente, desde este punto de vista conviene destacar que la planificación formal será útil en todas las organizaciones públicas cuando los costes que acarrea se compensan por una mejor utilización de los recursos, por una mejora del grado de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio, así como por una mejora cualitativa y cuantitativa de los resultados obtenidos (37).

(36) KOONTZ, O'DONNELL y WEIRICH, *Administración...*, op. cit., p. 152.

(37) Como señala Andrea ZERILLI, *Fundamentos...*, op. cit., p. 140, esto no significa que

Aunque dentro del esquema de reforma organizativa propuesta por el MAP («Reflexiones...») ligada a la concepción modular, se hayan concebido unidades específicas de planificación, seguimiento y control, independientes de los centros gestores existentes en cada módulo, la metodología para la *elaboración de proyectos* ofrece un sencillo esquema de planificación formal, que puede llevarse a cabo en cualquier centro directivo. De hecho, la gestión por proyectos constituye un buen punto de partida para desencadenar el proceso de cambio que debe llevarse a cabo en nuestra Administración.

B) *La planificación como instrumento participativo*

Pero la planificación puede también utilizarse como un instrumento de *motivación del personal*.

En estos términos y como aportación novedosa de la «APO», la planificación se concibe como un *marcado acento participativo*, enfocada a la *asignación individual de objetivos*, a la *distribución de las líneas de autoridad y responsabilidad*, a la *programación de carreras y necesidades de formación* y a la *constitución de equipos*, de forma que se coordinen los esfuerzos para *integrar los objetivos de desarrollo personal con los objetivos organizacionales*.

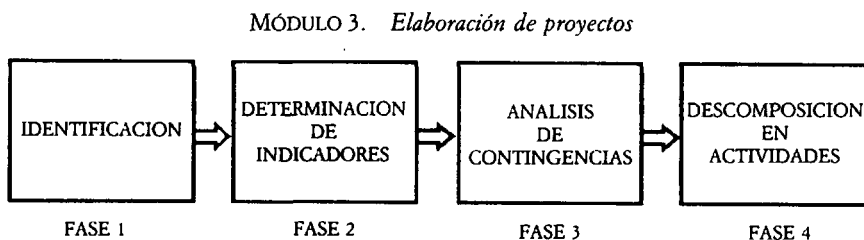
Especial importancia presenta en esta fase la participación activa del conjunto del personal que se pueda ver afectado por la ejecución del proyecto, mayor, si cabe, que en la generación de estrategias, por los efectos motivacionales que suscita y el compromiso que genera la toma de decisiones conjunta en relación con la aportación individual al logro del objetivo. Esta integración constituye un punto de partida para favorecer la aparición de buenos mandos intermedios en nuestras organizaciones públicas, por lo que resulta de nuevo especialmente indicado la utilización de métodos o técnicas participativas que involucren, desde su desarrollo inicial, a los cuadros intermedios de la organización administrativa (*niveles 26 y 24*), con el fin de incrementar el grado de racionalidad, realismo y creatividad en la generación de ideas y aunar las opiniones individuales en un consenso de grupo.

En esta línea se manifiestan las políticas de recursos humanos en la Administración en todos los países de nuestro entorno comprometidos en procesos de modernización. Con independencia del grado de avance de las reformas emprendidas, todo responsable de un centro gestor en nuestro sistema cuenta en la actualidad con un margen sufi-

cuando no concurren estos condicionantes no se deba programar (lo que sería absurdo, dado que cualquier decisión para el futuro acarrea una programación), sino que sería inútil crear problemas de programación formal allí donde es suficiente la iniciativa de los mismos individuos, informalmente coordinada.

ciente de flexibilidad y con los instrumentos necesarios como para incorporar estas tendencias a la práctica cotidiana en su lugar de trabajo.

Desde una perspectiva estrictamente metodológica, el Módulo 3, «Elaboración de proyectos» se desarrolla en cuatro fases que recogen los aspectos determinantes del esfuerzo coordinador, y que se reflejan gráficamente de la siguiente forma:



1.^a En la primera fase se identifican los recursos disponibles y el período temporal en el que se enmarca la ejecución del proyecto (*Identificación del proyecto*).

2.^a A continuación se determinan los instrumentos de medida que se utilizarán con posterioridad para verificar los resultados de la ejecución del proyecto (*Determinación de indicadores*). Con ello se avanza en el diseño del sistema de seguimiento que es parte integrante del proceso de planificación, aunque tanto su perfil definitivo como la instrumentalización del mismo se analizarán con posterioridad.

3.^a En la tercera fase se trata de anticipar las posibles incidencias o problemas que se puedan derivar de la ejecución del proyecto, con el fin de adoptar medidas de carácter preventivo (*Análisis de contingencias*).

4.^a Finalmente, es necesario descomponer el proyecto en las actividades necesarias para lograr los resultados finales y garantizar su coordinación dentro de un marco temporal (*Descomposición en actividades*).

Este proceso nos proporciona un *esquema* y una *sistemática común* para la planificación de todos los proyectos. Por tanto, a estos efectos nos centraremos nuevamente en el análisis del proceso a nivel de un *único* proyecto.

Si bien en otros modelos «APO» la determinación de las actividades constituye el punto de partida del proceso de planificación, pues son las que determinan la distribución del tiempo y la asignación de recursos (38), en el enfoque que proponemos la descripción de activi-

(38) A. P. RAIA, *Administración...*, *op. cit.*, pp. 80 y ss. El papel determinante que en este sentido desempeñan las actividades también puede inferirse del análisis de H. WEIRICH, *op. cit.*, p. 132, aunque este autor no profundice excesivamente en la fase de planificación, y se limite a una enumeración de los pasos en que se descompone el proceso.

dades se articula en un momento posterior, aunque se considere como la *fase clave* del mismo. Las peculiaridades del sector público y el carácter exhaustivo con el que se aborda el proceso de planificación son las razones que abonan la estructuración interna de la elaboración de proyectos en las fases ya descritas y, por tanto, la consideración previa a la determinación de actividades, de una serie de cuestiones como son los recursos disponibles, los instrumentos de medida a utilizar y el análisis de contingencias.

7.3.2. Fase 1.ª: Identificación del Proyecto

A partir de los datos avanzados en el módulo anterior, *Valoración y selección de proyectos*, se aborda la planificación del proyecto identificado para precisar los siguientes aspectos en relación con el mismo:

- El *responsable global*. La responsabilidad de un proyecto debe recaer sobre *una sola* persona que asume la dirección del proyecto. La identificación de la misma, así como del puesto que desempeña, deben ser conocidos por toda la organización (en última instancia, todo el sistema «APO» se basa en la existencia de un buen sistema de información y comunicación internos).
- La *duración* del proyecto, determinando las fechas definitivas de su inicio y terminación, que deberán ser programadas de forma realista.
- Los *recursos* disponibles, que se desagregan en tres variantes:
 - *Recursos humanos*: deben agruparse en niveles de cualificación y proceder a la constitución de equipos, que es el *estilo de trabajo* característico del sistema «APO» y que implica una clara delimitación de las líneas de autoridad y responsabilidad.
 - *Recursos materiales*: resulta conveniente especificar los de carácter informático y su nivel de disponibilidad.
 - *Recursos financieros*: se refieren obviamente a las partidas presupuestarias asignadas y, en su caso, al presupuesto por programas.

En este punto hay que resaltar la vinculación e idoneidad existente entre la «APO» y el presupuesto por programas que, en puridad, ha supuesto, aunque insuficientemente, la aplicación y adaptación a la Administración pública de los principios teóricos de aquélla. La adopción de presupuestos por objetivos (programas) constituiría la solución idó-

nea para superar los problemas derivados de la fórmula tradicional de presupuestos financieros, en los que el riesgo de perpetuar criterios incrementalistas en la asignación de recursos es muy difícil de evitar al no conocer con la *exactitud* necesaria la *finalidad* perseguida con los recursos financieros y humanos solicitados (39). De hecho, la generalización de una gestión por objetivos en el sector público conllevaría una verdadera asignación de recursos presupuestarios por programas.

Al margen de esta consideración, que obviamente agilizaría la gestión de proyectos, el problema fundamental es dilucidar si existen o no recursos disponibles, para proceder en este último supuesto a la asignación de fuentes de financiación.

Finalmente, en el sector público se plantea con frecuencia la necesidad de contar con alguna colaboración externa para la ejecución de un proyecto, siendo por ello conveniente precisar su participación directa o indirecta, así como el grado o nivel de la misma, de las unidades, personas o medios ajenos al Centro Directivo.

Este hecho, unido a la lentitud de los procedimientos habituales en el ámbito administrativo para modificar el conjunto de recursos disponibles, fueron determinantes para situar el análisis de los recursos globales asignados a un proyecto dado, con carácter previo a su articulación en actividades concretas.

7.3.3. Fase 2.: *Determinación de indicadores*

El objeto de esta fase, eminentemente técnica, es avanzar el sistema de seguimiento mediante la *determinación de indicadores* que se van a manejar con posterioridad, para *verificar el grado de cumplimiento de los resultados finales de un proyecto en relación con los objetivos establecidos* (40).

El diseño del sistema de seguimiento en la fase de programación resulta imprescindible para ejercer la función de control de forma eficaz en un momento posterior del proceso.

Dada la importancia que en todo proceso de planificación y ejecución de proyectos tienen los indicadores, en cuanto instrumentos de medida del grado de consecución de los objetivos previstos, conviene precisar con algún detalle el concepto y sus características, así como una serie de recomendaciones en relación con los métodos de medida.

(39) En relación con este tema, *vid.* Jaime SÁNCHEZ REVENGA, «La Administración por Objetivos en el sistema presupuestario español: una nueva visión de las formas de control del gasto».

(40) Conviene avanzar que el sistema de seguimiento se articula en dos niveles:
— grado de avance de las actividades que componen el proyecto;
— consecución efectiva de su objetivo específico, medida a través de los indicadores.

A) Descripciones básicas

a) *Concepto*. Habíamos definido inicialmente los indicadores como *sistemas de medida que se utilizan para evaluar la evolución de una situación*. Obviamente, aunque su estudio se aborde en el momento de la planificación, los indicadores se materializan a través de su puesta en funcionamiento para efectuar el seguimiento.

Como es sabido, los diferentes tipos de indicadores pueden reconducirse a una dualidad esencial: *cuantitativos y cualitativos*, si bien estos últimos han de ser *medibles* y, por tanto, *cuantificables*.

b) *Características*. A la hora de determinarlas, el equipo de trabajo deberá tener en cuenta las siguientes notas:

- Lo esencial de un indicador es que esté *directamente relacionado con el resultado* que se pretende medir y, a ser posible, *sólo con él*, de modo que el resto de los factores de influencia sean despreciables frente a aquél.
- Debe procurarse que la información que proporciona sea *objetiva y fiable*, así como *relevante*.
- La obtención de sus datos debe ser lo más sencilla posible y el método de medida de los mismos ha de ser igualmente simple.
- A la vista de la experiencia obtenida en diversos centros directivos, nuestra metodología recomienda como guía para la selección el «principio de economía», es decir, *la selección del menor número posible de indicadores*, teniendo en cuenta la relación eficacia/coste más ventajosa. En el caso de seleccionar varios indicadores de un mismo resultado, han de analizarse las relaciones de mutua influencia entre ellos para no subestimar ni sobrestimar la medida.

c) *Métodos de medida de los indicadores*. Han de ser sistemáticos: las medidas han de obtenerse por los mismos procedimientos o, en su caso, de las mismas o equivalentes fuentes y con idéntica periodicidad, de modo que se evite en lo posible la influencia de factores aleatorios o subjetivos. En el caso de indicadores difícilmente cuantificables (por ejemplo, estados de opinión) se procurará reflejarlos con métodos estimativos fiables (encuestas, estadísticas, etc.) y usar en todos los casos el mismo método de estimación.

Teniendo presentes estas consideraciones, la sistemática propuesta para la selección de indicadores se recoge en el gráfico de *Indicadores de resultados*, que muestra los distintos elementos a considerar, al tiempo que proporciona el esquema conceptual básico para abordar el seguimiento de resultados de un proyecto.

2. Indicadores de resultados

Resultados del proyecto	Indicadores	Fiabilidad			Período de Verificación
		Baja	Media	Alta	

B) Descripción operativa

Como se observa en el gráfico, la mecánica utilizada es la siguiente:

a) En primer lugar hay que recoger los *resultados* que se derivan de cada proyecto de forma clara y simple. Los resultados no deben confundirse conceptualmente con lo que en esta metodología se presenta como *producto*, esto es, el reflejo de la realización de una actividad.

b) A continuación se procede a la formulación de *indicadores*; en este punto se incluyen tanto la selección de los mismos, que deberá atenerse a las directrices inicialmente establecidas, como la necesidad de precisar el grado de *fiabilidad* o garantías que nos ofrece cada uno de ellos, en cuanto a una evaluación del resultado hacia el que se orienta. Como es sabido, la fiabilidad de un indicador depende de varios factores:

- Grado en que su relación con el resultado es unívoca y directa.
- Grado en que pueden cuantificarse.
- Exactitud con que pueden medirse.
- Independencia de factores aleatorios.

c) Con la finalidad de llevar a cabo la verificación de la forma más realista posible, se han distinguido distintos grados de fiabilidad: *alta*, *media* y *baja*.

- Se considera *alta* la fiabilidad de un indicador cuando es de carácter numérico y está directamente relacionado con el resultado del proyecto, (por ejemplo: número de días de tramitación de un expediente).
- La fiabilidad será, *baja* en todos los indicadores de carácter cualitativo y sujetos a apreciaciones subjetivas (por ejemplo: clima laboral).
- En las situaciones intermedias a las que han sido descritas se considerará una fiabilidad *media*.

Los indicadores seleccionados se medirán *antes* de iniciar la implantación del proyecto para obtener un «patrón de referencia» y obtener datos fiables de ellos (medidas, informes, encuestas...).

A continuación hay que predecir su evolución en función de los resultados del proyecto y marcar metas de cumplimiento (por ejemplo: porcentajes de variación, incrementos o disminuciones absolutas, etc.). Es importante destacar que las estimaciones sean *graduales y realistas*, para evitar falsear los resultados del proyecto e influir negativamente en el proceso de realimentación.

d) Una vez que se han formulado los resultados que se espera obtener, que se han concretado los indicadores con su grado de fiabilidad y su hipotética evolución, el último elemento que cierra el modelo es la determinación concreta de los *períodos de verificación*, esto es, los momentos o plazos específicos en los que se plantea efectuar la medición (bimensual, trimestral, semestral...), teniendo presente que, en cualquier caso, deberán ser periódicos.

7.3.4. Fase 3.^a: Análisis de contingencias

En el proceso de desarrollo o ejecución de cualquier proyecto surgen siempre situaciones, problemas o necesidades que no pueden estar previstos en el momento de la planificación y que suelen incidir negativamente en el tiempo estipulado para la ejecución.

Aun cuando no es posible anticipar todas las incidencias que pueden producirse a lo largo de dicho proceso, sí es conveniente realizar un esfuerzo de análisis para identificar problemas potenciales y establecer medidas o acciones preventivas que traten de evitar en lo posible los perjuicios que podrían ocasionarse. Estos problemas se conciben como *accidentes posibles* que pueden sobrevenir, pero no como situaciones de hecho de las que se parte.

La metodología entiende que la planificación debe ser especialmente rigurosa respecto al análisis, consideración y previsión de *todo aquello que de alguna forma pueda incidir tanto positiva como negativamente en la consecución de los resultados*. Por esta razón, el «Análisis de contingencias» debe preceder a la «Determinación de actividades», ya que en ésta se recogerán las de carácter preventivo que sea necesario afrontar.

El proceso de análisis se ha sistematizado de la siguiente forma:

- Toda contingencia, entendida como *dificultad o problema adicional al curso normal previsto de un proyecto*, tiende a generarse, o al menos a manifestarse, a través de un agente o colectivo que se ve afectado directa o indirectamente por el proyecto y que reacciona en un determinado sentido. Por tanto, el primer paso consiste en la identificación de posibles *agentes* afectados por el proyecto.

- Teniendo presente que el enfoque sistemático prevee que ningún problema, elemento o fenómeno se deba tratar sin considerar sus interrelaciones con otros elementos, se deben anticipar a continuación las *reacciones derivadas* y especiales del colectivo afectado, tanto las negativas como las positivas, pues ambas pueden ser de interés para el proyecto en cuestión o para los que se desarrollen en el futuro.
- En última instancia, la utilidad de esta reflexión deriva de la constatación de las acciones específicas a realizar para hacer frente a las reacciones derivadas. Es conveniente ser riguroso en la formulación de estas *acciones preventivas*, pues tendrán que recogerse en el plan secuencial de actividades en que se descompone el proyecto.

La importancia del análisis de contingencias reviste especial importancia en el modelo «APO» diseñado por HEINZ WEIRICH (41), hasta tal punto que aquellas que se consideren cruciales para el éxito final del programa deberán proporcionar premisas para planes alternativos.

7.3.5. Fase 4.: *Descomposición en actividades*

Una vez que se ha identificado el proyecto, se han determinado los indicadores y se han previsto las contingencias, el Centro Directivo posee toda la *información necesaria para abordar la descomposición del proyecto en actividades concretas*.

Este punto constituye el *nudo central de la planificación*, porque un proyecto no es otra cosa que un conjunto articulado de actividades cuyos resultados o productos, acumulados, permiten alcanzar el objetivo propuesto. Nos encontramos, por tanto, ante una de las fases más críticas de la «APO».

Con carácter previo, conviene precisar los dos conceptos básicos que se van a manejar:

- *Actividad*. Convencionalmente entenderemos por actividad *aquellas fases o pasos en que se articula el desarrollo de un proyecto*. Su carácter es básicamente técnico, aunque pueden abarcar aspectos diversos según la complejidad del proyecto y según se establezca convencionalmente por el centro gestor. Lo verdaderamente importante desde el punto de vista metodológico es que tengan un carácter específico y que cada una de ellas con-

(41) HEINZ WEIRICH, *Excelencia...*, op. cit., p. 68. Sobre esta materia ver también KEPNER-TREOGE, *El nuevo directivo nacional...*

tribuya a la consecución del proyecto a través de un producto parcial (42).

- *Producto.* Es el elemento material que se origina con la realización de una actividad. Por tanto, ambos conceptos, aunque diferenciados, se encuentran en la metodología íntimamente relacionados: toda actividad tiene que llevar aparejada un producto determinado. (Ejemplo: si se consigna como una de las actividades a realizar la celebración de una reunión informativa, el acta de la reunión constituye el producto, el soporte documental acreditativo de su celebración.)

Sobre estas bases conceptuales, el gráfico correspondiente a la «Descripción de actividades» recoge la sistemática utilizada para abordar esta fase crítica de la planificación y programación de proyectos:

4. Descripción de actividades

N.º	Actividad	Duración		Responsable			Productos
		Inicio	Final	Nombre	Puesto de trabajo	Unidad	

De acuerdo con el modelo propuesto, la descomposición de un proyecto en actividades implica la determinación de los siguientes elementos:

- En primer lugar, la definición de una cadena de *actividades* necesarias para la consecución del objetivo constituye el punto de partida de un proceso más complejo en el que se trata de ela-

(42) Realmente, la determinación de lo que se entiende en concreto por actividad a efectos de descomponer un proyecto no plantea entre los autores excesivos problemas. A. P. RAIÁ, de forma más rigurosa, distingue entre *actividades principales*, que dan lugar a la programación de *pasos de acción específicos* y, a su vez, a las *subactividades* en las que éstos se descomponen (*La Administración...*, *op. cit.*, pp. 81 y 82); por su parte, H. WEIRICH recoge, sin distinguir conceptualmente, los términos de *funciones*, *tareas* y *actividades* (*Excelencia...*, *op. cit.*, pp. 132 y 133). El carácter flexible que inspira toda la metodología determinó la formulación del concepto de «actividad» en el sentido amplio ya expuesto, que se asocia primordialmente con las de carácter principal, si bien, teniendo presente las observaciones anteriormente realizadas, se podrá matizar en mayor medida el concepto mediante la introducción de otras categorías (*tareas*, *subactividades*, etc.), si así lo determina el centro gestor, con el fin de agotar el proceso de planificación.

borar un *plan secuencial de actividades* que proporcione el marco adecuado para establecer los puntos de referencia, coordinación e integración de todas y cada una de ellas. En última instancia, como señala A. RAIA, «el plan de acción queda mejor definido cuando han sido establecidas las conexiones y relaciones entre las actividades principales» (43).

- A continuación, por imperativo del proceso de planificación, se trata no tanto de proyectar, sino de adaptar el plan secuencial de actividades al marco temporal acordado al estipular la duración global del proyecto, siempre, claro, con el necesario margen de flexibilidad. Las dos dimensiones de tiempo básicas que se han tomado en relación con cada una de las actividades son las *fechas de inicio y finalización*.

En este punto resultan de gran utilidad la aplicación de los métodos y técnicas disponibles para la programación de proyectos y sus actividades en el tiempo, en especial la *Técnica de evaluación y revisión del Programa (PERT)*. Sin entrar en el análisis descriptivo de la misma, baste mencionar las indudables ventajas que para la gestión cotidiana de los servicios administrativos supone la información que proporciona en relación con la distribución de actividades en el tiempo, el cálculo de las *holguras* de las actividades, la localización del *camino crítico*, la situación de un proyecto en relación con las fechas programadas o, más sencillamente, cómo afrontar una demora (44).

- El siguiente paso consiste en asignar a cada actividad un *responsable específico* que garantice su ejecución en el tiempo establecido; para ello debe contar con la capacidad funcional y la autonomía suficiente para llevarla a cabo, que en ocasiones puede exigir una delegación de autoridad y, en suma, una aclaración de las relaciones de autoridad en el equipo de trabajo y en la organización.

(43) A. P. RAIA, *Administración...*, *op. cit.*, p. 82. De lo expuesto se desprende que la numeración de actividades propuesta por la metodología no implica que tengan que sucederse necesariamente en el tiempo, sino que refleja, de alguna forma, el esfuerzo por integrar lo más ordenadamente posible el conjunto de actividades.

(44) Aunque, como es sabido, la implantación de la técnica PERT se ha visto limitada en el campo del sector público a los grandes proyectos de ingeniería y obras públicas, hay que insistir en las mejoras de eficacia obtenidas por el empleo de este instrumento de gestión en proyectos de carácter administrativo. En este sentido se han pronunciado múltiples autores tanto desde fuera como desde el propio sector público. Así, *vid.* Carlos PARAMES MONTENEGRO, «Introducción al Management», *Estudios Administrativos*, INAP, 3.ª ed., 1878, pp. 409 y ss.; Luis BLANCO DE TELLA, «Posibilidades prácticas del PERT para la programación de proyectos simples en la Administración», *Documentación Administrativa*, núm. 138, noviembre-diciembre 1970, p. 12, y Javier CARRASCO ARIAS y Rafael RAMOS DÍAZ, *Manual de Planificación y Gestión de Proyectos Administrativos*, Biblioteca Básica de Administración Pública, serie especial, INAP. En este mismo número de *Documentación Administrativa* ver A. BARCIELA, «La técnica PERT en la programación y control de proyectos».

Igualmente, a través de la asignación de responsabilidades se evidencia la jerarquía integrada de objetivos que desciende en cascada a lo largo de la línea organizacional, transformando los objetivos generales en objetivos específicos individuales. Este enfoque en cascada asegura que los diferentes niveles de la organización tengan una *dirección común*.

Ambas dimensiones están llamadas a incidir positivamente en los hábitos tradicionales de gestión en las unidades administrativas, en donde la ausencia frecuente de una definición clara y concreta de objetivos para todos los niveles de la organización como práctica rutinaria de trabajo genera una insuficiente asimilación de la responsabilidad de los gestores, al tiempo que incide negativamente en los niveles de integración del conjunto del personal, ya que la inhibición de los mandos intermedios respecto al trabajo de los niveles inferiores tiene su inevitable correlato en la tendencia a la centralización de funciones y autoridad por parte de los cuadros superiores. Como ya se ha mencionado, el enfoque en cascada de objetivos favorece una gestión responsable e integrada, pero descentralizada.

- Finalmente, desde un enfoque eminentemente práctico, y con el fin de facilitar el seguimiento y control de actividades, hay que determinar el *producto* específico que se espera obtener de cada actividad. A efectos metodológicos, no hay que subestimar la importancia de los productos, aunque en ocasiones sean de carácter intermedio y no tengan valor en sí mismos en lo que concierne al resultado final del proyecto, ya que sirven para confirmar y constatar la materialización de una actividad y, por tanto, constituyen un instrumento de seguimiento y control nada desdeñable para el director del proyecto.

7.3.6. Conclusión

El Módulo de «Elaboración de proyectos» aborda el proceso de planificación propiamente dicho —como fase clave del sistema «APO»— y ofrece un modelo que permite la *transición*, desde la formulación de objetivos, a la instrumentación sistemática del conjunto de actividades necesarias que conducirán a su logro.

El plan secuencial de actividades constituye el marco de referencia básico para descomponer el objetivo específico de un proyecto, en objetivos derivados e individuales que se extienden a través de los diferentes niveles de la organización, así como el instrumento esencial de *coordinación e integración* con que cuenta el responsable del proyecto.

7.4. MÓDULO 4: SEGUIMIENTO

7.4.1. *Introducción*

El modelo de gestión por objetivos se cierra conceptualmente con el diseño de un sistema de seguimiento y control del cumplimiento de los proyectos y de evaluación de los resultados obtenidos en relación con los objetivos. Por tanto, mientras que la *incorporación al objetivo*, la *valoración y selección de proyectos* y la *elaboración de proyectos* se enmarcan en una fase amplia de previsión (*ex ante*), la metodología del *seguimiento* se articula en una fase eminentemente ejecutiva (*ex post*), pues si bien es cierto que el seguimiento requiere un diseño previo —ya que no hay forma de determinar si la organización está logrando lo que *desea*, si no se conoce de antemano *qué es lo que se espera*—, sólo cobra sentido con su instrumentación práctica, una vez iniciada la ejecución del proyecto.

Así, la metodología de seguimiento enlaza directamente, por un lado, con la fase de planificación y, por otro, con la puesta en marcha del plan de acción, esto es, la propia «APO» como sistema de dirección, lo que nos reconduce de nuevo a los valores y pautas de comportamiento propios del sistema.

Se trata de dos vertientes sobre las que opera el tipo de control característico del sistema «APO», dirigido a realizar revisiones periódicas para *evaluar* tanto el progreso hacia el cumplimiento de objetivos, como el desempeño individual de los miembros de la organización implicados en los proyectos. Dos perspectivas que aunque se encuentren íntimamente relacionadas se deben diferenciar, pues si bien la primera se centra en el *trabajo* realizado, la revisión individual tiene el propósito de evaluar el desempeño *global* de un *individuo* durante un determinado período y en un proyecto concreto.

7.4.2. *Características del control «APO»*

De acuerdo con lo manifestado en el epígrafe anterior el control en la «APO» presenta una doble vertiente:

1. En primer lugar, *la evaluación del progreso organizacional*, para verificar el cumplimiento de objetivos, parte del concepto clásico de control (45), pero lo actualiza al asociarlo estrechamente con el resto

(45) Para Henri FAYOL, *Administración...*, *op. cit.*, el control consiste simplemente en verificar que todo ocurra de acuerdo al plan que se haya adoptado, a las instrucciones emitidas y a los principios establecidos.

de las funciones administrativas mediante las revisiones periódicas y sistemáticas, la identificación y resolución de problemas y la revisión con información adicional de las prioridades que se requieran.

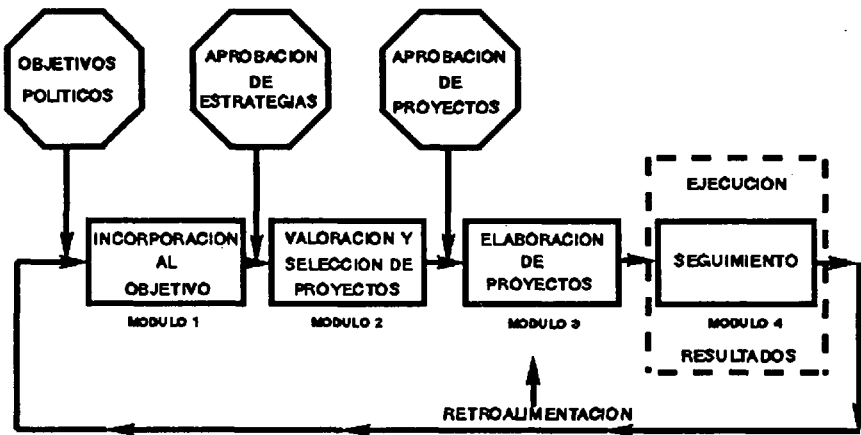
Por tanto, no se trata sólo de constatar la consecución de objetivos y la localización de las desviaciones producidas, sino de *mantener al día* la planificación y programación, lo cual incide necesariamente en otros procesos administrativos como la comunicación y la toma de decisiones, pues las acciones correctivas pueden consistir en una reorganización, una modificación del estilo de liderazgo o una nueva elaboración del plan.

Este planteamiento permite la readaptación de proyectos por vía de la *retroalimentación* de la información, concebida como un flujo permanente desde las fases finales hacia las iniciales del proceso «APO».

Como se observa en el gráfico que recoge el esquema general, la retroalimentación desempeña un importante papel en el modelo «APO» propuesto, en virtud de la consideración de un doble plano de salida de información:

- por un lado, en relación con el seguimiento de la marcha de los proyectos, conforme se avanza en su ejecución,
- por otro, en relación con los resultados finales obtenidos.

ESQUEMA GENERAL



2. En segundo lugar, frente a los esquemas clásicos la «APO» presta especial atención a *la evaluación continua del desempeño individual*, que lleva implícita la consideración de otras dimensiones como el énfasis en el autocontrol y en la autodirección.

Este tipo de conducta laboral sólo es posible cuando se parte de una cierta integración de los objetivos organizacionales y las necesida-

des y motivación del individuo. A partir de ahí, si participa activamente en el conjunto del proceso y en especial en el momento de la planificación, sabe lo que *debe* hacer, lo que se *espera* que haga y *cómo* hacerlo; si además dispone de información y la retroalimentación oportuna puede *orientar y corregir* su propia conducta (46).

Dentro de este enfoque, la evaluación del desempeño individual, ligada al sistema de incentivos económico y profesional, constituye una eficaz herramienta motivacional, un instrumento empleado para estimular la superación y el desarrollo individual y para satisfacer las necesidades psicológicas básicas. Como señala expresivamente A. RAIA, «saber dónde estamos ubicados en términos de nuestra capacidad y cómo consideran los demás nuestros esfuerzos» (47). De hecho, como ya se ha venido mencionando, el éxito de la implantación de la «APO» depende de la habilidad de la gerencia para animar y satisfacer selectivamente con la clase de motivación más adecuada para obtener la conducta laboral más apropiada.

En última instancia, el propósito básico de las revisiones periódicas es evaluar *el progreso organizacional e individual en relación con los objetivos establecidos*, un planteamiento que difiere en esencia del tipo de control predominante que se ejerce sobre la actividad administrativa ordinaria, ya que actualmente apenas existen mecanismos que permitan verificar el comportamiento de las organizaciones públicas desde el punto de vista de los resultados obtenidos, teniendo presente el coste que generan y los esfuerzos desplegados para conseguirlos.

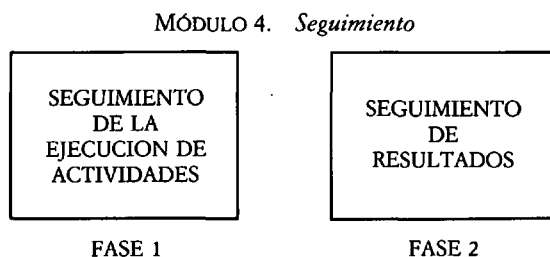
Independientemente de la necesidad de progresar en una cierta reestructuración de los sistemas de control actualmente vigentes para compatibilizar las peculiaridades de las organizaciones públicas con un sistema más favorecedor al proceso mismo de gestión, la metodología pretende ofrecer un esquema conceptual para abordar el seguimiento de los proyectos ejecutables por los centros directivos, como instrumento para *encauzar progresivamente la gestión hacia la obtención de resultados tangibles, así como también para controlar el grado de eficacia de la actuación de los distintos centros gestores*.

(46) En relación con el autocontrol, G. ODIORNE, *La Administración...*, op. cit., pp. 112 y ss., dedica un amplio estudio al concepto moderno de disciplina y a la denominada «disciplina por objetivos».

(47) A. RAIA, *Administración...*, op. cit., p. 120.

7.4.3. Desarrollo del módulo

El módulo se descompone en las dos fases que recoge el gráfico y que se corresponden con los dos niveles en que se lleva a cabo el seguimiento:



1.º Por un lado, se plantea el control de los ritmos de ejecución del proyecto (*Seguimiento de la ejecución de actividades*).

2.º Por otro, se trata de evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos mediante la utilización de los indicadores como instrumentos de medida de los resultados obtenidos (*Seguimiento de resultados*).

Independientemente de un desarrollo pormenorizado ulterior, cuando se aborde la descripción de cada una de estas fases, el seguimiento y control de proyectos se lleva a cabo siguiendo las directrices comunes a todo proceso de control:

1.º *Fijación de criterios o estándares de desempeño*, respecto a los cuales se puede medir el progreso. Aunque en los programas «APO» los estándares se identifican con los objetivos establecidos, en el método que proponemos estos criterios vienen definidos simplemente como *valores* fijados en términos de *patrones de referencia*.

2.º *La medición del desempeño* se plantea tanto en relación con los resultados definitivos como de las actividades todavía en curso, teniendo presentes las cuestiones ya solventadas en relación al *qué* es lo que se va a medir, al *cómo* y al *cuándo*.

3.º *La comparación entre los resultados efectivos y los criterios preestablecidos*, para identificar las posibles *desviaciones* y prevención de errores e imprecisiones en el planteamiento de nuevos programas.

El análisis de las desviaciones es una actividad fundamental del seguimiento y de la interpretación de resultados. Se entiende por desviación toda diferencia entre el resultado esperado y el real, si bien habrá únicamente que centrarse en aquellas que resulten significativas por su magnitud, su origen e impacto.

Las desviaciones evidencian fallos de correspondencia entre lo previsto y lo real y aunque pueden ser positivas (beneficios) o negativas

(perjuicios), en ambos casos revelan desajustes en el planteamiento o en las actuaciones, por lo que deben ser necesariamente tomadas en cuenta para mantener en cada instante la planificación ajustada a la realidad.

La comparación con los patrones de referencia es una premisa indispensable para la *valoración*, pero el mero contraste de datos no supone sino una simple indicación, que, unida a otras procedentes de diversas fuentes, harán posible la toma de decisiones en relación con las intervenciones correctoras.

4.ª La última etapa del proceso de control es *la acción correctora*, que puede llevar a corregir el *desempeño real*, removiendo los obstáculos que se oponen a la consecución de objetivos para restablecer el curso normal de actividad, o bien a *revisar los programas* y, en última instancia, los *objetivos de los proyectos*.

Finalmente, en relación a *quién* debe llevar a cabo el seguimiento de proyectos, lo ideal sería responsabilizar a una única Unidad, situada lo más cerca posible de la cúpula directiva, especializada en la función de control. En su defecto, y asumiendo las deficiencias organizativas que existen en nuestra Administración, el modelo que proponemos puede aplicarse en la actualidad en cualquier Centro Directivo, siempre y cuando se constituya un equipo cualificado y el responsable del Centro se comprometa personalmente en la ejecución de los proyectos de su Unidad. Ello además de otros factores, la *puesta a punto* de, canales *internos* de información.

7.4.4. Fase 1.ª: Seguimiento de la ejecución de actividades

Partiendo de la *planificación y programación* elaboradas en la fase anterior, en la que se determinaron las fechas concretas de inicio y terminación, así como el responsable de cada una de ellas y el producto correspondiente, el seguimiento de la ejecución de actividades se vincula directamente al *control de esa ejecución en relación con los plazos o tiempo previsto para su desarrollo*. Es, en mayor medida que el seguimiento de indicadores, que se centra en los resultados, una actuación de verificación o comprobación de la marcha de la ejecución del proyecto en tiempo real.

El seguimiento de la ejecución de actividades presta, como ya se ha mencionado, una atención especial a las desviaciones que se producen respecto a lo previsto y a las *razones* en base a las cuales éstas se han producido, que nos proporcionan una valiosa información bien para evitar que los inconvenientes revelados no se repitan en el futuro, o bien para que el éxito obtenido pueda ser mayor. El gráfico corres-

pondiente al *seguimiento del proyecto* facilita la comprensión del enfoque propuesto:

1. Seguimiento del proyecto

Actividad	Fechas							Motivo desviación
	Comienzo			Finalización				
	Program.	Real	Desv.	Program.	Estimada	Real	Desv.	

- Para iniciar este proceso no sería imprescindible la fijación de estándares, ya que el patrón de referencia utilizado en la medición son las fechas fijadas para la realización de actividades (48). Ello no obstante, aunque contamos con la determinación concreta de las *fechas de inicio* y *finalización* de cada actividad, resulta conveniente desdoblarse este calendario básico y distinguir, dentro de cada uno de estos momentos, los siguientes puntos de control:
 - Deben concretarse las *fechas previstas* (programadas) para el inicio de cada actividad y las *fechas reales* en que ha tenido lugar, con el fin de conocer con exactitud la importancia de la *desviación temporal inicial*, si es que ésta se produce.
 - Adicionalmente, sólo al considerar la vertiente de finalización de cada actividad, se introduce el concepto de *fecha estimada*, a la que se trasladará la nueva previsión de fechas de conclusión de una actividad, una vez que se han incorporado las desviaciones producidas en las fechas de iniciación.

Habría que considerar en este punto si las actividades tienen o no carácter secuencial, ya que si se tratara de actividades paralelas deberían reflejarse como tales y representarse por medio de técnicas al uso como el PERT o el diagrama de GANTT.

(48) Sin embargo, nada impide que puedan fijarse adicionalmente estándares de calidad.

- El segundo paso consiste en *ir comprobando que las actividades se ejecutan en el tiempo inicialmente establecido y constatar las desviaciones producidas*. Estas deben determinarse tanto en relación con el inicio como con la finalización de cada actividad. Ejemplo: si el comienzo de la actividad número 1 se ha retrasado respecto a la inicialmente programada, la diferencia entre esta última y la fecha real de comienzo nos da la cuantía temporal de la desviación producida. Para comprobar la fecha de finalización de esa misma actividad habrá que considerar la fecha inicialmente programada, la fecha estimada de acuerdo con la desviación inicialmente producida, la fecha real en que finalizó y si se ha producido desviación final. Lo más importante de esta fase no es constatar las desviaciones temporales producidas, sino indagar acerca del *por qué* han tenido lugar, esto es, acerca de los *motivos*. Deben precisarse los posibles problemas causantes de las desviaciones, ya que es frecuente que éstas nos señalen de hecho los *síntomas* de los problemas en vez de mostrar las *causas*.
- Al descubrimiento de desviaciones debe seguir la instrumentación de *acciones correctoras*. La información que proporciona la indagación de las causas de las desviaciones sirve, mediante la retroalimentación, para adoptar medidas que prevengan desviaciones futuras, e incluso, puede proporcionarnos la clave para llevar a cabo una replanificación completa del proyecto.

7.4.5. Fase 2.ª: Seguimiento de resultados

El segundo nivel corresponde a la evaluación de la contribución de los resultados a la estrategia y al objetivo y consiste básicamente en *medir periódicamente la evolución de los indicadores de cada resultado y analizar las desviaciones*. Para ello partimos de la formulación de *indicadores de resultado*, su grado de fiabilidad y el período señalado de verificación.

El gráfico muestra el esquema conceptual utilizado para llevar a cabo el *seguimiento de resultados*:

2. Seguimiento de indicadores de resultados

Resultado previsto	Indicador	Situación inicial	Evaluación									Motivo desviación
			1. ^o período			2. ^o período			3. ^o período			
			Fecha:			Fecha:			Fecha:			
P	R	D	P	R	D	P	R	D				

P = Programado. R = Real. D= Desviación

— En el enfoque propuesto se parte de la medida del *valor inicial* de los indicadores de resultado antes de la ejecución del proyecto. Esta situación de partida habrá de servir como patrón de referencia para el análisis de los resultados. A continuación, para cada período establecido de verificación hay que precisar el valor que se espera que alcance el indicador según la ejecución del proyecto.

— El segundo paso del proceso consiste en la medición de los resultados. La evaluación propiamente dicha consiste en ir comprobando *cómo han variado los valores de los indicadores en los distintos períodos establecidos para su medida*. En este sentido, ya hemos mencionado que las evaluaciones han de realizarse en períodos homogéneos de tiempo (trimestral, cuatrimestral...). En cada período de verificación se trata de constatar si el *valor programado* para la medida del indicador coincide con el *valor real* obtenido como consecuencia de la puesta en marcha del proyecto y si, en su caso, se ha producido una *desviación*, cuya cuantía vendrá determinada por la diferencia entre aquéllos. (Ejemplo: si para el primer período de verificación se había programado un valor del 10 por 100 menor o mayor del valor inicial del indicador y se confirma un valor real obtenido de un 8 por 100, entonces el valor de la desviación obtenida sería de + 2 por 100.)

Nuevamente, habrá que identificar las *causas y consecuencias* de la desviación manifestada.

Dada la importancia del seguimiento de los indicadores de resultado, se hace imprescindible la elaboración de *informes explicativos* en cada uno de los períodos de verificación, que con-

tengan el método de medida utilizado, las posibles consecuencias y los factores del entorno que pudieran afectar a la medición y al análisis realizado, así como la interpretación de las desviaciones producidas.

- Los informes periódicos proporcionan la información de entrada al proceso de retroalimentación y, por tanto, a la corrección de las desviaciones mediante la adopción de medidas correctoras que pueden afectar tanto a los distintos subsistemas (sistema de incentivos, acciones formativas) como al propio sistema (modificación del objetivo del proyecto o una nueva elaboración o planificación del mismo).

El seguimiento se dará por finalizado cuando la evolución de los indicadores alcance una tendencia o una situación estacionaria, sin variaciones, o cuando así se decida en el plan de actuación. En ambos casos se acompañará de un *informe final* que recoja las conclusiones definitivas y el resumen de todo el proceso de seguimiento que se haya realizado acerca del objetivo del proyecto, de su ejecución y de los resultados obtenidos.

7.4.6. Conclusión

El módulo de *seguimiento* proporciona un esquema conceptual de gran utilidad para articular las necesarias revisiones periódicas como eslabón final de todo programa de Administración por Objetivos. Consiste básicamente en verificar las actividades y resultados producidos para garantizar que se dirigen al objetivo establecido, adoptando, en su caso, medidas correctoras frente a las desviaciones detectadas.

De acuerdo con la interpretación que el sistema «APO» hace de la función básica del control, el seguimiento se plantea, pues, en un doble plano:

- como un control *concurrente*, paralelo a la propia ejecución del proyecto que incide esencialmente sobre el factor *tiempo*;
- como una *evaluación final de resultados* que afecta fundamentalmente a los aspectos relacionados con la *calidad* de los mismos.

Estas revisiones proporcionan datos que permiten, gracias a la retroalimentación, actuar directa e indirectamente sobre la planificación, sea modificando el plan en curso, sea estableciendo las premisas para nuevos planes, dentro todo ello de un *ciclo ininterrumpido* concebido no para dificultar el proceso de gestión, sino precisamente *para mejorar el desempeño actual y garantizar el éxito en la obtención de resultados, así como para valorar el potencial futuro del Centro Directivo.*

8. CONCLUSIONES GENERALES

Llegados a este punto de la exposición, conviene sintetizar aquellos aspectos más relevantes expuestos hasta aquí, así como las conclusiones que pueden extraerse de las experiencias obtenidas tanto del examen de experiencias ajenas de implantación de la «APO» en el sector público y privado como de las propias obtenidas como consecuencia de los esfuerzos que actualmente efectúa la Administración para introducir la «APO» como instrumento de gestión de proyectos en el sector público.

Por ello, utilizando la experiencia antes mencionada, pueden formularse las siguientes conclusiones:

1.ª *No hay un diseño ideal para un sistema de APO*

En efecto, la técnica «APO», no es modelo único que puede ser aplicado de una manera homogénea a las distintas organizaciones, unidades, módulos de actuación, etc. Quizá sea éste uno de los principales aspectos a tener en cuenta, lo que nos conduce necesariamente a afirmar que la «APO» debe adaptarse en cada caso a la realidad organizacional, cultural, tecnológica y social de cada centro o unidad donde pretenda implantarse; en otras palabras, no es una receta polivalente utilizable sin tener en cuenta la realidad donde se pretende implantar.

2.ª *La implantación de la «APO» debe basarse en un diagnóstico previo y profundo de las necesidades de la organización*

Con esto se quiere poner de manifiesto la necesidad de tener una información real de cómo funciona la organización, qué aspectos funcionan mal y qué aspectos necesitan incorporar un cambio de dirección y, en definitiva, una mejora. En resumen, no se puede improvisar la implantación. La improvisación en la implantación conduce al fracaso no sólo del sistema APO, sino de cualquier otra estrategia de cambio a medio y largo plazo.

3.ª *La «APO» es tanto un instrumento de cambio como un vehículo para impulsar la dinámica del mismo*

La «APO» es un instrumento que provoca el aumento de la participación en el proceso organizacional, mejora las prácticas gerenciales, introduce nuevos valores culturales y es un vehículo de motivación. Todo esto nos permite afirmar que la «APO» es un instrumento idóneo para realizar un cambio en la organización.

Por otra parte, cuando se le utiliza como instrumento de planeación, de fijación de actividades, de concreción de responsabilidades o incluso como mecanismo para el mantenimiento de un proceso continuo de control de la organización está coadyuvando a dirigir de una forma eficaz en cuanto que permite anticiparse a los problemas y adoptar medidas correctoras que permitan alcanzar las metas previstas.

4.ª *La «APO» no es una herramienta aislada, sino un estilo de administrar*

La «APO» no debe ser considerada como una filosofía, instrumento de planeación, o una técnica de evaluación, es preciso rebasar estos aspectos meramente parciales e instrumentales y contemplarla como un estilo de administrar que abarca toda la función de dirección como algo sistemático y global que se vincula a la resolución de todos los problemas de la organización y a la consecución de sus objetivos.

5.ª *La «APO» necesita ser asumida por la cúspide de la organización*

Cualquier intento de implantación de la «APO» que no venga respaldado desde la cúpula de la organización está llamado a fracasar. Es decir, la «APO» como instrumento de cambio en la organización exige directivos comprometidos en el proceso, que fijen de una forma participada los objetivos de la organización haciendo posible su coexistencia y concordancia con los objetivos individuales de sus miembros. La «APO» es un proceso de dirección participada, a la que todos los elementos de la organización deben integrarse desde sus distintas áreas de responsabilidad pero con la filosofía de estar utilizando un instrumento homogéneo que se extiende a todas las instancias de la organización.

6.ª *La Administración por objetivos requiere incorporar conocimientos y técnicas al proceso de dirección y ejecución*

La «APO» implica un cambio en la conducta gerencial. Ello comporta la exigencia de que todos sus miembros se incorporen a la nueva cultura de la organización como partes activas que aportan nuevas técnicas de gestión, pues sin la incorporación de nuevas destrezas en quienes tienen que implantarla la «APO» será un mero proceso de planificación en la cumbre que no será debidamente ejecutado por las distintas instancias de la organización.

7.ª *La «APO» exige una implantación gradual en la organización*

La «APO» en cuanto técnica que exige un proceso de aceptación y aprendizaje no puede implantarse de forma global y súbita en una organización compleja, sino que exige un proceso de adecuación en el

que se acometan actuaciones sectoriales de carácter experimental, que permitan introducirla en un área limitada y efectuar cuantas correcciones sean necesarias para diseñar aquel modelo «APO» que posteriormente pueda ser aplicado a toda la organización en su conjunto.

8.^a *La «APO» no debe entenderse como un trabajo añadido al habitual de la organización*

No se trata de que cada miembro de la organización deba soportar una exigencia añadida a su trabajo habitual, sino que debe asumirse como una forma de hacer trabajo habitual que va a permitir mejorar los resultados de la organización. Es decir, no es algo que deba hacerse «además de», sino «en lugar de».

9.^a *La «APO» posibilita la planificación de actividades y la atribución de responsabilidades de forma concreta e individualizada*

La «APO» como instrumento de gestión permite conocer en cada momento de la ejecución de un proyecto el grado de realización del mismo, así como la intervención de los distintos miembros de la organización en el desarrollo de las distintas actividades en que se descompone cada una hasta su ejecución formal.

Ello posibilita una dirección más eficaz y un control de la realización de los objetivos de cada proyecto, así como un mayor grado de participación de cada miembro de la organización en la obtención de los mismos.

10.^a *La «APO» favorece la formación de equipos de trabajo*

La consecución de objetivos complejos en las organizaciones no puede plantearse desde la óptica de la individualidad, sino desde una perspectiva de equipo, que debe estar integrado y cohesionado para la consecución de unos objetivos a corto y a medio plazo.

Esta exigencia se cumple perfectamente a través de la «APO», cuya metodología de trabajo se asienta en la configuración de equipos de directivos que constituyen equipos de trabajo como elemento indispensable para obtener los resultados previstos. Fuera de estas premisas la «APO» deja de funcionar para convertirse en una técnica que a nivel individual puede mejorar puntualmente realizaciones concretas, pero que sólo encuentra su auténtica justificación y dimensión cuando se desarrolla en el seno de una organización cuyos directivos se apoyan en equipos dirigidos por jefes a los que se encomienda la consecución de objetivos concretos.

