

# Revista de Administración Pública

---

**Ernesto Velasco (comp.), *Gestión estratégica*, México,  
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal  
(eapdf) - Siglo XXI, 2010, 163 pp.**

**Jorge L. Zendejas R.**

A partir de la década de 1970 surgieron críticas en el ámbito académico a los modelos de desarrollo del Estado. Jürgen Habermas, por ejemplo, consideraba que había una falta de legitimidad del sistema que lo hacía inestable y propenso a crisis. También se señalaba una crisis en los modelos democráticos. En *The Crisis of Democracy* (1975), Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, sugerían que el Estado tenía una sobrecarga de demandas que impedían que respondiera adecuadamente; es decir, había “desplazamiento o ahucamiento” —*hollowing out*— que mermaban capacidades de respuesta. Por lo tanto, en el escenario de la crisis del petróleo y de la deuda de la década de 1980, muchos Estados enfrentaron crisis fiscales que se convirtieron en crisis de ingobernabilidad. El Estado de Bienestar tenía que modificarse.

Se propuso desde Estados Unidos y Reino Unido, en los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, un modelo redimensionador del Estado. Éste consistía en reducir y acotar el poder del Estado por medio de la liberalización o apertura. Por otra parte, surgieron reformas a la administración pública enfocadas en que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 e’s —eficiente, efectivo y económico— del paradigma de Nueva Gestión Pública (NGP); asimismo, se propusieron herramientas de gestión estratégica.

En esta línea, el libro de Ernesto Velasco Sánchez, *Gestión Estratégica*, realiza una compilación de artículos que demuestran la conveniencia de adoptar perspectivas estratégicas en la planeación de políticas y gestión de organizaciones públicas de manera que se haga frente a los desafíos del entorno. Forma parte de la colección —de nueve volúmenes— *Biblioteca Básica de Administración Pública* de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, coordinada por Luis F. Aguilar; ésta busca elaborar materiales académicos de trabajo para funcionarios y personas interesadas en la administración pública. La compilación de

textos de *Gestión Estratégica* —que comprende seis artículos, un artículo introductorio y cinco textos clásicos— es una buena aportación tanto para los estudiosos de la administración pública, la ciudadanía, pero sobre todo, para los servidores públicos en ámbito federal o estatal.

El concepto de estrategia, sugiere Velasco en el capítulo introductorio —“Las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público”—, no equivale sin distinción, “a lo importante, lo de largo plazo, lo prioritario”; propone definir estrategia como:

“acciones que realiza una persona u organización para aprovechar las oportunidades y lidiar con las adversidades que se le presenten con el fin de colocarse en una situación ventajosa o de liderazgo que le permita ofrecer un valor único o superior a los actores interesados en su actividad de manera eficiente, eficaz y sustentable” (p. 17).

En ese sentido, la NGP busca mejorar la productividad del sector público y fortalecer las capacidades de dirección del gobierno. Tiene dos supuestos principales: primero, afirma que la manera más adecuada de asignar bienes es mediante mecanismos de competencia; segundo, afirma que es posible trasladar herramientas y enfoques del sector privado al público. De este modo, hay dos enfoques: por un lado, la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público y por otro, el *gerencialismo*, que intenta introducir formas posburocráticas de organización con base en prácticas del sector privado. La gestión estratégica corresponde a esta vertiente.

Velasco destaca tres fuentes del enfoque estratégico: la escuela de la estrategia militar, la teoría de juegos y la dirección estratégica de negocios. La escuela militar de la estrategia interpreta la realidad de la guerra; sugiere que “el deseo de gobernar o someter a otros es una constante que nace de fuentes tales como la necesidad de seguridad, la búsqueda del honor y el egoísmo”. También describe los límites de la acción humana sobre el entorno y por último, considera que aspectos “intangibles” de carácter psicológico y moral determinan el éxito de la estrategia, por ejemplo, la base moral y la legitimidad del líder.

La teoría de juegos, por su parte, considera que los participantes en una situación estratégica son racionales y por ello, elegirán la alternativa que les otorgue mayor recompensa. Por lo tanto, tienen preferencias que pueden ordenarse y buscan la maximización de resultados. Esta teoría también distingue entre distintos tipos de estrategias. En las dominantes, el participante elige siempre la misma estrategia sin importar el competidor con base en la distribución de incentivos positivos y negativos. Las estrategias bajo incertidumbre o riesgo se caracterizan porque los actores maximizan el valor que se espera de las alternativas haciendo un cálculo

probable de las decisiones. Sin embargo, también hay obstáculos, como los costos de transacción y el problema del agente principal; para solucionar esto, Mancur Olson, por ejemplo, propone aplicar incentivos negativos o sanciones a los actores que no cooperen e incentivos positivos a los que lo hagan, de manera que haya contribución a objetivos comunes.

Por otra parte, la distinción entre la planeación y el pensamiento estratégico es una característica de la dirección estratégica de negocios. Esta fuente busca que las empresas tengan una ventaja competitiva e interpreten la realidad no sólo con base en estadísticas; en esta línea, como afirma Henry Mintzberg, las estrategias “más exitosas” son visiones, no planes. Aquí, es relevante el concepto de “posicionamiento”; es decir, la capacidad de una organización de colocarse en un lugar privilegiado que permita hacer frente a los adversarios y superarlos para “asegurar subsistencia y crecimiento”. Velasco también señala que hay cinco componentes del sistema de gestión estratégica: primero, la formulación de la estrategia (planeación estratégica); segundo, la implementación de la estrategia (ejecución de proyectos estratégicos); tercero, la evaluación de los logros y por último, la evaluación de la estrategia y del sistema de gestión estratégica.

No suele haber consenso sobre el significado de estrategia, hay distintas perspectivas como lo sugiere el texto de Velasco. No obstante, Henry Mintzberg propone una solución en “Las cinco P’s de la estrategia”; considera distintos significados de estrategia y sugiere interrelaciones entre éstas. Primero, define estrategia como *plan* entendido como un curso de acción “conscientemente determinado” que permite tratar una situación específica. Asimismo, la define como una *pauta de acción* o como una “maniobra” para hacer frente al competidor. La estrategia es también un *patrón* o flujo de acciones. Aquí distingue entre estrategias deliberadas —intenciones asumidas de manera consciente— y estrategias emergentes, donde se desarrollan patrones en ausencia o en resistencia de la intencionalidad.

También puede significar *posición* o la ubicación de la organización en el entorno; de modo que la estrategia acopla el escenario interno y externo. Se busca que las organizaciones cooperen entre sí, también entre competidores. De manera que implica, no sólo la selección de una posición, sino desarrollar una visión de mundo (*Weltanschauung*) que permita analizar el funcionamiento del entorno; por lo tanto, la estrategia es una *perspectiva* compartida entre los miembros de una organización, unidos por “por afinidades de pensamiento [o] comportamientos”. Por último, Mintzberg considera que con base en el uso de diferentes definiciones será más fácil comprender y dirigir los procesos de la estrategia.

Desde el campo de la dirección estratégica de negocios, Michael Porter en “Cómo forman la estrategia las fuerzas de la competencia” propone

un modelo con cinco fuerzas competitivas que definen la estructura en la industria; afirma, que éstas determinan las alternativas de posicionamiento de las organizaciones. Recomienda entender las fortalezas y debilidades de las organizaciones y comprender la de los competidores de modo que se pueda posicionar a la compañía y aprovechar los cambios. Las organizaciones o la industria tienen “una estructura subyacente” económica o técnica que permiten que haya fuerzas competitivas. La primera fuerza competitiva es la amenaza de ingreso de nuevos competidores. Ésta depende de las barreras previas de modo que, con base en éstas, la amenaza varía —hay barreras en forma de economías de escala, diferenciación del producto, acceso a canales de distribución, entre otras. La segunda es la posibilidad de que haya productos o servicios sustitutos; éstos “limitan el potencial de una industria”, estableciendo precios y pueden desplazar otros productos.

El nivel de competencia en el sector, es la tercera fuerza competitiva; aquí se evalúa si el sector tiene actores que otorgan servicios parecidos y la posición que éstos ocupan en la industria. La cuarta fuerza competitiva describe el papel que desempeñan los proveedores de recursos y la disponibilidad que tienen las organizaciones de obtenerlos de otras fuentes. Por último, la quinta fuerza, evalúa el poder de los compradores; es decir, el comportamiento de las organizaciones que demandan bienes y servicios. Porter recomienda que una vez evaluadas estas fuerzas, se debe elaborar una estrategia que reconozca las debilidades y fortalezas de la organización. Con ello, se puede construir una defensa que haga frente a la competencia y que permita posicionar a la organización; es decir, “anticiparse a los cambios en los factores subyacentes”.

Isabel Bazaga, por su parte, analiza la planeación estratégica en el sector público. Considera que las organizaciones deben anticiparse a cambios y rendir cuentas a los ciudadanos. De modo que deben acabarse las formas de organización de “paradigma burocrático” tomando en cuenta el entorno. Reconoce que esto ocurre cuando las organizaciones entienden que el “éxito” de la gestión no depende sólo del escenario interno, pues las organizaciones no son un sistema cerrado. Debe haber, por lo tanto, *sinergia*; es decir, obtener el máximo rendimientos de las redes y experiencias en áreas donde la administración no desempeña un papel “comparativamente superior” o que “no contribuye”.

Por otra parte, Bazaga, considera necesario que los programas y servicios públicos legitimen la actuación administrativa, respondiendo a los ciudadanos; no obstante, éstos no pueden continuar sólo como objeto de la acción público, también deben desempeñar el papel de actores en la elaboración de políticas y acciones públicas. Asimismo, se deben identificar los *actores críticos*, es decir, aquellos “individuos o grupos sociales que recibe[n] o genera[n] efectos o impactos de la acción de... organizaciones públicas”.

En este sentido, la planificación estratégica es una herramienta que establece acciones, prioriza objetivos y permite consenso. Hay tres etapas de planeación estratégica: primero, el consenso estratégico, donde se analizan los estilos de dirección y se identifican actores críticos internos y externos. Después se genera información para la formación de estrategias y acciones; finalmente, en la tercera etapa, se busca “la visión de éxito de la organización” por medio de la formulación e implantación de acciones estratégicas.

También desde un análisis del sector público, Luis F. Aguilar en “Gerencia Pública, dirección estratégica”, describe la estrategia gubernamental y propone dos modelos de estrategia. “La toma de conciencia gubernamental” permitió tratar al gobierno como un agente en el entorno complejo con desafíos y distintos actores. Por lo tanto, es necesario adoptar la planeación estratégica (PE); ésta permite proyectar resultados deseados que se convertirán, en el proceso de agendación, en objetivos de acción.

Los componentes o pasos esenciales, de la PE son: primero, definir la misión y visión de la organización; segundo, entender o “registrar” el escenario interno y externo de esta organización. Después de ello, se debe realizar un análisis FODA –fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas– de este modo relacionando el escenario externo (amenazas y oportunidades) y el interno (fortalezas y debilidades), se establece “la posibilidad, el costo y la agenda de realización de la misión y de la visión”. Con base en lo anterior, se pueden elaborar estrategias y determinar el esquema de gestión.

En esta línea, Aguilar presenta dos enfoques para la elaboración de planes estratégicos: por un lado, el enfoque bélico competitivo, que intenta “derrotar al adversario” asegurando una ventaja competitiva, y por otro, el enfoque de mejora/excelencia/liderazgo que busca mejorar “la capacidad de respuesta” a la demanda de usuarios externos.

Por último, Robert S. Kaplan considera que las Organizaciones No Lucrativas (ONL) pueden obtener una mayor disciplina en servicios si utilizan el cuadro de mando integral; así, tendrán un mejor posicionamiento en el mercado y más beneficios sociales. Las ONL no suelen tener sistemas de medición de desempeño, por lo tanto, no tienen rendición de cuentas, ni información de eficiencia y efectividad. Tomando en cuenta lo anterior, Kaplan propone que establezcan un mapa estratégico y definan a su usuario o cliente, distinguiendo entre donadores y beneficiarios. Para ilustrarlo, utiliza los ejemplos de la Ópera Lírica en Boston y de la Enseñanza para América. Defiende, el Cuadro de Mando, pues integra por medio de relaciones causa-efecto las medidas operacionales y permite coordinar el planteamiento de la misión y visión organizacional con el desempeño demostrable.

El libro de Ernesto Velasco otorga un panorama general de la literatura sobre gestión estratégica. Funciona bien como un primer acercamiento a las distintas fuentes y perspectivas del pensamiento y planteamiento estratégico. Asimismo, coloca a la gestión estratégica en el debate sobre reformas administrativas y resalta su importancia para el sector público; sugiere que éste permite entender la interactividad entre organización y entorno, ayudando a posicionar a la organización con base en una ventaja competitiva. Lo anterior, facilita la respuesta a distintos escenarios económicos, políticos y sociales. También defiende la idea que para que el gobierno pueda generar un valor superior para la sociedad, necesita posicionarse en su entorno, alienando las condiciones entre el orden interno, los recursos y las capacidades institucionales.

Sin embargo, un lector conocedor del tema, hubiese agradecido mayor énfasis en el sector público y quizá, por lo menos, un par de estudios de caso sobre el tema. También, aunque se menciona que se debe valorar el uso conceptos y herramientas provenientes de otros sectores, no se menciona con qué criterios se deben seleccionar los más relevantes para el sector público. Tampoco si se han llevado a cabo reformas de ese tipo en México y cuál es la situación de éstas.

Las críticas, no obstante, pueden parecer injustas, pues éste no es el objetivo del libro. Bajo advertencia, no hay engaño. Como se señala de manera explícita es otorgar una mirada a vuelo de pájaro de las principales perspectivas del enfoque estratégico. En esta línea, los artículos se leen sin problemas, en una sentada y son amenos. Asimismo, hacen una revisión interesante y útil. Ojalá contribuya a que haya una reforma administrativa eficaz en el sector público en México e incentive el interés en el posicionamiento de las organizaciones frente al entorno. Finalmente, si bien el libro no abruma al lector con un estilo académico muy riguroso de incontables citas, sí se está ante un trabajo serio y bien hecho. Es una excelente compilación de textos destinado a estudiantes, servidores públicos, y para el lector que se acerca por primera vez a la gestión estratégica, es un buen punto de partida.