

■.....

Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional, de David Arellano (México, FCE, 2004, 262 p.)

Katia Marina Herrera Sosa

La experiencia histórica ha demostrado que propiciar cambios dentro de organizaciones según una dirección y objetivos concretos siempre ha representado un reto y una tarea complicados. Este tipo de problemáticas se profundizan en sociedades heterogéneas como las latinoamericanas. En muchos casos, la idiosincrasia vuelve ineficaces las herramientas disponibles de cambio organizacional utilizadas con éxito en otros países.

Por su parte, el pensamiento estratégico ha sido tratado desde hace siglos, especialmente en el rubro militar, y actualmente se incorpora como un elemento importante para incidir sobre las organizaciones y la realidad. En *Gestión estratégica para el*

sector público, David Arellano le da cuerpo a un enfoque con base en la estrategia, capaz de aplicarse a sociedades heterogéneas como las nuestras.

En esta obra, el autor expone de manera clara y ordenada el proceso de gestión estratégica y sus aplicaciones dentro del sector público. El trabajo de David Arellano nos permite encontrar una respuesta efectiva a la pregunta de cómo incidir en las organizaciones gubernamentales para lograr transformaciones de acuerdo con ciertos objetivos, si éstas son complejas y están formadas por relaciones sociales de intencionalidad y racionalidad ambigua, poder e interpretación entre grupos e individuos. Partiendo de la complejidad intrínseca de las organizaciones públicas, el autor sostiene que el enfoque de gestión estratégica abre posibilidades para introducir objetivos racionales y con orientación social dentro de las organizaciones que buscan generar transformaciones en la realidad.

El autor inicia el desarrollo de esta tesis exponiendo las razones por las cuales la estrategia es un enfoque útil. Posteriormente, elabora un breve recuento histórico del desarrollo del concepto de estrategia hasta llegar a sus expresiones más recientes dentro del campo de las organizaciones. En este apartado, se plantea que el enfoque de gestión estratégica es el más apropiado para el ámbito de la administración pública. El resto del libro presenta de manera más específica el proceso de gestión en sí.

El libro se divide en ocho capítulos, a lo largo de los cuales se busca dar cuerpo al enfoque de gestión estratégica. El primer capítulo plantea la discusión en torno a la pertinencia del enfoque estratégico. El concepto estratégico, aunque forma parte del modelo de la decisión racional, se desenvuelve en un contexto turbulento con información imprecisa y espacios de incertidumbre, por lo que algunas de sus características parecerían contradecir los parámetros exhaustivos del modelo al cual pertenece. Asimismo, se considera que aunque en la realidad social sea imposible encontrar leyes parecidas a las de las ciencias duras, tampoco se puede caer en el extremo de la irracionalidad o anarquía. De ahí la pertinencia de la estrategia, que surge como un esfuerzo por encontrar una relación entre la sociedad, los individuos y sus organizaciones. La estrategia "... puede ser vista como una perspecti-

va que pretende escapar de los límites del modelo racional, aunque no pretenda exactamente querer salir de ella" (Arellano, 2004, 28). Para el autor, es importante destacar la diferencia entre estrategia y proceso estratégico. El proceso estratégico implica sistematizar el pensamiento, mientras que la estrategia es una forma de pensamiento complejo que busca establecer direccionalidad e incidencia sobre un contexto y es resultado de la capacidad de pensamiento contextual dirigido al "otro".

El capítulo dos contiene un recuento de los principales enfoques históricos mediante los cuales se ha elaborado la definición de estrategia: el militar, el de planeación estratégica, el de administración estratégica y el de gestión estratégica. Este último enfoque es el que el autor considera más adecuado para las organizaciones públicas. Los estudios sobre el problema estratégico, explica, incluyen el "... construir una vía teórica alternativa que concilia a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto, especialmente en lo referente a la compleja construcción de espacios para la realización de los proyectos de los grupos sociales, que así buscan hacer realidad su perspectiva del mundo" (Arellano, 2004, 50). Asimismo, para poder alcanzar los objetivos establecidos, la estrategia debe buscar integrar grupos heterogéneos en nuevas estructuras de comportamiento. Por ello, la estrategia

se considera como gestión, ya que es una visión especial de la administración que busca la cooperación, en cuanto a la necesidad de formar parte de la realidad con un proyecto definido y creado en términos relativamente racionales.

El capítulo tres expone la primera parte del proceso de gestión estratégica: la creación de la misión estratégica. La misión o fin estratégico se puede entender "... como la perspectiva que los actores tienen acerca de lo que ellos, aislados o a través de una organización, buscan ser en la realidad, como imagen ideal racional, en cuanto consciente, discutida y discutible, de su accionar individual u organizacional" (Arellano, 2004, 56). La misión es un concepto fundamental para establecer prioridades y estrategias; sin embargo, debe ser un propósito terrenal y partir de la imagen de algo en lo que es posible constituirse. A decir del autor, debe ser una intención que posea determinados rasgos de racionalidad. Una vez planteada la misión, se requiere establecer la visión estratégica. La visión es una mirada hacia aquello en lo que la compañía o la organización pretenden convertirse; por tanto, debe ser realista, creíble, bien articulada, fácilmente entendible, ambiciosa y sensible al cambio. Debido a estas características, la visión sirve como puente entre el estatus actual de la organización y el estatus deseado.

El siguiente paso en el proceso, desarro-

llado en el cuarto capítulo, es el diagnóstico estratégico. A través de éste se busca identificar los problemas de la organización y establecer la viabilidad de la misión. El diagnóstico proporciona un marco de referencia capaz de comparar la imagen ideal con la imagen real. La metodología propuesta para el diagnóstico estratégico se divide en actores y sistemas. Se realizan un análisis contextual y uno interno, con el fin de encontrar potencialidades, amenazas externas, fortalezas y debilidades internas que permitan definir el problema estratégico. Posteriormente, se elabora un conjunto de técnicas de diagnóstico, a fin de que la estrategia avance hacia su aplicación. Pensar en las posibilidades de acción constituye el diagnóstico táctico, mientras que el diagnóstico estratégico es una herramienta para la toma de decisiones.

El capítulo cinco establece la importancia del proyecto de integración para la estrategia y los objetivos. La estrategia surge en el momento en el que la organización obtiene datos de la viabilidad de su misión, y deberá establecer la vía de inserción en el contexto para moldearlo según su imagen. En este sentido, se establece que, aunque la intención de la organización está marcada por la misión, su direccionalidad se encuentra en el proyecto de integración, que es la estrategia. Las alternativas de integración buscan, en un primer momento,

llevar a la organización a satisfacer su misión en el corto plazo, posteriormente, a buscar el desarrollo tecnológico y, por último, a la explotación de dicho desarrollo. El autor plantea que un proyecto de integración se basa en lo que “otros” van a realizar; de ahí la importancia de los actores en la etapa anterior del diagnóstico administrativo. La estrategia es, por tanto, un acto de inteligencia, así como de contingencia y adaptación.

El capítulo sexto presenta la siguiente fase del proceso: la creación de los objetivos estratégicos. Éstos, explica el autor, se componen de una lógica racional: son vías de actuación sobre determinadas expresiones deseadas y son “...una expresión lógica de la relación entre la misión, el diagnóstico para la decisión y el proyecto de integración, como interrelaciones sistemáticas de elementos de intención y de la constitución de la dirección” (Arellano, 2004, 143). Los objetivos estratégicos buscan crear la capacidad para que la estrategia sea dirigida y viable.

El capítulo siete, a través de un diagnóstico para la acción, busca encontrar las variables específicas y globales que se deberán modificar para lograr los objetivos. Este diagnóstico está dirigido a la acción, por lo que se considera táctico. El pensamiento táctico se basa en la dinámica de los detalles y tiene la capacidad de formular combi-

naciones de factores que generen efectos poderosos. El texto enumera los nueve principios del pensamiento táctico dentro del ámbito militar: maniobra, objetivo, ofensiva, sorpresa, economía de fuerzas, masa, unidad de mando, simplicidad y seguridad. Asimismo, señala que el pensamiento estratégico sin la táctica no es nada. Al igual que en el diagnóstico estratégico, se propone una metodología para el diagnóstico táctico, basada en un análisis competido o de énfasis en las relaciones externas y un análisis interno o de énfasis en las relaciones organizacionales.

El último capítulo se refiere a la etapa final del proceso de la gestión estratégica: la implantación.¹ La implantación de la estrategia es la implantación de elementos mínimos para la acción. En el texto se establece que las decisiones llevarán, a quienes las tomen, a simplificar la complejidad y a crear vínculos a través de la negociación. A partir de esto, se analizan las diferentes estrategias de negociación, “ganar-ganar”, “ganar-perder” y “perder-perder”. Posteriormente, se establecen las tácticas para la negociación, que son “dura” y “flexible”. Asimismo, se agregan situaciones, jugadores y se fomentan alternativas para la negociación. Finalmente, se pueden adoptar algunas de las

¹ Este término tiene la misma connotación que el vocablo inglés *implementation* (puesta en marcha, puesta en funcionamiento).

alternativas que ofrecen las perspectivas de evaluación del impacto, balance social y excedente de la productividad.

Se puede concluir que *Gestión estratégica para el sector público* es, sin duda, un libro propositivo que presenta diversas metodologías, herramientas útiles a la hora de su aplicación concreta. Sin embargo, la originalidad de la obra de David Arellano es que parte de una realidad heterogénea, así como de organizaciones públicas complejas, lo que plantea la necesidad de considerar a los seres humanos como sujetos de acción y tener en cuenta la estrategia del “otro”. Estas consideraciones hacen del enfoque de gestión estratégica una herramienta útil para sociedades heterogéneas, especialmente las latinoamericanas, y hacen del libro una referencia obligada para administradores públicos y estudiosos de las organizaciones.

.....

Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, de Alicia Ziccardi (coord. general) (México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales e Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, 462 p.)

Ixchel Pérez Durán

Desde hace algún tiempo, una de las ideas más extendidas en torno a la participación ciudadana es la necesidad de incorporarla ya no únicamente en la formación del poder, sino también en el ejercicio de éste. Bajo esta perspectiva, el objetivo de este libro es “...abrir un diálogo franco y productivo entre los académicos y quienes desde la gestión pública piensan que se pueden obtener mejores resultados si se incluye a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones públicas, a la vez que se puede avanzar en la construcción de la cultura democrática” (p. 9).

De esta manera, quienes asumen al ámbito local, y en particular al fortalecimiento de su marco institucional, como piedra angular de un proceso de cambio más amplio, encontrarán en el libro *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* una valiosa referencia. Es necesario dejar planteado un aspecto fundamental antes de introducirnos en la descripción

del libro: pensar que la consolidación democrática, así como una mayor capacidad de gestión, pueden comenzar a realizarse de la periferia al centro y no necesariamente en el sentido inverso.

El libro compila una serie de 26 artículos agrupados en cuatro partes fundamentales: 1) democracia, ciudadanía y políticas sociales, 2) espacios de participación ciudadana y políticas sociales, 3) instrumentos de participación ciudadana para la democratización de las políticas sociales, y 4) presentación de casos de la experiencia mexicana.

La primera parte del libro comienza con el artículo “Participación ciudadana y decisiones públicas”, presentado por Joan Font. Este autor divide su análisis en dos ejes esenciales. En el primero, lleva a cabo una reflexión sobre por qué se ha hecho más necesaria la puesta en marcha de espacios de participación ciudadana, partiendo de la idea de la inexistencia del pasado idealizado en el que los ciudadanos participaban en las decisiones políticas. Pero además, señala una serie de cambios que suponen nuevos retos y oportunidades que pueden ser superados con una mayor implicación ciudadana. El segundo eje presenta una panorámica de los mecanismos de participación, llevándonos a la conclusión de que no existe un mecanismo participativo perfecto capaz de reunir todas las características ideales.

Por su parte, Pedro Salazar Ugarte en su

artículo “¿Qué participación para cuál democracia?”, nos demuestra que la importancia que se reconoce a la noción de participación ciudadana se encuentra fuertemente determinada por la teoría de democracia que adoptamos como marco de referencia. De ahí que, en la primera parte de su exposición, nos planteo en líneas generales una noción mínima de democracia en la que identifica la naturaleza de su relación conceptual con la noción de participación ciudadana. Posteriormente, nos presenta tres grupos de teorías de la democracia, identificando el valor que cada una de éstas le otorga a la participación ciudadana. Por último, en la tercera parte, traza las líneas generales mediante las cuales debe darse la relación entre la participación ciudadana y la democracia contemporánea.

“Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales”, de Nuria Cunill Grau, toma como punto de partida la concepción de participación ciudadana asumida desde el estado benefactor. Este artículo recalca que, si antes se creía que para construir ciudadanía era indispensable crear los derechos sociales a través de la provisión de servicios sociales, ahora es preciso que éstos también cumplan obligaciones comunes. La autora termina con el planteamiento de la necesidad de desarrollar nuevas instituciones que hagan posible la corresponsabilidad entre el estado y la sociedad.

La presentación de Anete Brito Leal Ivo en “*A urban governance e as políticas sociais*” tiene dos partes fundamentales. En la primera, analiza la tensión entre los modelos neoliberales de ajuste y reforma del estado, y los proyectos de “redemocratización” nacional. Y en la segunda parte, nos propone retomar la concepción de “urban governance” como un elemento que nos permite pasar de una revisión estratégica y pragmática a otra que retoma la importancia de las relaciones de poder local y de la cultura política.

El artículo de Álvaro Portillo, “Normas y cauces institucionales de la participación”, nos sirve como reflexión para no descartar algunas cuestiones fundamentales. Para este autor, aún podemos encontrar experiencias desplegadas en torno a la participación ciudadana que han tenido una baja intensidad en los espacios institucionales creados para tal efecto. De acuerdo con él, el desarrollo cultural ayuda poco, puesto que, a pesar de haber menos dificultades económicas y sociales, sigue planteada la dificultad de un involucramiento generalizado de la gente. Por último, deja planteada la necesidad de crear nuevos cauces de participación institucionalizada que formen parte de un nuevo proyecto político y cultural.

Por su parte, Enrique Cabrero, en su trabajo “Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio

municipal”, nos presenta un análisis dividido en tres ejes fundamentales. De acuerdo con el autor, el primero tiene como objetivo analizar el nuevo papel que los gobiernos locales vienen desempeñando en materia de política social. En el segundo, se lleva a cabo la revisión de algunas experiencias de intensa participación ciudadana, enfocándose en países como Brasil, Chile y México. Por último, en el tercer eje, “se lleva cabo una reflexión sobre los riesgos y desencantos que este tipo de iniciativas puede generar en el marco más amplio de la política social” (p. 116). Según el autor, podemos observar en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios al modelo productor de acción pública institucionalizada. Lo anterior implica rescatar la idea de que, para una nueva política social más eficaz y sostenible, se requiere cierto orden e institucionalización, a fin de no correr el riesgo de que los esfuerzos bien logrados en la vida local lleguen a diluirse.

La segunda parte del libro comienza con dos artículos enfocados al estudio de experiencias de participación ciudadana en el Distrito Federal. El primero, “La participación ciudadana”, presentado por Carlos Martínez Assad, se enfoca en el análisis del funcionamiento de los comités vecinales; su objetivo es mostrar las limitaciones y las perspectivas de su funcionamiento. En este mismo sentido, Sergio Zermeño analiza la

participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas de la ciudad; su objetivo es mostrar la presencia de una sociedad encadenada a diversos factores que han actuado en contra del empoderamiento de los ciudadanos, lo cual erosiona los espacios públicos con que éstos cuentan para participar.

Por su parte, Socorro Arzaluz Solano, en “Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León”, analiza la diferencia que existe cuando, desde los instrumentos legales y normativos, se precisan o no las figuras que habrán de considerarse para las tareas de gestión urbana local. Sin embargo, también nos presenta un breve recuento de la implementación de la participación institucionalizada en algunos municipios de estas conurbaciones que son gobernadas por diferentes partidos políticos.

Los siguientes artículos tienen un punto en común: muestran experiencias exitosas que la sociedad y el gobierno han logrado llevar a cabo y que, finalmente, se traducen en una nueva forma de ejercer la política social. Se trata de casos que tienen como eje fundamental la presencia de grupos sociales organizados capaces de transformar radicalmente la manera como se lleva a cabo la gestión pública local que, sin embargo, corren el riesgo de ser fugaces ante la falta de una institucionalidad adecuada. En este sentido, Luisa Paré y Carlos Robles se

enfocan en las formas de participación ciudadana que se han organizado en torno al uso del agua en el sur de Veracruz. Carmen Midaglia, Agustín Cansan, Vera Schattan y María Elena Ducci ofrecen algunas experiencias latinoamericanas. Los temas en los cuales se orientan son el campo de la infancia con carencias en el Plan CAIF-Centro de Atención a la Infancia y Familia de Uruguay, los Consejos de Gestión de Políticas Sociales de Salud en Brasil y los programas sociales enfocados a situaciones de carencia en sectores populares en Chile.

La tercera parte del libro se enfoca al análisis sobre mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el ámbito local. Este apartado comienza con el artículo “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, presentado por Alicia Ziccardi. El objetivo fundamental de este estudio es analizar los principales rasgos que presentan los espacios y los instrumentos de participación ciudadana en México, identificando los requisitos y los componentes de su diseño e implantación, a fin de contribuir a enriquecer el debate y la formulación de propuestas que contribuyan a democratizar la relación gobierno local-ciudadanía que se entabla alrededor de las políticas sociales. En la primera parte, la autora analiza la concepción y algunas características de la democracia representativa, así como de la par-

ticipación ciudadana en el ámbito local. Posteriormente, analiza las funciones, condiciones, obstáculos y los espacios con los que cuenta la ciudadanía para tomar parte en las decisiones públicas. Por último, la autora se enfoca en el análisis sobre determinados tipos de instrumentos de participación ciudadana.

Los siguientes artículos tienen en común presentar análisis concretos sobre determinados mecanismos de participación ciudadana. La autora Lucía Álvarez Enriquez analiza la Red por la Salud de las Mujeres del Distrito Federal; Alfredo Garay desarrolla una revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina durante la década de 1990; Pedro Jacobi lleva a cabo un análisis sobre la participación de los Consejos de Gestión Ambiental en Brasil; Ester Kaufman profundiza el modelo asociativo de gobierno electrónico local, y Pedro J. Olvera junto con Ernesto Isunza Vera analizan la rendición de cuentas como un mecanismo más que se ha desarrollado en los últimos años en América Latina. Esta tercera parte del libro culmina con un artículo presentado por Arlés Caruso, quien hace algunas reflexiones en torno a las potencialidades y limitaciones de los mecanismos que la acción ciudadana tiene para intervenir en el área de políticas sociales y en los ámbitos sociales.

Por último, en la cuarta parte del libro

se hace una presentación de algunos casos de la experiencia mexicana en torno a la participación ciudadana en la política social. El aspecto fundamental de estos estudios de caso es que quienes los desarrollaron son miembros de la función pública que fungen como testimonios y expositores de estas experiencias locales. Los casos analizados y expuestos son los siguientes: la participación social en la obra social comunitaria de Tijuana, Baja California; el crecimiento comunitario en San Pedro, Nuevo León; el presupuesto participativo en la delegación Tlalpan del Distrito Federal; los efectos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en el ejercicio del gobierno local de la delegación Benito Juárez; las redes comunitarias como una alternativa para el desarrollo social en la delegación Coyoacán; y el Programa de Recuperación de Espacios Públicos en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal.

Los mayores aciertos del libro *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* son los siguientes: primero, insistir en la importancia de continuar incorporando algunos elementos teóricos acerca de la concepción de democracia, ciudadanía y políticas sociales; segundo, llevar a cabo estudios de caso concretos, analizando los espacios, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana, y tercero, presentar avances, críticas, limitaciones y retos

con los que se enfrenta cotidianamente la cogestión gobierno-ciudadanía en el ámbito local.

Dejemos como reflexión un aspecto fundamental: si pese a un diseño institucional deficiente y poco favorable es posible en-

contrar experiencias exitosas en el ámbito local, habría que pensar qué podrían hacer los municipios con un diseño institucional adecuado. Probablemente, la idea de comenzar a transformar de la periferia al centro no sea un asunto menor.