

Modelo Teórico Fundamentado en la Planificación Estratégica para la Administración Pública

Autora: María Fernanda Teixeira Pita

Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, **UNEFA**

teixeiramf@gmail.com

Puerto Cabello, Venezuela

<https://orcid.org/0009-0009-1498-7452>

Resumen

Esta investigación aborda la planificación estratégica como herramienta transformadora para mejorar la gestión en la administración pública contemporánea. Adoptando un paradigma interpretativo fundamentado en la teoría fenomenológica, el estudio analiza críticamente las potencialidades y limitaciones de implementar marcos estratégicos en el sector gubernamental. La argumentación se desarrolla mediante un análisis histórico-conceptual que traza la evolución del pensamiento estratégico desde sus orígenes militares hasta su aplicación organizacional moderna. Se presenta una defensa sólida de la planificación estratégica pública, sustentada en autores como Bryson (1988); Da-Fonseca, Hernández-Nariño, Medina-León y Nogueira-Rivera (2014); y González, Viteri, Izquierdo y Verdezoto (2020); quienes destacan su capacidad para identificar oportunidades, articular niveles institucionales y optimizar recursos limitados. No obstante, se reconocen desafíos significativos identificados por Chávez, Lozano y Cajavilca (2024): incluyendo la rigidez ante cambios políticos dinámicos y la desconexión entre planificación y evaluación. El análisis del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), según Nikulin y Becker (2015): ilustra tanto ventajas diagnósticas como limitaciones metodológicas. La dimensión ética y social emerge como elemento diferenciador fundamental del sector público. Las conclusiones confirman que un modelo teórico construido desde la perspectiva fenomenológica de los actores organizacionales puede fortalecer significativamente la gestión pública, integrando flexibilidad adaptativa y reconociendo la naturaleza política distintiva del quehacer gubernamental.

Palabras clave: planificación estratégica; administración pública; gestión pública; modelos teóricos; análisis fenomenológico.

Código de clasificación internacional: 5909.01 - Gestión administrativa.

Cómo citar este ensayo:

Teixeira, M. (2024). **Modelo Teórico Fundamentado en la Planificación Estratégica para la Administración Pública**. *Revista Científica*, 9(34), 404-417, e-ISSN: 2542-2987. Recuperado de: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2024.9.34.19.404-417>

Fecha de Recepción:
23-05-2024

Fecha de Aceptación:
08-10-2024

Fecha de Publicación:
05-11-2024

Theoretical Model Grounded in Strategic Planning for Public Administration

Abstract

This research addresses strategic planning as a transformative tool for improving management in contemporary public administration. Adopting an interpretive paradigm grounded in phenomenological theory, the study critically analyzes the potentialities and limitations of implementing strategic frameworks in the governmental sector. The argumentation develops through a historical-conceptual analysis that traces the evolution of strategic thinking from its military origins to modern organizational application. A solid defense of public strategic planning is presented, supported by authors such as Bryson (1988); Da-Fonseca, Hernández-Nariño, Medina-León and Nogueira-Rivera (2014); and González, Viteri, Izquierdo and Verdezoto (2020); who highlight its capacity to identify opportunities, articulate institutional levels and optimize limited resources. Nevertheless, significant challenges identified by Chávez, Lozano and Cajavilca (2024): are acknowledged, including rigidity facing dynamic political changes and disconnection between planning and evaluation. SWOT analysis (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), according to Nikulin and Becker (2015): illustrates both diagnostic advantages and methodological limitations. The ethical and social dimension emerges as a fundamental differentiating element of the public sector. The conclusions confirm that a theoretical model constructed from the phenomenological perspective of organizational actors can significantly strengthen public management, integrating adaptive flexibility and recognizing the distinctive political nature of governmental endeavors.

Keywords: strategic planning; public administration; public management; theoretical models; phenomenological analysis.

International classification code: 5909.01 - Administrative management.

How to cite this essay:

Teixeira, M. (2024). **Theoretical Model Grounded in Strategic Planning for Public Administration.** *Revista Científica*, 9(34), 404-417, e-ISSN: 2542-2987. Retrieved from: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2024.9.34.19.404-417>

Date Received:
23-05-2024

Date Acceptance:
08-10-2024

Date Publication:
05-11-2024

1. Introducción

La planificación estratégica en la administración pública constituye uno de los pilares fundamentales para el mejoramiento de la gestión gubernamental en el contexto contemporáneo (Da-Fonseca, Hernández-Nariño, Medina-León y Nogueira-Rivera, 2014a). En un escenario donde las instituciones públicas enfrentan crecientes demandas ciudadanas y limitaciones presupuestarias, se hace imperativo desarrollar marcos conceptuales que orienten de manera efectiva los procesos de toma de decisiones y la optimización de recursos públicos (Fonseca, 2021).

La presente investigación aborda la problemática de la gestión en la administración pública desde la perspectiva de la planificación estratégica como herramienta transformadora (Bryson, 1988a). Se parte del reconocimiento de que las organizaciones del sector público requieren modelos teóricos sólidos que les permitan anticiparse a los desafíos futuros y optimizar su capacidad de respuesta ante las demandas sociales (González, Viteri, Izquierdo y Verdezoto, 2020a). En este sentido, se adopta una postura que privilegia la comprensión fenomenológica de los procesos gerenciales, reconociendo la importancia de las experiencias y percepciones de los actores clave dentro de la organización.

La perspectiva desde la cual se desarrolla este estudio se fundamenta en el paradigma interpretativo, reconociendo que la realidad organizacional se construye a partir de las interpretaciones y significados que los propios actores institucionales otorgan a sus prácticas gerenciales. Esta aproximación permite comprender la planificación estratégica no solo como un conjunto de técnicas o procedimientos, sino como un proceso dinámico que se nutre de la experiencia, el conocimiento tácito y las lecciones aprendidas de quienes ejercen funciones directivas en la administración pública.

El propósito central de esta investigación es generar un modelo teórico fundamentado en la planificación estratégica para la administración pública,

que emerja de las voces y experiencias de los informantes clave, específicamente los gerentes de las áreas medulares de una empresa del sector público. La hipótesis que orienta este trabajo sostiene que la construcción de un modelo teórico desde la perspectiva fenomenológica de los actores organizacionales permitirá identificar elementos, procesos y relaciones que potencien la efectividad de la gestión pública, anticipándose a comportamientos futuros y optimizando la medición del desempeño en sus diferentes variables.

Esta investigación se estructura sobre las bases conceptuales de la teoría fundamentada, empleando un diseño emergente que privilegia la construcción teórica a partir de los datos empíricos. Se establecen como fundamentos metodológicos el enfoque cualitativo y la investigación teórico-descriptiva de campo, utilizando técnicas como la observación participante y entrevistas estructuradas. El análisis de la información se desarrollará mediante procesos de categorización, codificación y triangulación, garantizando así la rigurosidad científica del estudio.

A lo largo del desarrollo de este documento se presentarán los marcos conceptuales que sustentan la planificación estratégica en el contexto público, se analizarán las perspectivas teóricas existentes y se construirá, de manera sistemática, el modelo teórico propuesto. De esta manera, se busca contribuir al fortalecimiento del corpus teórico en el campo de la gestión pública, ofreciendo una alternativa conceptual que pueda ser aplicada en diversos contextos organizacionales del sector público, favoreciendo así procesos de modernización y mejora continua en la administración gubernamental.

2. Desarrollo

2.1. Fundamentos Históricos y Conceptuales de la Planificación Estratégica

La evolución histórica de la planificación estratégica constituye un

elemento fundamental para comprender su aplicabilidad en el contexto de la administración pública contemporánea. El término estrategia, derivado de la palabra griega *strategos* que significa general, tuvo sus orígenes en el ámbito militar como un conjunto de ventajas mantenidas en secreto para obtener superioridad en las batallas, tal como establecen Koontz, Weihrich y Cannice (2012). Esta génesis militar, si bien puede parecer distante del quehacer público, aporta elementos valiosos que sustentan la importancia de la anticipación, la planificación sistemática y la gestión de recursos limitados.

La progresión del pensamiento estratégico, según documenta Tarziján (2019): puede comprenderse a través de cuatro fases evolutivas que demuestran la maduración conceptual de esta disciplina. La primera fase, centrada en la planificación financiera desde 1920, estableció las bases del control presupuestario que resulta fundamental en la gestión pública actual. La segunda etapa, iniciada hacia 1950, introdujo la planificación a largo plazo mediante el uso de escenarios, herramienta que adquiere particular relevancia en un contexto público caracterizado por la incertidumbre política y económica.

Sin embargo, es importante señalar que algunos críticos argumentan que la aplicación mecánica de modelos empresariales al sector público puede resultar problemática, dado que las organizaciones gubernamentales responden a lógicas diferentes a las del mercado. No obstante, la evidencia empírica demuestra que la tercera y cuarta fase del pensamiento estratégico, que enfatizan la visión integral y el aprendizaje organizativo respectivamente, ofrecen marcos conceptuales especialmente pertinentes para la administración pública.

2.2. La Planificación Estratégica como Herramienta de Gestión Pública: Argumentos a Favor

La defensa de la planificación estratégica en el sector público se fundamenta en varios argumentos sólidos que emergen tanto de la teoría

como de la práctica administrativa. En primer lugar, esta herramienta permite la identificación sistemática de oportunidades y amenazas futuras, capacidad que resulta esencial en un entorno público caracterizado por múltiples demandas sociales y recursos limitados. Esta identificación metódica, cuando se combina con un análisis riguroso de la realidad organizacional, proporciona una base sólida para la toma de decisiones estratégicas.

Desde la perspectiva del autor, la planificación estratégica en el sector público trasciende la mera adopción de técnicas gerenciales del ámbito privado. Representa, más bien, una respuesta metodológica a la complejidad inherente de la gestión gubernamental, donde las decisiones impactan directamente en el bienestar ciudadano y la legitimidad institucional. Como afirman González, Viteri, Izquierdo y Verdezoto (2020b): la planificación estratégica constituye el instrumento que impulsa la gestión administrativa tanto en el sector público como en el privado.

La integración de los niveles nacional e institucional en la planificación estratégica pública constituye otro argumento a favor de su implementación. A nivel nacional, permite articular el proyecto constitucional con las acciones operativas de cada organismo gubernamental. A nivel institucional, facilita la coordinación entre los diferentes tipos de planificación: estratégica, táctica y operativa. Esta articulación multinivel, según la perspectiva defendida en esta investigación, resulta fundamental para garantizar la coherencia y efectividad de la acción pública.

2.3. Desafíos y Limitaciones: Argumentos en Contra y Respuestas

No obstante, los beneficios evidentes, la implementación de la planificación estratégica en el sector público enfrenta críticas y limitaciones que deben ser reconocidas y abordadas. Una de las principales objeciones se centra en la rigidez que pueden generar los planes estratégicos en contextos políticos dinámicos, donde los cambios de gobierno pueden alterar

significativamente las prioridades institucionales.

De acuerdo con Chávez, Lozano y Cajavilca (2024): la diversidad de marcos institucionales, las limitaciones presupuestarias y las culturas organizativas particulares del sector público plantean desafíos específicos para la formulación estratégica. Estos argumentos son válidos, pero pueden ser contrarrestados mediante el desarrollo de marcos estratégicos flexibles que incorporen mecanismos de adaptación y revisión periódica.

Otra crítica frecuente se relaciona con la desconexión entre la planificación y la evaluación de resultados. Como se evidencia en muchas instituciones públicas latinoamericanas, los planes estratégicos frecuentemente no están integrados con los sistemas de evaluación y presupuesto, lo que dificulta la confirmación de su cumplimiento y reduce su relevancia para la toma de decisiones sobre asignación de recursos.

Sin embargo, esta limitación no invalida la herramienta en sí misma, sino que señala la necesidad de implementar sistemas integrados de planificación, seguimiento y evaluación. La respuesta a esta crítica radica en el diseño de modelos de planificación estratégica que incorporen desde su concepción mecanismos de monitoreo y ajuste continuo.

2.4. El Análisis FODA: Fortalezas y Debilidades como Herramienta Estratégica

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) representa la metodología más ampliamente adoptada en el sector público para el diagnóstico estratégico, conforme establecen Nikulin y Becker (2015). Desde la perspectiva analítica de este estudio, esta herramienta ofrece ventajas significativas para la comprensión integral de la realidad organizacional y su interacción con el entorno.

Las fortalezas del análisis FODA incluyen su capacidad para proporcionar un diagnóstico holístico que considera tanto factores internos

como externos, su facilidad de comprensión y aplicación, y su utilidad para la identificación de estrategias específicas. En este sentido, Ponce (2007): argumenta que esta metodología permite evaluar las condiciones reales de funcionamiento de una organización para sugerir estrategias que la beneficien.

No obstante, es importante reconocer las limitaciones de esta herramienta. Para Ramírez (2009): la efectividad del análisis FODA depende crucialmente de la capacidad de los participantes para identificar correctamente los factores relevantes y evaluar su importancia relativa. En opinión del autor, esta limitación puede ser superada mediante la implementación de procesos participativos que involucren a múltiples actores organizacionales y la utilización de técnicas complementarias de análisis.

2.5. La Dimensión Ética y Social de la Planificación Estratégica Pública

Un aspecto fundamental que distingue la planificación estratégica pública de su contraparte privada es la dimensión ética y social inherente a las decisiones gubernamentales. Desde esta perspectiva, Bryson (1988b): enfatiza que la planificación estratégica en el sector público debe buscar la innovación centrándose en un liderazgo sensible a la naturaleza política de la toma de decisiones.

La posición defendida en esta investigación sostiene que la integración de consideraciones éticas en el proceso de planificación estratégica no constituye una limitación, sino una fortaleza distintiva del sector público. Tal como sostienen Da-Fonseca, Hernández-Nariño, Medina-León y Nogueira-Rivera (2014b): la gestión administrativa pública depende no solo de la eficiencia en el uso de recursos, sino también del impacto social generado en la población.

Complementando esta visión, Díaz (2017): señala que las decisiones de gestión pública, al afectar directamente a los ciudadanos, pueden tener efectos graves y duraderos. Esta realidad, en lugar de desalentar la

planificación estratégica, la hace más necesaria, ya que proporciona marcos sistemáticos para anticipar y evaluar las consecuencias de las decisiones públicas.

2.6. Hacia un Modelo Integrado: Síntesis Argumentativa

La evaluación crítica de los argumentos presentados conduce hacia la construcción de una perspectiva integrada que reconoce tanto las potencialidades como las limitaciones de la planificación estratégica en el sector público. A este respecto, Bojórquez y Pérez (2013): destacan la importancia de la priorización de tareas y objetivos, así como la necesidad de establecer plazos y mecanismos de evaluación, elementos que resultan fundamentales para el éxito de cualquier iniciativa estratégica.

La síntesis argumentativa propuesta sugiere que la planificación estratégica, cuando se adapta adecuadamente a las particularidades del sector público, constituye una herramienta indispensable para el mejoramiento de la gestión gubernamental. Esta adaptación requiere el reconocimiento de la naturaleza política de las decisiones públicas, la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y la integración de consideraciones éticas y sociales en todos los niveles del proceso estratégico.

En recapitulación del desarrollo argumentativo, la evidencia analizada sustenta la hipótesis de que un modelo teórico de planificación estratégica, construido desde la perspectiva fenomenológica de los actores organizacionales, puede contribuir significativamente al fortalecimiento de la gestión pública. Este modelo debe incorporar las lecciones aprendidas de las experiencias previas, reconocer las limitaciones existentes y proponer soluciones innovadoras que respondan a las particularidades del contexto gubernamental contemporáneo.

3. Conclusiones

La argumentación desarrollada a lo largo de este estudio permite establecer que la planificación estratégica constituye una herramienta fundamental para el mejoramiento de la gestión en la administración pública, siempre que se adapte adecuadamente a las particularidades del contexto gubernamental. La evolución histórica de la disciplina estratégica, desde sus orígenes militares hasta su aplicación en las organizaciones contemporáneas, demuestra la maduración conceptual de un enfoque que trasciende la mera adopción mecánica de técnicas empresariales.

Los argumentos analizados en defensa de la planificación estratégica pública evidencian su capacidad para proporcionar respuestas metodológicas a la complejidad inherente de la gestión gubernamental. La identificación sistemática de oportunidades y amenazas, la articulación entre los niveles nacional e institucional, y la integración de los diferentes tipos de planificación (estratégica, táctica y operativa) constituyen fortalezas que justifican su implementación en el sector público. Estas ventajas adquieren particular relevancia en un contexto caracterizado por múltiples demandas sociales y recursos limitados.

Sin embargo, la evaluación crítica de las limitaciones identificadas revela desafíos significativos que no pueden ser ignorados. La rigidez potencial de los planes estratégicos ante cambios políticos dinámicos, la frecuente desconexión entre planificación y evaluación de resultados, y las particularidades de las culturas organizativas públicas representan obstáculos reales que requieren respuestas metodológicas específicas. La argumentación presentada demuestra que estas limitaciones no invalidan la herramienta, sino que señalan la necesidad de desarrollar marcos estratégicos más flexibles y adaptativos.

El análisis del FODA como metodología dominante en el diagnóstico estratégico público ilustra tanto las potencialidades como las limitaciones

inherentes a las herramientas de planificación. Su capacidad para proporcionar diagnósticos holísticos y su facilidad de aplicación contrastan con las limitaciones derivadas de la dependencia en la capacidad de los participantes para identificar y evaluar correctamente los factores relevantes. Esta dualidad refuerza la necesidad de procesos participativos y técnicas complementarias de análisis.

La dimensión ética y social de la planificación estratégica pública emerge como un elemento diferenciador fundamental que no constituye una limitación, sino una fortaleza distintiva del sector público. La argumentación evidencia que la incorporación de consideraciones éticas y el reconocimiento del impacto social directo de las decisiones gubernamentales enriquecen el proceso estratégico, dotándolo de legitimidad y pertinencia social.

La síntesis argumentativa conduce hacia la confirmación de la hipótesis planteada: un modelo teórico de planificación estratégica construido desde la perspectiva fenomenológica de los actores organizacionales puede contribuir significativamente al fortalecimiento de la gestión pública. Este modelo debe integrar las lecciones aprendidas del análisis histórico, incorporar mecanismos de flexibilidad para responder a las críticas identificadas, y reconocer la naturaleza política y social distintiva del quehacer gubernamental.

En términos de las relaciones establecidas entre la argumentación desarrollada y el tema central de investigación, se confirma que la planificación estratégica representa más que una herramienta técnica: constituye una respuesta sistemática a la necesidad de anticipación, coordinación y evaluación en la gestión pública. La articulación entre los fundamentos teóricos, los argumentos a favor y en contra, y el análisis de herramientas específicas sustenta la viabilidad de generar un modelo teórico fundamentado que responda a las particularidades del contexto público venezolano.

Las posibilidades de mejora en la investigación del tema se orientan hacia la profundización en los mecanismos de adaptación de la planificación

estratégica a contextos políticos específicos, el desarrollo de metodologías de evaluación integradas que superen la desconexión tradicionalmente observada, y la exploración de enfoques participativos que fortalezcan la dimensión democrática del proceso estratégico. Asimismo, resulta pertinente investigar la aplicabilidad del modelo teórico propuesto en diferentes tipos de organizaciones públicas y contextos institucionales, así como el desarrollo de indicadores específicos para medir la efectividad de la planificación estratégica en términos de impacto social y legitimidad institucional.

4. Referencias

- Bojórquez, M., & Pérez, A. (2013). **La planeación estratégica. Un pilar en la gestión empresarial.** *El Buzón de Pacioli*, 13(81), 4-19, ISSN: 2594-2026. México: Instituto Tecnológico de Sonora.
- Bryson, J. (1988a,b). *A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations. Long Range Planning*, 21(1), 73-81, e-ISSN: 1873-1872. Retrieved from: [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(88\)90061-1](https://doi.org/10.1016/0024-6301(88)90061-1)
- Chávez, L., Lozano, C., & Cajavilca, W. (2024). **Gestión del recurso humano en el sector público: una revisión sistemática.** *Revista InveCom*, 5(1), 1-11, e-ISSN: 2739-0063. Venezuela: Asociación Investigadores Venezolanos de la Comunicación.
- Da-Fonseca, J., Hernández-Nariño, A., Medina-León, A., & Nogueira-Rivera, D. (2014a,b). **Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública.** *Ingeniería Industrial*, 35(1), 105-111, e-ISSN: 1815-5936. Cuba: Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (CUJAE).
- Díaz, A. (2017). **Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas.** *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379, e-ISSN: 1405-1079. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Fonseca, M. (2021). **Políticas públicas: Enfoque estratégico para América**

Latina. Gestión y Política Pública, 30(2), 187-191, e-ISSN: 2448-9182.

Recuperado de: <https://doi.org/10.29265/gypv.v30i2.911>

González, S., Viteri, D., Izquierdo, A., & Verdezoto, G. (2020a,b). **Modelo de gestión administrativa para el desarrollo empresarial del Hotel Barros en la ciudad de Quevedo. Revista Universidad y Sociedad**, 12(4), 32-37, e-ISSN: 2218-3620. Cuba: Editorial “Universo Sur”.

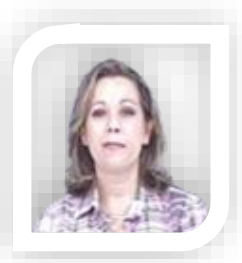
Koontz, H., Weihrich, H., & Cannice, M. (2012). **Administración: Una Perspectiva Global y empresarial**. 14ª Edición, ISBN: 978-607-15-0759-4. México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Nikulin, C., & Becker, G. (2015). **Una metodología Sistémica y creativa para la gestión estratégica: Caso de Estudio Región de Atacama-Chile. Journal of technology management & innovation**, 10(2), 127-144, e-ISSN: 0718-2724. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242015000200009>

Ponce, H. (2007). **La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. Enseñanza e Investigación en Psicología**, 12(1), 113-130, e-ISSN: 0185-1594. México: Consejo Nacional para la Enseñanza en Investigación en Psicología, A.C.

Ramírez, J. (2009). **Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas**. Documento. México: Universidad Veracruzana.

Tarziján, J. (2008). **Fundamentos de estrategia empresarial**. Quinta edición, ISBN: 9789561422926. Chile: EDICIONES UC.

María Fernanda Teixeira Pitae-mail: teixeiramf@gmail.com

Nacida en Caracas, Distrito Capital, Venezuela, el 20 de febrero del año 1974. Ingeniero Químico; y Magister Scientiarum en Ingeniería de Procesos por la Universidad de Carabobo (UC); Especialista en Gerencia Pública; y Magister Scientiarum en Gerencia Logística por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (UNEFA); Doctorada en Ciencias Gerenciales por la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (UNEFA); actualmente soy Docente Instructor a Tiempo Completo; y Coordinadora de la Especialización en Gerencia Pública en la UNEFA núcleo Puerto Cabello, Venezuela; y Asesora Especialista de la Gerencia Técnica en Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) Refinería El Palito.