

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Alanis Figueroa, María del Carmen; Gutiérrez Morales, Diego  
La planeación estratégica como eje de modernización del Tribunal Electoral del Poder  
Judicial de la Federación  
Buen Gobierno, núm. 9, julio-diciembre, 2010, pp. 8-17  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660529001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# La planeación estratégica como eje de modernización del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

*Por María del Carmen Alanis Figueroa  
y Diego Gutiérrez Morales*



## RESUMEN

El artículo resalta la relevancia que han tenido la planeación estratégica en los procesos de cambio en el funcionamiento administrativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se expone, de forma general, su naturaleza administrativa como órgano jurisdiccional y como punto de partida para la adopción de un modelo *ad hoc* para la planeación y la gestión. Brevemente, se describen los ajustes institucionales que, en la experiencia del Tribunal, han sido necesarios para dar viabilidad y sustentabilidad a la planeación estratégica como eje de la modernización institucional.

Palabras clave: Planeación estratégica, Procesos de cambio, Gestión, Modernización, Modelo.

Strategic planning has played a significant role in the transformation process that Mexico's highest electoral court (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) has undertaken. Alanis and Gutiérrez briefly describe how, taking into consideration its special features and characteristics, the Tribunal Electoral has adopted an *ad hoc* strategic planning model. This model has become the centerpiece of an ambitious plan aimed at reshaping the organization.

Key words: *Strategic planning, Change processes, Management, Modernization, Model.*

## 1. LA NATURALEZA DEL TRIBUNAL ELECTORAL Y SU FUNCIÓN ADMINISTRATIVA: UN ESPACIO PROPICIO PARA LA INNOVACIÓN

El Tribunal Electoral es una institución relativamente joven en el contexto de las organizaciones públicas en México. Con 14 años de existencia, sus orígenes se ligaron a dos instituciones fundamentales para el proceso de democratización del país. La primera, el Tribunal de lo Contencioso Electoral –órgano jurisdiccional de carácter administrativo- fundado en 1987; y la segunda, el Tribunal Federal Electoral -órgano jurisdiccional autónomo- establecido en 1990, como resultado de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con las reformas constitucionales y legales de 1996, el Tribunal Electoral asumió una naturaleza distinta a la de sus antecesores. Su incorporación al Poder Judicial federal y la asignación de nuevas atribuciones, reconocieron su papel de órgano especializado y máxima autoridad, de competencia constitucional y legal, responsable de garantizar que todos los actos y resoluciones en materia electoral se sujetaran en forma irrestricta a los principios de constitucionalidad y legalidad, y de tutelar de manera efectiva los derechos político-electORALES de los ciudadanos.

Como garantía de los principios de constitucionalidad y legalidad, el Tribunal fue dotado de autonomía funcional, administrativa y presupuestal, así como de plena independencia para normar su régimen interior y emitir los acuerdos necesarios para su adecuado funcionamiento y administración. Con ello, la autonomía no sólo permitiría fortalecer la función administrativa en la provisión de los recursos necesarios para una impartición de una justicia electoral eficaz y oportuna, sino que contribuiría a garantizar plenamente la soberanía, imparcialidad, independencia y equidad en sus decisiones y la ejecución efectiva de sus resoluciones.

Para tal efecto, desde su diseño se incluyó, dentro de la estructura del Tribunal Electoral, un órgano encargado de su administración, vigilancia y disciplina. La Comisión de Administración, que vela en el ámbito de su competencia, por la autonomía e independencia e imparcialidad de sus miembros. No obstante, esta autonomía debía ser compatible con el cumplimiento de las leyes y normas que conforman el Estado de Derecho, lo que implicó que, desde sus inicios, el Tribunal Electoral emprendiera la tarea de erigir sus procedimientos, buscando combinar la congruencia entre sus necesidades y condiciones particulares y el apego al marco normativo que regula al sector público mexicano.

La posibilidad de emitir su propia normatividad abre valiosas oportunidades para modificar sus estructuras y marcos de actuación internos. Por lo que siendo una institución relativamente pequeña –alrededor de 1,400 servidores públicos distribuidos en una Sala Superior y cinco Salas Regionales– con una misión claramente establecida, se han generado importantes espacios para la innovación y el cambio en diferentes ámbitos.

Precisamente, la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece a los ejecutores de gasto, la necesidad de contar con una “administración por resultados” y un “sistema de evaluación del desempeño” combinado con un ambiente propicio para la mejora e innovación en el Tribunal Electoral, ha disparado una serie de iniciativas tendientes a generar transformaciones en el mediano y largo plazos.

Estas iniciativas han abarcado diferentes ámbitos que van desde la consolidación de las Salas Regionales, el acercamiento a la ciudadanía y el establecimiento de la carrera judicial; hasta el mejoramiento administrativo, la promoción de la transparencia y rendición de cuentas, y la modernización tecnológica.

En particular, la transformación de la administración del organismo se ha ubicado en el centro de las preocupaciones de sus Magistrados. Desde 2008 se ha expresado la necesidad de que la labor administrativa sea cada vez más eficaz y eficiente y que el presupuesto se ejerza de forma oportuna y transparente. En este contexto, se ha considerado a la planeación estratégica como la herramienta que permita a la institución cumplir con este reto y mejorar sustancialmente su funcionamiento.

## **2. UNA APROXIMACIÓN A LA “NUEVA GESTIÓN PÚBLICA”: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELOS PROPIOS**

En la búsqueda de nuevos modelos organizativos, lo gerencial se ha introducido al debate contemporáneo de la administración pública. Puede percibirse una clara tendencia, en el mundo, dirigida a procurar gobiernos más eficaces y eficientes, cercanos a los ciudadanos o usuarios y orientados a resultados. La reforma gerencial se ha convertido en la palanca de cambio en las administraciones públicas de varios países. También conocida como “nueva gestión pública” (*new public management*), se ha popularizado como un nuevo campo de estudio y docencia. En diferentes ámbitos –académicos, gobiernos e instancias internacionales– se discuten las propuestas de políticas tendientes a la modernización administrativa de las organizaciones de gobierno y a la profesionalización de las burocracias<sup>1</sup>.

La nueva gestión pública representa el encuentro de dos mundos –en apariencia antinómicos– el del sector privado y el del público. Parafraseando a Laufer y Burlaud, la nueva gestión pública toma lo mejor de cada uno. Sin embargo, subsisten dificultades y contradicciones derivadas de la fusión de dos culturas.<sup>2</sup>

Entre los elementos más significativos que permiten esbozar la lógica de la nueva gestión pública, Michel Crozier advierte la presencia de cuatro rasgos esenciales:<sup>3</sup>

- a. *Innovación versus racionalización.* La capacidad de *innovar* es la principal cualidad por encima de la capacidad de *racionalizar*. Si bien, los métodos de racionalización son necesarios, la innovación constituye el motor que revoluciona los productos y servicios y propicia el acercamiento a las necesidades de los clientes / usuarios.
- b. *Calidad versus cantidad.* Sin dejar de considerar a la cantidad como el indicador clásico del cumplimiento, la calidad se asume como el detonador de las innovaciones y el mecanismo más idóneo para comprender las necesidades de los usuarios.
- c. *El interés por los recursos humanos.* Se reconoce el valor y trascendencia de las personas que integran la organización al ser elemento que garantiza el cumplimiento de las misiones organizacionales. Advierte que es imposible tener servicios eficaces sin prestatarios de servicio dispuestos a ofrecerlos.
- d. *La inversión inmaterial.* Se refiere a toda aquella inversión en las personas, en el sistema de relaciones y en la cultura- y su papel en el desarrollo de la capacidad de innovar, de crear nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor. A diferencia de la *inversión material* –en instalaciones, equipos y fondos para financiar operaciones-, la *inversión inmaterial* persigue el *aprendizaje* individual y colectivo de la organización.

Al final, la nueva gestión pública asume un carácter estratégico y prospectivo. Las organizaciones no pueden dejar de lado su futuro, por lo que establecen objetivos y prioridades, y elaboran planes para conseguirlos<sup>4</sup>. Permanentemente, buscan herramientas que les permitan desempeñar eficazmente sus nuevos roles. En particular, las técnicas denominadas “de dirección global de la organización”, extraídas del amplio inventario de la administración de negocios, aparecen como las más adecuadas para cumplir sus misiones, ya que consideran a la organización en su conjunto al centrarse en los aspectos de rendimiento global y de integración del ciclo de gestión -perspectiva operativa-; y en favorecer su capacidad de anticipación y adaptación a los cambios del entorno. Dentro de este grupo, aparecen la *planeación estratégica*, las técnicas orientadas a la gestión del cambio organizacional, la dirección por objetivos, y la dirección de proyectos<sup>5</sup>.

### 3. EN BUSCA DEL RUMBO: LAS RAZONES DE LA PLANEACIÓN ESTRÁTÉGICA EN EL TRIBUNAL ELECTORAL

Antes de 2007 la planeación no fue un tema recurrente en el Tribunal Electoral. De acuerdo con Reglamento Interno vigente en esos años, la elaboración y evaluación de planes, programas y presupuestos se circunscribía exclusivamente a las actividades administrativas de corto plazo a cargo de la Secretaría Administrativa; disposición que se materializaba en tres instrumentos básicos: el presupuesto de egresos; los programas anuales de ejecución de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios; y de obra pública; y el programa anual de trabajo de la propia Secretaría y sus áreas. Tampoco se tenía antecedente documental alguno o proyecto relacionado con la aplicación de modelos de planeación estratégica formal.

No obstante, la Comisión de Administración, mediante sus acuerdos generales, se convirtió en el espacio propicio para establecer las grandes líneas estratégicas a seguir. Las exigencias derivadas de la tendencia internacional de transformación de los organismos públicos enfocada al mejoramiento de su desempeño; del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y del impacto que, en su momento, tendrían para el Tribunal Electoral las potenciales transformaciones del sistema electoral mexicano previstas para 2007 y 2008, hacían impostergable la necesidad de contar con un plan estratégico que proporcionaría una dirección clara hacia el futuro.

La planeación estratégica es, en efecto, el instrumento del que disponen las organizaciones, para definir su ruta. El plan precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto a los intereses institucionales; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos a seguir. Sus beneficios pueden parecer obvios, sin embargo su aplicación esconde múltiples riesgos, que van desde el aislamiento del plan y los planeadores, por considerar esta práctica como un ejercicio técnico estéril y engorroso, hasta el franco y abierto rechazo a “todo lo que huele a planeación”, por las funestas consecuencias que podría haber generado en un pasado reciente.

En este sentido, es recomendable que su la incorporación de la planeación estratégica en las organizaciones públicas se de forma manera paulatina. El reto que implica “poner a la organización a pensar en el futuro” supone avanzar con cautela, sobre todo porque su éxito no sólo radica en la introducción y adaptación eficiente de los procedimientos y técnicas sino en trastocar positivamente principios y valores arraigados en la cultura organizacional.

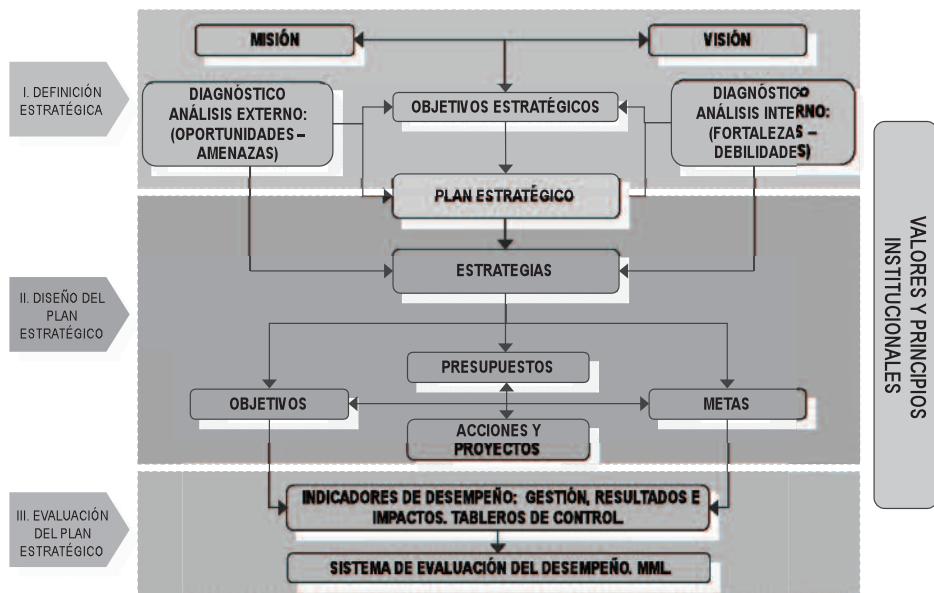
En el caso del Tribunal Electoral, la instrumentación de la planeación estratégica se llevó a cabo de forma paulatina. Inicialmente se consideró que en las áreas administrativas resultarían más factibles y tendrían mejor aceptación este tipo de ejercicios. Para tal efecto, se inició con la búsqueda de un modelo de planeación estratégica acorde con las características y necesidades de la institución.

De esta manera, en agosto de 2007 se inició el desarrollo de un modelo de planeación estratégica que permitiera orientar la acción y la participación de todos los servidores públicos con base en un análisis de las capacidades y los recursos disponibles. Se requería una herramienta que facilitara la reflexión colectiva, el debate sobre temas comunes y el desarrollo de estrategias de solución a los problemas y puntos vulnerables que limitaban el logro de objetivos y metas y que podían identificarse en varios niveles de la organización.

La integración del modelo de planeación estratégica se estructuró en función de tres etapas: la “definición estratégica” que aporta los elementos básicos (misión – visión – objetivos) para iniciar el proceso; el “diseño del plan estratégico” enfocado al diagnóstico y la definición de estrategias, proyectos, presupuestos, metas e indicadores; y la “evaluación”, que considera todos aquellos elementos metodológicos que permiten valorar los resultados e impactos de los proyectos y de los planes en su conjunto.

Como estrategia para estimular la adopción de la planeación estratégica al trabajo cotidiano de cada área, se diseñaron e impartieron talleres con el propósito de integrar un lenguaje y un cuerpo de conocimientos común en la materia. Estas actividades tenían como propósito que los servidores públicos conocieran el modelo y adquirieran las herramientas y los elementos metodológicos para elaborar sus diagnósticos, definir sus objetivos estratégicos, y diseñar estrategias, proyectos y acciones en su propio contexto.

### Modelo de planeación estratégica del Tribunal Electoral



El desarrollo de los talleres de planeación estratégica fue una experiencia reveladora. Buena parte de los servidores públicos, vieron con simpatía el simple hecho de romper la rutina y discutir abiertamente los problemas cotidianos de las áreas. El Tribunal carecía de espacios de diálogo e interacción, por lo que los talleres de planeación fueron resultaron muy atractivos para esta finalidad.

En ese sentido, la planificación estratégica resultó ser una manera intencional de enfrentar la mayoría de los problemas críticos, intentando resolverlos en su conjunto y proporcionando un marco útil para afrontar decisiones, anticipando e identificando nuevas demandas.

Si bien los talleres de planeación estratégica lograron unificar el lenguaje y trascender el espacio de las áreas administrativas, su impacto no alcanzó el nivel previsto por cuatro razones fundamentales:

- a. Persistió una clara desvinculación y un desfase temporal con la elaboración de los programas de trabajo y el presupuesto de egresos. Los talleres se programaron a lo largo del año con el propósito de abarcar todas las áreas, mientras que la integración del presupuesto se sujetaba a los calendarios específicos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b. La participación de los miembros del cuerpo directivo – mandos superiores - en los mismos fue escasa. Los talleres se dirigían principalmente a servidores públicos de mandos medios y operativos.
- c. Desde su diseño, el alcance de los proyectos estaba muy limitado. En su mayoría se trataban de modestas iniciativas enfocadas a generar mejoras a la operación. La posibilidad de integrar proyectos con mayor alcance, en la que pudieran estar involucradas otras áreas o personas, resultaba inusual.
- d. Adicionalmente, se carecía de un instrumento de largo plazo que orientara a las áreas en la conformación de sus programas anuales de trabajo. La falta de plan general o marco estratégico de la institución generaba duplicidades e inconsistencias entre el conjunto de proyectos.

En su momento, el modelo de planeación estratégica representó la oportunidad para mejorar la gestión y fincar las bases de una nueva cultura organizacional. Con fundamento en los diferentes ejercicios de diagnóstico FODA sirvió para impulsar cambios en diferentes ámbitos. Sin embargo, su principal utilidad fue la de minimizar la resistencia de las áreas y generar aceptación, confianza, apoyo y compromiso hacia los conceptos de la planeación estratégica entre los servidores públicos.

La viabilidad de la adopción de la planeación estratégica como práctica reconocida en una organización reside precisamente en el reconocimiento de los elementos culturales y comunitarios que la componen. Oropeza López afirma que “la planificación estratégica se enmarca en procesos de aprendizaje organizacional y social mediante diálogos informados entre múltiples actores. Su foco de atención son los valores y las visiones”<sup>6</sup>. En consecuencia, no puede reducirse a un trabajo de gabinete formulado por un cuerpo de asesores, o a un ejercicio meramente técnico que consista en el llenado de múltiples formularios.

Definitivamente, la planeación estratégica requería permear a lo largo y ancho de la institución, por lo que para su consolidación se requirieron una serie de arreglos institucionales:

- a. Para la planeación estratégica, la voluntad política es fundamental. Bajo esta premisa se instaló un Comité de Planeación Estratégica conformado por magistrados y mandos superiores con el propósito de orientar y dar seguimiento a los procesos de planeación en el Tribunal.
- b. Es necesario constituir un equipo central técnicamente calificado. Se estableció la Dirección General de Planeación y Evaluación Institucional (DGPEI) como instancia especializada y responsable de estos procesos.

- c. Debe procurarse la institucionalización de los procesos a través de ajustes normativos. El ejercicio de la planeación estratégica se incorporó a los lineamientos que regulan el proceso de planeación, programación y presupuestación.
- d. Establecimiento de canales de comunicación claros con los involucrados. La planeación estratégica exige un conocimiento profundo de la organización, mejorar la comunicación y coordinación entre los distintos niveles y programas. En la DGPEI se integró un grupo especializado formado por enlaces de todas las áreas a fin de compartir experiencias, establecer comunicación directa y recibir retroalimentación por parte de los usuarios.
- e. Integración del proceso. Se transita hacia la vinculación de todos los componentes del proceso de planeación, programación y presupuestación (incluyendo los instrumentos de corto plazo: estructura programática, programas anuales de trabajo y reportes de seguimiento mensual) y la reformulación de los esquemas de seguimiento y evaluación.

A lo largo de dos años, los avances han sido significativos. Paulatinamente, se ha reconocido la utilidad e importancia que tiene la planeación estratégica para la institución. En buena medida, la construcción de un Plan Estratégico Institucional 2010 – 2016 ha allanado el camino para la consolidación de la planeación estratégica en el Tribunal Electoral.

#### **4. EL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL: UNA CARTA DE NAVEGACIÓN HACIA EL FUTURO**

El Plan Estratégico Institucional 2010 – 2016 (PEI) tiene como propósito orientar y articular todos los esfuerzos institucionales hacia el fortalecimiento de la impartición de la justicia electoral, tarea medular de nuestra institución. De ahí que concentra los objetivos e iniciativas estratégicas y los proyectos institucionales que aseguren la consolidación del Tribunal Electoral y el cumplimiento de su misión y visión en el mediano y largo plazos.

El PEI constituye el instrumento rector que permite planear, evaluar y dar seguimiento a lo que se hace en la institución. Es, en efecto, la ruta de navegación del Tribunal. Para conseguir sus objetivos, el PEI propone una visión integral encaminada al logro de tres objetivos: fortalecer la función jurisdiccional electoral, consolidar la confianza ciudadana y asegurar la calidad de los procesos sustantivos y de apoyo. Éstos se desagregan en seis estrategias relacionadas con las principales funciones que desempeña el Tribunal, de las cuales se desprenden los proyectos institucionales que, en su conjunto, asegurarán el logro de las iniciativas y los objetivos estratégicos.

Dentro de la agenda de temas que propone el PEI, sobresalen las líneas de trabajo enfocadas a repensar el funcionamiento integral de modelo interno de organización, tanto en sus estructuras, como en los procesos que lo constituyen. Estas líneas se complementan con la adopción de nuevas estrategias para optimizar el aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y tecnológicos.

### **María del Carmen Alanis Figueroa**

Académica y abogada mexicana, ha sido secretaria ejecutiva del Instituto Federal Electoral (IFE) es magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para el periodo 2006-2016 y desde el 6 de agosto de 2007 es su presidenta.

### **Diego Gutiérrez Morales**

Es Secretario Administrativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

cos; y para establecer un modelo de gestión estratégica de recursos humanos. A partir de ello, el Tribunal Electoral ofrecerá una administración más atenta a las necesidades de sus usuarios y más cercana a los ciudadanos, con canales de comunicación claros y directos.

A casi un año del inicio de su instrumentación, el PEI ha propiciado que se desarrollen diversos procesos de innovación y mejora. Desde diferentes ámbitos organizacionales, se trabaja en conceptos diversos e inéditos para la institución. Temas como “lenguaje claro”; “redes sociales”; “gestión de la calidad”; “nueva cultura laboral”; “equidad y no discriminación; “administración por procesos”; “gestión por resultados” y ecoeficiencia”, entre otros, saltan a la discusión y ocupan los espacios de colaboración institucional.

El PEI es nuestro mapa para enfrentar la complejidad del entorno, incrementar las capacidades institucionales y emprender la construcción del futuro deseable. Constituye una guía que indica el camino y permite enfrentar con certidumbre la turbulencia del medio ambiente y emprender un proceso de transformación al interior de la organización.

En el Tribunal Electoral estamos convencidos que el PEI marca una nueva etapa y desempeñará un papel fundamental como un factor de cohesión y orientación en la toma de decisiones.

## **REFERENCIAS**

- <sup>1</sup> La nueva gestión pública se ha fortalecido a partir de los trabajos de autores como: Michel Crozier, Michael Barzelay y Babak Armajani, Lewis Gunn, Les Metcalfe, Owen Hughes, Barry Bozeman, Christopher Hood, David Osborne y Ted Gaebler. En el mundo de habla hispana destacan: Bernardo Kliksberg, Xavier Mendoza Mayordomo, Joan Prats Cátala, Joan Subirats, Luis Aguilar Villanueva, entre otros.
- <sup>2</sup> Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- <sup>3</sup> Crozier, Michel (1996) “La necesidad urgente de una nueva lógica”. *Lecturas de gestión pública*. Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- <sup>4</sup> Hughes, Owen (1996) “La nueva gestión pública”. *Lecturas de gestión pública*. Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- <sup>5</sup> Además de las técnicas “de dirección global de la organización”, Mendoza Mayordomo, en un interesante ensayo, sugiere la existencia de otros dos grupos: el de las técnicas específicas de apoyo al ciclo de gestión de los objetivos organizacionales globales (planificación-ejecución-control) y el de las técnicas de desarrollo de habilidades directivas. Mendoza Mayordomo, Xavier (1996) “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”. *Lecturas de gestión pública*. Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- <sup>6</sup> Oropeza López, Alejandro (2005) *La evaluación de la función pública en México*. Ed. Plaza y Valdés, México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arreola Ayala, Álvaro (2008) *La justicia electoral en México: breve recuento histórico.* Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Barzelay, Michael (2001) “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)” en *Revista Reforma y Democracia*. No. 19, Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Bozeman, Barry (1998) *La gestión pública. Su situación actual.* Ed. FCE, México.
- Bryson, John (2004) *Strategic planning for public and non profit organizations.* Ed. Jossey Bass, San Francisco, California.
- González Oropeza, Manuel (coordinador) (2008) *La justicia electoral en México, 20 años: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Instituto Nacional de Administración Pública (1996) *Lecturas de gestión pública* Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1989) *Dirección pública: gestión y legitimidad.* Ed. INAP-MAP, Madrid, España.
- OCDE (2006) *La modernización del Estado: el camino a seguir.* Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- Ormond, Derry y Elke Löffler (1999) “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?”. *Revista Reforma y Democracia*, no. 13. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Oropeza López, Alejandro (200) *La evaluación de la función pública en México.* Ed. Plaza y Valdés, México.