



# Gestión de la estrategia en organismos gubernamentales

## Concentración de los esfuerzos para generar un efecto duradero

Carlos Américo Basco<sup>1</sup>

### Resumen

El presente texto se refiere a la adopción de programas de gestión estratégica en organismos gubernamentales como una forma de integrar activos tangibles e intangibles para la consecución de determinados objetivos. Se aborda como ejemplo la implementación del método *balanced scorecard* (cuadro de mando integral) de gestión de la estrategia, en el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) del Brasil, a partir de una reforma iniciada en el 2005.

<sup>1</sup> Representante de la Oficina del IICA en Brasil. [carlos.basco@iica.int](mailto:carlos.basco@iica.int)

**Palabras clave:** *Gestión, estrategia, reforma, organización, institución, balaced scorecard, perspectivas, intangibles*

#### **Ficha técnica del MAPA**

- Fue fundado durante el Imperio, en 1860
- Cuenta con 9787 funcionarios, de los cuales 1700 están alojados en la sede, en Brasilia; 7254 en superintendencias federales de agricultura y 313 en laboratorios agropecuarios nacionales.

## **Eficiencia y valor agregado**

Los organismos gubernamentales enfrentan un serio dilema referente al papel que deben desempeñar ante las carencias de la población y el equilibrio de su actuación frente a otros sectores de gestión de la sociedad.

El movimiento de la globalización y la presión por el acceso a los mercados coloca a los países en desarrollo ante una exigencia sin precedentes de eficiencia y calidad. Los esfuerzos por mejorar la gestión de las empresas incluyen una visión de la realidad y el análisis de los estrangulamientos, lo cual produce inevitables críticas a la función de los gobiernos, en general veloces en la recaudación de impuestos, pero lentos en la prestación de servicios que constituyen su mandato institucional.

Con el transcurso del tiempo, esa brecha entre la capacidad gerencial de las empresas y del gobierno ha aumentado, debido a la burocracia paquidérmica y piramidal que

presenta, en tanto las organizaciones del derecho privado y las privadas de derecho público, se articulan en red y tratan de derribar las paredes físicas y mentales que las separan del cliente.

Actualmente, se trasladan al sector privado varias atribuciones que anteriormente estaban en manos del gobierno. Inclusive, un tercer sector (privado pero de interés público) viene creciendo y se presenta como agente capaz de imprimir más agilidad a los procesos de solución de las carencias de la sociedad, sea en conjunto con organismos gubernamentales o de forma directa.

Por otra parte, los antecedentes de corrupción y la madurez de la sociedad generan una presión por el control que muchas veces intimida a los funcionarios públicos, quienes prefieren no enfrentar procesos administrativos, lo cual causa lentitud en el cumplimiento de sus deberes.

Existen, además, otras causas de la tardanza del sector público para responder oportunamente, entre ellas, una política partidaria que genera un desfase entre los intereses del Estado y del gobierno, lo que paraliza con cada cambio del Ejecutivo la toma de decisiones y la realización de proyectos de interés para el país. Basta articular esa lentitud al costo de la operación estatal para tener un panorama de ineficiencia considerablemente reprochable.

En este sentido, diversos funcionarios de la administración pública se han preguntado con frecuencia cómo operar en un contexto tan complicado. La preocupación central



se concentra en la definición de funciones que decididamente debe cumplir el Estado para poder focalizar las acciones y optimizar los recursos asignados. Para ello, precisa una visión objetiva de la situación y una descripción gráfica (mapa) de la cadena de agregación de valor, lo cual debería permitir una justificación de la existencia o persistencia de la institución.

Generalmente las soluciones que más se han adoptado han sido brindar mayor importancia al enfrentar estrategias y procesos gerenciales, y buscar una comunicación efectiva entre personas y proyectos. El método más ampliamente aceptado ha sido el de *balanced scorecard* (BSC) de Robert Kaplan y David Norton, el cual se describe en el presente documento.

## Cambio de temporalidad

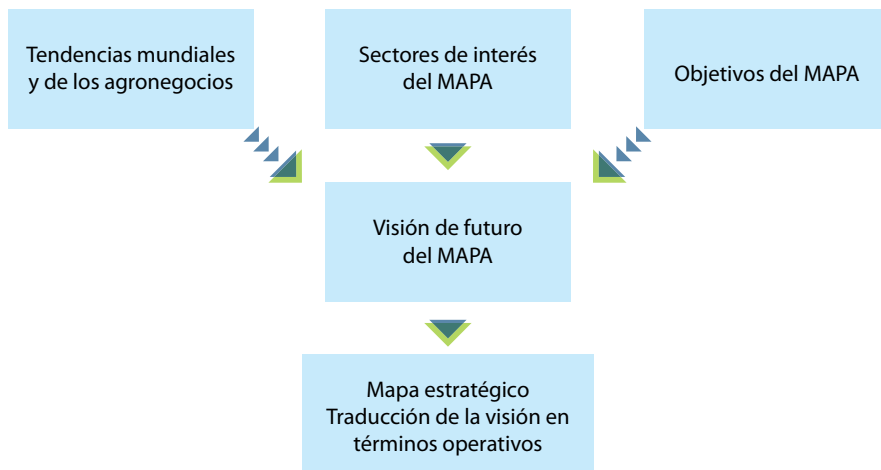
Este es el caso del MAPA del Brasil, que en el 2005 decidió iniciar un proyecto

trascendente que lo sacaría de una posición reactiva en relación con el mercado y le permitiría posicionarse como organización orientada por una visión de futuro.

La decisión formó parte de una reforma administrativa promovida en febrero de ese año y que, entre varias propuestas, creó una Asesoría de Gestión Estratégica (AGE). El objetivo fue proyectar escenarios futuros, administrar las inquietudes que suscitaban los desafíos planteados y trasladarlos al interior del Ministerio, el cual debería buscar la forma de anticiparse en su capacitación para satisfacer las demandas previstas.

En noviembre de 2005, los estudios realizados por la AGE indicaban, por ejemplo, que Brasil llegaría al 2015 con una exportación de soya con un aumento de más de un 56%, lo que representaría más de la mitad de los granos del país. ¿Qué implicaciones tendría ese escenario en términos económicos y ambientales? ¿Qué demandas generaría ese crecimiento para el país en términos de infraestructura? ¿Cómo afectaría al mercado de trabajo? Y más importante aún, ¿cuál sería el papel del MAPA en ese mundo probable y cómo debería prepararse para ese momento?

Este organismo no sólo tendría que proyectar soluciones estáticas, sino también crear un mecanismo que permitiera el constante reordenamiento en función de los cambios externos. A la vez debería contener en su naturaleza intrínseca formas de comunicación eficientes, que permitieran y fomentaran la participación de todos los niveles del Ministerio y que también inmunizara los intereses del Estado contra “las intemperies” políticas.



**Fig. 1. La lógica estratégica**

Fuente: MAPA.

## Organización estratégicamente focalizada

La respuesta surgió como un sistema de gestión de la estrategia ampliamente utilizado por organismos de los tres sectores, el Balanced Scorecard, anteriormente aplicado a dos empresas públicas vinculadas al MAPA, la Empresa Brasileira de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB).

La gran contribución del dúo de Kaplan y Norton, que comenzó a aplicar el método BSC alrededor de 1992, tiene que ver con la internalización de la idea de organización estratégicamente focalizada. Las palabras estrategia, focalización y organización son consideradas como claves para el éxito de las empresas que emplean el método.

Norton señala que la importancia del método BSC no es la cuantificación, sino la creación de valor en las organizaciones mediante la ejecución de las estrategias.

La capacidad para ejecutar estrategias es más importante que su propia existencia.

Los estudios que respaldaron la elaboración del método BSC mostraron que pocas organizaciones contaban con una estrategia. Más aún, se descubrió que las posibilidades de que una organización ejecutara una estrategia con éxito oscilaban apenas entre 10% y 30%. Ello se debe a la abundancia de herramientas de supervisión para aspectos financieros, pero no para aspectos estratégicos.

Por lo tanto, se decidió buscar formas de mapear y definir la estrategia, ponerla a disposición de todos, hacerla atractiva y permitir que cada uno pudiera colocar sobre la mesa su contribución en términos operacionales.

La lógica del método valora cinco líneas de acción que ya se empezaron a aplicar en la Oficina del IICA en Brasil hace algún tiempo.



1. **Traducir la estrategia en términos operacionales de manera que pueda ser comprendida en la organización.**

Las personas deben ser capaces de describir lo que hacen. La estrategia tiene que ser bien descrita y conceptualizada.

2. **Conectar las diversas áreas y personas de la organización para crear sinergia.**

El método BSC debe ser capaz de crear los nexos entre las diferentes partes de la organización mediante la descripción de la estrategia.

3. **Motivar a la organización, con el fin de lograr que la estrategia sea tarea de todos. Aquellos con conocimientos específicos deben ser capaces de comprender la estrategia y aportar su contribución.**

En contraposición con la era industrial, las economías del conocimiento presuponen procesos de alineamiento también de abajo hacia arriba. La comprensión de esta contribución es relevante para la organización y fundamental para el éxito de la aplicación del método. “La estrategia debe convertirse en tarea de todos”, dice Norton. Se ha demostrado que los siguientes tres elementos son importantes en la experiencia del BSC Collaborative:

- a) La fuerza de trabajo debe ser capacitada.
- b) Es preciso definir metas que consideren a la organización como un todo, de manera que la estrategia global sea conocida por todos, y que cada uno pueda, por cuenta propia, determinar su contribución.

c) Debe crearse un programa de incentivos y premios (“*compensation makes people pay attention*”).

4. **Aprender y adaptar para que la estrategia sea un proceso constante**

La idea es que las correcciones en curso se efectúen más allá del loop de control financiero. Es necesario supervisar también la estrategia.

5. **Movilizar liderazgos en favor del cambio**

La experiencia de más de diez años con el método muestra que el comienzo no está en la implementación de un programa de cuantificación, sino en el convencimiento de los liderazgos que logren valorar una cultura de cambio en la organización.

## El método

El BSC tiene como función permitir que una organización sea capaz de formular, medir y reorientar su estrategia con visión amplia, con el fin que logre construir el puente entre el contexto presente y una visión futura. Para ello, se vale de los denominados “elementos”, que son el mapa estratégico, las iniciativas, las metas y los indicadores.

- **El mapa estratégico** es la expresión gráfica de todo el edificio estratégico de la organización. Se compone de las perspectivas, temas y objetivos que se organizan en una estructura causal, donde se demuestre la creación del valor durante la consecución de sus actividades.
- Las **iniciativas** son los proyectos estratégicos elegidos por la organización

para el tránsito de la situación actual a la visión de futuro.

- El seguimiento del proceso se da a través de la atención a las **metas** y los **indicadores**, los cuales componen la tarjeta de puntaje o *scorecard* propiamente dicha.

Las perspectivas clásicas son el crecimiento y el aprendizaje, procesos internos, cliente y sostenibilidad financiera. En las organizaciones con afán de lucro, la cadena de valor se articula con el propósito de maximizar los resultados en la perspectiva financiera, cuyo objetivo es la satisfacción de los accionistas (*shareholders*).

Sin embargo, para las organizaciones sin fines de lucro, la perspectiva financiera se considera sostén de las demás. La estructura causal se halla sobre una perspectiva llamada fiduciaria, que debe atender los intereses de quienes, entre las partes interesadas (*stakeholders*), poseen expectativas no financieras (Figura 2).



**Fig. 2. Las perspectivas clásicas y las empleadas por las organizaciones sin fines de lucro.**



El mapa estratégico elaborado en el MAPA (Figura 3) considera también otras perspectivas basadas en activos intangibles. Desde la base se observan los temas relacionados con personas, aprendizaje y crecimiento. Las iniciativas en ese campo apuntan a la excelencia administrativa, más y mejor información y *marketing*, temas que componen la perspectiva de los procesos internos.

Ese método también posee el valor de orientar a la organización hacia la estrategia, cuando actúa como mediador entre diferentes fuerzas o tendencias de conducción de las actividades de la organización.

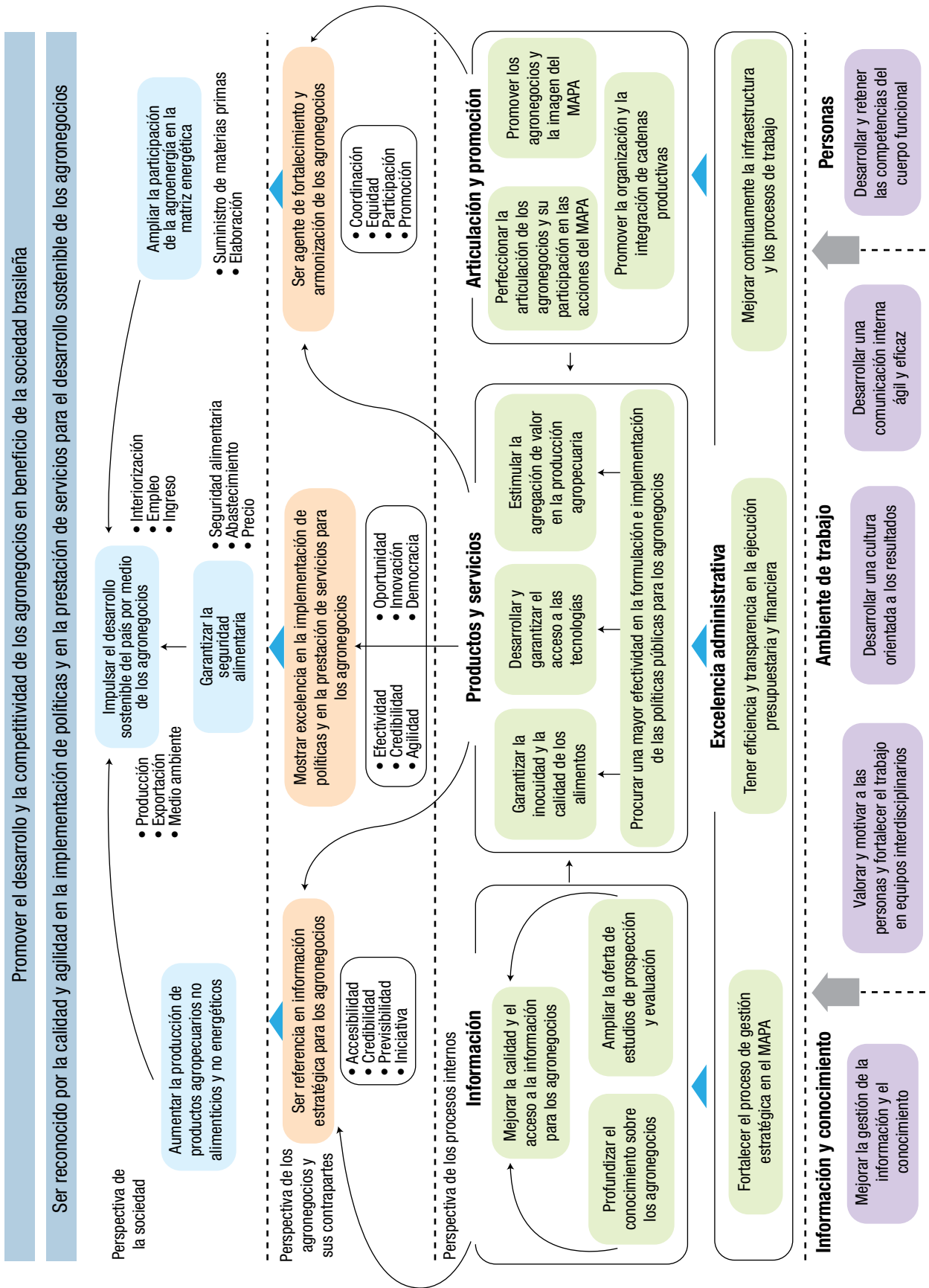


Fig. 3. Mapa estratégico del MAPA

## El camino crítico de la implementación en el MAPA

Por tratarse de la gestión estratégica del MAPA, se habla de un proyecto y de un proceso. En este sentido, el proyecto de implementación desarrollado en el ámbito de la cooperación técnica con el IICA se inició en diciembre de 2005 y terminó en septiembre del año siguiente. Como proceso, después de la finalización del proyecto de implementación, continúa con un proyecto piloto de desdoblamiento estratégico en la Secretaría de Defensa Agropecuaria (DAS).



**Fig. 4. Visión retrospectiva de las etapas del proyecto de implementación conforme a AGE.**



### ■ **Etapa 1. Plan estratégico empresarial y mapa estratégico**

- Plan detallado del proyecto, con la propuesta de cronograma y sugerencia de los equipos que apoyarán la evolución del proyecto.
- Reunión de sensibilización con las jerarquías de la administración.
- 25 funcionarios del MAPA capacitados en el método BSC.
- Rescate de la misión del Ministerio e identificación de los principios orientadores estratégicos para la consecución de la visión.
- Plan estratégico empresarial elaborado.
- Propuesta del mapa estratégico elaborado.
- Informe que incluye el mapa estratégico con las relaciones de causa y efecto, y la descripción de los objetivos estratégicos de la organización.

### ■ **Etapa 2. Indicadores y metas**

- Inventario de indicadores actualmente existentes en el MAPA.
- Propuesta de indicadores para el BSC.
- Detalle preliminar de los indicadores validados por el MAPA.
- Identificación de la necesidad de contar con planes de acción para la creación de fuentes de datos para los indicadores que carecían de ellas.
- Propuesta de indicadores validada.
- Mapa estratégico actualizado.
- Definición clara de los planes de acción necesarios para la viabilización de los nuevos indicadores.
- Propuesta de metas comunicada y validada.

### ■ **Etapa 3. Iniciativas estratégicas**

- Inventario de iniciativas actuales de tipo estratégico y su análisis de adhesión al mapa estratégico empresarial.
- Sugerencia preliminar de priorización de iniciativas.
- Iniciativas estratégicas identificadas como prioritarias.
- Mapa estratégico, indicadores y metas actualizadas.
- Plan de implementación definido y validado.

#### ■ **Etapa 4. Apoyo a la implementación y realización de la primera reunión de análisis estratégico con ejecutivos del MAPA**

- Iniciativas: definición de los mecanismos para la gestión continuada de las iniciativas priorizadas y actualización de la etapa actual de las iniciativas estratégicas para la reunión con los ejecutivos del MAPA.
- Indicadores y metas: apoyo al seguimiento de litigios, definición de planes de acción, atribución y comunicación de responsabilidades y plazos.
- *Cockpit*: apoyo al mejoramiento del formato de los gráficos y del *cockpit*, así como a la definición de normas relacionadas.
- Comunicación: seguimiento y apoyo en la realización del plan de comunicación.
- 25 funcionarios capacitados en los conceptos y método de realización de la reunión de análisis estratégico.
- Primer análisis del BSC: apoyo al análisis de los elementos del BSC y a la estructuración de una versión previa del informe de situación actual de las estrategias.

#### ■ **Etapa 5. Coordinación del BSC con los procesos de gestión existentes**

- Funcionarios capacitados en los conceptos, métodos y técnicas relacionados con la coordinación del plan, los mapas estratégicos y la gestión operacional y presupuestaria-financiera.
- Situación actual: comprensión y mapa del actual modelo de gestión estratégico, operacional y presupuestario del Ministerio.
- Análisis de este mapa y definición de orientadores del modelo futuro.
- Diseño de la situación futura: detalles del modelo futuro que integra los planeamientos estratégico, presupuestario y operacional a la luz de las expectativas del liderazgo del Ministerio y del instrumental del BSC.
- Detalle y validación de un plan de implementación del modelo concebido.

## El papel del IICA en el proceso de planificación

Desde inicios del 2005, el IICA procuró apoyar al MAPA en la elaboración de un Proyecto de Cooperación Técnica (PCT) encaminado a mejorar la gestión estratégica del Ministerio. Los técnicos de aquella contraparte tenían claros los grandes núcleos del problema, pero querían diseñar un marco lógico que los validara, así como

obtener ayuda para la viabilización del proyecto en términos administrativos.

La Oficina del IICA en Brasil ofreció su cuerpo técnico para el emprendimiento y promovió una serie de talleres de planeamiento, de donde se extrajeron cuatro grandes lineamientos: la gestión estratégica, la gestión operacional, la educación empresarial y la comunicación.

Existía desde el comienzo el entendimiento de que sería necesario crear las cuatro vertientes para el éxito del programa, lo que quedó comprobado a lo largo de la ejecución: sólo uno de los tres componentes, el de gestión estratégica, avanzó sustancialmente. Aunque los resultados hayan sido bastante relevantes y notables, se observaron pocos efectos por falta de integración y, sobre todo, de comunicación entre varios ejes del Ministerio.

Esta situación está siendo abordada con la solicitud de extender el PCT y el adelanto de un programa de formación de gestores dirigido hacia la educación empresarial. Más de 100 funcionarios del Ministerio y de empresas afines están siendo capacitados en técnicas de gestión por procesos, liderazgo situacional, innovación y planeamiento estratégico, lo que deberá crear una masa crítica en el MAPA capaz de comprender la importancia de su actuación como contraparte en el proyecto.

### **Posibilidades de reproducción**

La implementación de la gestión estratégica en el MAPA se basó en el método BSC, cuyo contenido ya está ampliamente difundido, tanto en las publicaciones como en las prácticas de consultoría. El sitio [www.amazon.com](http://www.amazon.com) muestra, por ejemplo, cerca de 3400 libros sobre el tema. De manera que la reproducción del proceso en otros ministerios de agricultura del hemisferio sería perfectamente posible.

Además, el país que se interese en la experiencia podría contar con el IICA como plataforma para un proceso de cooperación horizontal. Asimismo, se conoce otro caso de aplicación del método registrado en Costa Rica que podría ser consultado.

## **Referencias**

**Robert Kaplan; David Norton. 2006. Alinhamento. Río de Janeiro, Campus.**

**Niven, P. R. 2003. Balanced Scorecard step-by-step: for Government and Nonprofit Agencies. New Jersey, EE.UU., John Wiley & Sons.**

**MAPA (Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento). 2006. Gestión estratégica del MAPA. 2006. Brasilia, AGE – Asesoría de Gestión Estratégica.**

\_\_\_\_\_. 2005. Projeções del agronegócio. Brasilia, AGE - Asesoría de Gestión Estratégica

\_\_\_\_\_. 2005. Projeto de cooperação técnica para o aperfeiçoamento dos processos de gestão estratégica e operacional e educação corporativa del MAPA. Brasilia, IICA.

\_\_\_\_\_. Gestión Estratégica del Mapa: Apresentação Geral. Brasilia. 71 p.

## Résumé / Resumo / Abstract

### ► Gestion de la stratégie dans les organismes gouvernementaux: concentration des efforts pour produire un effet durable

Le présent article porte sur l'adoption de programmes de gestion stratégique dans les organismes gouvernementaux comme moyen de combiner des actifs tangibles et intangibles afin d'atteindre des objectifs déterminés. Il décrit, à titre d'exemple, la mise en œuvre de la méthode de gestion de la stratégie fondée sur la carte de pointage équilibrée (*balanced scorecard*) au ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (MAPA) du Brésil, dans le cadre d'une réforme lancée en 2005.

### ► Gestão da estratégia em órgãos governamentais: Concentração dos esforços para gerar um efeito duradouro

Este texto refere-se à adoção de programas de gestão estratégica em órgãos governamentais, como forma de integrar ativos tangíveis e intangíveis para o alcance de determinados objetivos. Cita-se como exemplo a implementação do método *Balanced Scorecard* de gestão da estratégia, utilizado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) do Brasil, a partir de uma reforma iniciada em 2005.

### ► Strategy management in government agencies Focusing efforts for sustained effect

This paper discusses the adoption of strategic management programs in government agencies as a way of integrating tangible and intangible assets for achieving specific objectives. It describes as an example the implementation of the "balanced scorecard" method of strategy management in the Ministry of Agriculture, Fisheries and Supply (MAPA) of Brazil, through a reform launched in 2005.