

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 22

David Arellano Gault

**DISEÑO ESTRATÉGICO DE ORGANIZACIONES PÚBLICAS.
UNA TECNOLOGÍA ADMINISTRATIVA APLICADA EN MÉXICO**

Introducción

Este artículo muestra una experiencia sobre diseño estratégico para organizaciones que están íntimamente relacionadas con la sociedad y el Estado, y que puede resultar interesante para los estudiosos de la gestión pública.

Primero, porque se utiliza una metodología de análisis y diseño estratégico creada en México que recupera los últimos avances en este campo¹ y procura adaptarse a las necesidades de las organizaciones en nuestro país, con sus características culturales y estructurales. En segundo lugar, porque se expone la experiencia de asesoría que se implantó en una organización pública mexicana: la Subdelegación Sur del Distrito Federal de Vivienda del Fovissste (Fondo de Vivienda del ISSSTE).

Tradicionalmente se ha pensado que los diseños y análisis estratégicos sólo son pertinentes para organizaciones productivas. Y más allá, para las privadas. El nacimiento para la administración de esta metodología (pues es evidente que ha sido aplicada desde hace siglos dentro del ámbito militar) se ha dado a través del concepto de competencia, con claro énfasis en las organizaciones productivas industriales privadas. Sin embargo, en estricto sentido, la metodología estratégica es aplicable con igual fuerza a organizaciones de servicios y también a organizaciones donde el concepto de competencia y rentabilidad es significativo, pero no el más importante.

El fin de esta exposición es mostrar la metodología que se propone para el análisis estratégico de organizaciones públicas.² El documento se compone de dos partes distintas cuyo enlace no es automático, sino más bien es expresión de los principios teóricos que inspiraron una experiencia que tiene que ser tratada en su especificidad.

De esta manera, primero se presenta la exposición somera de la idea y la metodología de estrategia que aplicamos. Los principios epistemológicos de la estrategia son la base de este apartado. Cabe advertir que, sustancialmente, ésta es una parte de elaboración teórica y filosófica. Estamos convencidos de que, en el desarrollo del pensamiento administrativo, es necesario inducir el hábito cuyo principio sea discutir las categorías con congruencia epistemológica, aunque en un principio esto pueda resultar muy árido. Pero es preferible tener claro el desarrollo, sentido y límite de las categorías, antes que intentar adaptar técnicas a realidades particulares.³

En segundo lugar se reproduce la síntesis ejecutiva del plan estratégico diseñado para la Subdelegación, con el fin de dar una idea de cómo pueden aplicarse estos principios epistemológicos en una organización concreta. En todo caso, la exposición del plan estratégico no tiene otro fin que ejemplificar. Su intención, por tanto, no es discutir, analizar

¹ Los fundamentos teóricos y metodológicos se discuten a fondo en David Arellano, *Gestión y planeación estratégica de organizaciones mexicanas. Un énfasis en el sector público*, México, 1990.

² El concepto de organizaciones públicas se discute en el documento de David Arellano G., *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, México, CIDE, 1991 (mimeografiado).

³ Como ha sido hoy día el caso de muchos esfuerzos por adaptar la técnica de control total de calidad y "justo a tiempo" a realidades sociales muy distintas.

ni evaluar la experiencia obtenida, cuestión que tendría que ser ventilada en otros espacios más pertinentes, una vez que tal experiencia sea decantada mejor con el paso del tiempo. Por el momento preferimos simplemente exponer el plan estratégico ya terminado, mas no la forma y los procedimientos con los que fue elaborado, cuestión que se trata ampliamente en otro documento de mayor envergadura.⁴

No queda más que agradecer al licenciado Mario Gamboa Patrón, entonces delegado sur del ISSSTE y al licenciado Ricardo Camarena Ocampo, en ese momento subdelegado de la zona sur del Distrito Federal del Fovissste por su amable permiso para presentar esta experiencia. Queremos dejar claro que el plan estratégico y sus ideas son responsabilidad exclusiva del autor de este artículo, sin que, por lo tanto, exista necesario consentimiento por parte de la institución o de las personas antes citadas respecto al mismo.⁵

Diseño estratégico de organizaciones: entre la racionalidad y la intuición

El análisis estratégico está hoy en boga, así como las certeras críticas al supuesto análisis estratégico acartonado, elitista y constantemente cuestionado en su afán de predecir los acontecimientos y reducir una organización compleja a un plan.⁶

En muchos casos, la utilización excesiva del término “estratégico” acabó por reducirlo a una palabra limitada y amorfa, que puede ser aplicada para todo, desde la predicción hasta la asignación de una tarea a un subordinado.

Habría otras formas de pensar la estrategia: como perspectiva de realidad es un instrumento muy concreto, basado en mecanismos simples y con objetivos claros y precisos. A continuación hablaremos de los principios de esta perspectiva.

Estrategia: direccionalidad, no predicción, ante una realidad turbulenta

Con el fin de resumir, pecando de simplificación extrema tal vez, podríamos identificar dos posiciones contrarias respecto al fenómeno estratégico: una la de planeación, otra la de gestión.⁷

⁴ D. Arellano, *op. cit.*

⁵ Para diseñar el plan estratégico conté con el auxilio de mi colega el maestro Jorge Calle, además de los comentarios de los alumnos de la Maestría en Administración Pública en su sector de Organizaciones Públicas de la generación 1989-1991.

⁶ Desde hace tiempo ya se han hecho, en este sentido, críticas sustantivas. Citaré algunas de las más importantes: M. Crozier y F. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1989; Lucien Sfez, *Crítica de la decisión*, México, FCE, 1982; H. Mintzberg, “Au-delà de la mise en œuvre”, en A. Beaufils y J. Guiot, *Gestion stratégique et politiques de l'organisation*, Canadá, Gaetan Morin, 1987.

⁷ Es necesario aclarar que el discurso de esta parte está elaborado con base en cuestiones epistemológicas exclusivamente. Así, se puede hablar de una corriente de análisis que menciona la categoría cambio y la considera importante, como otras, pero que en el terreno epistemológico le da un sentido estático.

Para la primera, la estrategia nace como un instrumento para controlar la realidad, es decir, el contexto y el proceso interno de una organización. Ante un mundo que se vuelve cada vez más complejo, es indispensable poder adelantarse a los sucesos para adaptarse y, entonces, dirigir las acciones por la senda que han marcado las tendencias.

Los supuestos detrás de una conceptualización de estrategia como ésta pueden resumirse en un hecho: la capacidad de planear acontecimientos futuros, y dirigir globalmente los procesos internos desde una racionalidad predictiva.

De acuerdo con esta idea, el diseño estratégico se encarga de elaborar planes, aproximadamente con el siguiente esquema: se realiza un diagnóstico de la realidad externa lo más detallado posible; de este diagnóstico, que se supone muy preciso, se deducen tendencias y escenarios futuros sobre la dinámica de los procesos externos. A partir de dichas tendencias se establecen las acciones que hay que realizar para adaptar la situación interna a los posibles sucesos externos futuros.⁸

Es decir que, a fin de cuentas, el proceso estratégico se basa en el hecho de predecir los acontecimientos para ajustar la posición actual y acercar las acciones a esa realidad futura, de manera que las decisiones sean congruentes con lo predicho por el diagnóstico.

Así pues, la estrategia es un acto sumamente racional de predicción. Sin embargo, los procesos dinámicos de la realidad muestran que fundamentar las decisiones en la predicción, las más de las veces conduce a realizar acciones que suponían una realidad y que, en el momento concreto, se enfrentan a otra distinta.⁹

Si alguna de las predicciones básicas no sucedía cualitativa y cuantitativamente, hacía que el plan sufriera adaptaciones múltiples, contingentes, y que al final perdiera la dirección que el plan establecía. Es decir que, si por alguna razón, la realidad no se comporta como se predijo (sobre todo en situaciones complejas), entonces todo el plan elaborado queda en un simple ejercicio mental, el permanente efecto de la planeación tradicional.

En este sentido, en vez de ver a la adaptación del plan como un proceso de reasignación estratégica o táctica, según el caso (lo que hace cambiar de lleno la perspectiva original de la categoría plan), se le ve como una salida ante una realidad demasiado mutable.

Podría incluso decirse que definir *a priori* todas las acciones con base en una predicción rígida es tanto como jugarse todo a una probabilidad muy baja de que no suceda algo inesperado, no planeado, no previsto. Y en una dinámica real que es sumamente móvil y cambiante, llena de alternativas y sucesos, la probabilidad se ve aún más reducida, por más adaptaciones que se hagan al plan.

¿Cómo pretender realizar estrategia en un mundo compuesto de actores y sistemas

⁸ R. Ackoff, *Guía para diseñar el futuro de la empresa*, México, Limusa, 1984; M. Sharplin, *Strategy Management*, Estados Unidos, Wiley, 1984.

⁹ Con esto no se pretende decir que cualquier intento de predicción sea erróneo. La predicción es una función social de suma importancia. Lo que se está criticando, desde el punto de vista epistemológico, es que se considere a la predicción como sustento permanente de la acción y dirección de los procesos.

conflictivos, no enteramente racionales, sujetos a relaciones multirracionales, donde las tendencias son construcciones mentales generalizadoras de eventos singulares?¹⁰

Es necesario aceptar que estudiar o diseñar en una realidad que se mueve bajo pautas no homeostáticas, donde el conflicto y el poder son ingredientes clave, lleva, muy probablemente, a conceptualizar un mundo inaprehensible, donde no es posible prescribir acciones a realizar, sino sólo describir las situaciones *a posteriori*. Algo así como aceptar que una realidad de este cuño niega la más mínima posibilidad de diseñar estrategias. El evento domina a la realidad y a la decisión.¹¹

De alguna manera las visiones racionalistas tienen una virtud: están dirigidas a la acción con énfasis sistemático y con capacidad de implantación, y se conducen conscientemente al esfuerzo voluntarista de diseñar la realidad según el deseo de los hombres.

Pero ante el embate de una realidad que aparece muy distinta a los esquemas simplificados del racionalismo, si la realidad es tan compleja, con múltiples actores, de diferentes racionalidades, en sistemas no homogéneos y no homeostáticos permanentemente, con el conflicto por regla normadora, entonces el voluntarismo se ve reducido, aplastado por una complejidad en un mundo determinado donde lo más que se puede hacer es describir. Si la racionalidad ilimitada no existe, el voluntarismo tampoco existe (ni la estrategia por lo tanto), ésta parece ser la conclusión obligada.¹²

Puede pensarse que ésta es una conclusión obtenida de manera apresurada. La desconfianza que despiertan esquemas como los de planeación clásica y normativa no evita que puedan ser instrumentos útiles para una manera de realizar estrategia. Es indispensable recuperar la estrategia como una forma de ver el mundo, donde los actores varios y heterogéneos son su razón de existir; donde la racionalidad múltiple es su prerequisite pero, con todo, donde el diseño de direcciones para la acción, sin necesidad de predecir todo, es su punto de llegada.

Recobrar la dinámica social no como una serie de situaciones lineales que se dan de manera sucesiva y que llevan al progreso con algunas interrupciones, sino como un proceso amplio de construcción de voluntades sociales, como horizonte abierto a las posibilidades del futuro, como un esfuerzo para darle a la realidad una organización

¹⁰ Las visiones que aventuran describir al mundo como un ente complejo de conflicto, con actores heterogéneos de múltiples racionalidades bajo la égida del poder, son recuperadas con mayor fuerza ante el fracaso relativo de las posiciones simplistas racionales, como M. Crozier y E. Friedberg, *op. cit.*, y L. Sfez, *Crítica de la decisión*, México, FCE, 1984.

¹¹ E. Ibarra y L. Montaña, "Diferencia y complejidad: lecciones ocultas al conocimiento, lógica y racionalidad de las organizaciones en países poco industrializados", ponencia presentada en el Coloquio Internacional Modelos Organizacionales para América Latina. Lecciones y Desafíos, México, CIDE/HEC/UAM, junio de 1991.

¹² Esta conceptualización extrema, este nihilismo contemporáneo, bastante cercano a Nietzsche, tendría que enfrentarse a un mundo sediento de certidumbre ante el shock del futuro y la tercera ola. Así que frente a un mundo multipolar y complejo, la conclusión sería que la decisión de los hombres es una ilusión, una ilusión que les permite vivir como seres humanos actuantes que no soportarían saber que el mundo está determinado. Interesante esquema moderno del determinismo renovado. Véase L. Sfez, *op. cit.*

según distintas visiones de la misma, enfrentándose a ella mediante una perspectiva de lo que se quiere hacer. La realidad estratégica es la que se estudia en el plano de lo potencial y diferencia lo que es viable de lo que es una posición exclusivamente teórica.

Las responsabilidades del estratega parten de reconocer y a continuación precisar opciones, lo que requiere de una alta conciencia histórica y no sólo de manejo de información. Luego entonces, el estratega se ve obligado a definir la viabilidad de las alternativas, es decir, la transformación de la utopía en políticas y direcciones que contribuyan a su realización.¹³

La estrategia, en tal caso, se mueve en la idea de un mundo donde se es capaz de construir, de prescribir, pero basado en la atención direccional de ventanas o espacios de movilidad estratégica, limitados y muchas veces reducidos (desde una perspectiva racionalista de la acción global), aunque sumamente poderosos si se saben aprovechar. Para transformar y dirigir la realidad, no es necesario reducirla, simplificarla. Esto se puede hacer en la complejidad.

La estrategia es una perspectiva que forma parte de los esquemas de este tipo, definitivamente. Pero la diferencia, respecto a otros esquemas racionalistas, está en el hecho de que va en contra de las últimas consecuencias de los supuestos básicos del modelo racional típico:¹⁴ homogeneidad, estandarización y predicción-control.

El modelo racional de toma de decisiones, el que va de la selección de objetivos a criterios, a medios, a optimización de la decisión, lleva a fin de cuentas, en su extremo, a la necesidad de homogeneizar los fines y valores de los que deciden, a estandarizar los medios técnicamente especificados y a controlar una realidad “modelándola” y, por lo tanto, prediciéndola.¹⁵ La estrategia, como perspectiva, acepta la idea racionalista del diseño de la realidad, de medios a fines, pero ataca de frente: 1) la posibilidad de homogeneizar fines, porque existen actores múltiples y contradictorios; 2) la posibilidad permanentemente de estandarizar medios, porque las situaciones y los eventos son tan cambiantes y móviles, que los medios requieren ser “reconfigurados” tácticamente y 3) la posibilidad de predecir-controlar, porque se basa en la direccionalidad construida a partir de la estrategia “del otro”, y esto último es incontrolable.¹⁶

Ésta puede ser vista como la gran virtud y, paradójicamente, la gran contradicción insalvable de la estrategia como perspectiva: ser un esquema racionalista que va en contra de las últimas consecuencias de los supuestos del modelo racional clásico.

¹³ Algunas de estas ideas las encontramos en H. Zelman, *De la historia a la política*, México, Siglo XXI, 1989, pp. 27-81.

¹⁴ Explicada muy ampliamente por L. Sfez, *op. cit.*, Habermas ha expuesto claramente cómo la racionalidad estratégica es un tipo particular de racionalidad, distinto a la instrumental clásica. J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, Buenos Aires, Taurus, 1980, 2 tomos.

¹⁵ Estas consecuencias existen desde los clásicos del modelo racional hasta los de la “racionalidad limitada”, lo que cambia es la forma de llegar a hacerlo. Véase a H. Simon, *Las ciencias de lo artificial*, Madrid, Aguilar, 1984.

¹⁶ Principio esencial según el general chino Sun Tzu, *El arte de la guerra*, México, Fundamentos, 1987.

Metafóricamente, la estrategia es una perspectiva que pretende escapar de los límites del modelo racional sin querer al final salir de él.

Sobre estos principios epistemológicos fundamentamos la idea de estrategia. A continuación expondremos cómo la concebimos y los principios metodológicos que guían el diseño de estrategias organizativas.

Gestión estratégica: una perspectiva metodológica

Uno de los primeros pasos a dar es tener claro que, como en cualquier fenómeno propio de las ciencias sociales, es necesario diferenciar las cuestiones epistemológicas de las metodológicas. El concepto de estrategia debe diferenciarse del proceso estratégico, y será trascendental distinguir a ambos de las técnicas de análisis estratégico.

Ha sido común que se confunda a estos elementos entre sí. El proceso estratégico y las técnicas de análisis estratégico nunca podrán sustituir del todo al estratega y su pensamiento; la estrategia es una manera de pensamiento, individual en agencias, donde aquéllas son, a lo más, formas de apoyo.¹⁷ Realizar un proceso estratégico sólo pretendería sistematizar el pensamiento, mas no hacerlo estático.

La estrategia no puede ser el proceso ni se elabora con una simple técnica, es una forma de pensamiento. Así pues, parecería ser un proceso de catalización de diversos elementos que sintetizan diversas aspiraciones. De esta manera, pensamos que la estrategia es una decisión que se expresa como proceso en un conjunto de decisiones. Una determinación que no es tomada racionalmente en el sentido tradicional, sino que acepta el papel fundamental de los valores, de los deseos, como gran impulsor (a veces mítico) de las acciones de los individuos; es decir, que los valores dirigidos hacia un fin no siempre limitan a la racionalidad sino que muchas veces la potencian. Una decisión que no define la acción a entablar, sino sólo su dirección. La direccionalidad, desde la perspectiva del vínculo estratega-contexto, es la expresión epistemológica más precisa de la estrategia.

De esta manera, la decisión que conforma a la estrategia establece la dirección, la expresión vectorial de espacio y tiempo en la que las acciones adquieren sentido y fuerza. La estrategia no es entonces una acción ni define a las actividades. Es sólo la decisión de direccionalidad. Esta direccionalidad se sustenta en la idea de que los hombres son libres, siempre y cuando se entienda que la libertad significa necesariamente restricción. Así, en su libertad, los hombres construyen estructuras sociales que, a un nivel operativo y cultural, expresan las negociaciones y relaciones de poder como marco de interpretación de la realidad. Sobre este marco, los grupos se mueven, actúan e interpretan un mundo muy complejo. Transformar esta estructura es un proceso histórico, pero a través de la estrategia es posible encontrar y afectar su nodo esencial.

¹⁷ Para el concepto básico de agencia véase a R. Whittington, *Corporate Strategies in Recession and Recovery*, Londres, Unwin, 1989.

Si esto sucede, es muy probable que la estructura tenga que moverse para cambiar: éste es el fin de la estrategia.¹⁸

La estrategia es una direccionalidad para afectar el nodo principal de una relación de actores a nivel estructural. Es, a fin de cuentas, una direccionalidad que tiene como marco el valor y el deseo de llegar a un fin. La fuerza impulsora que da sentido a la dirección es un fin expresado en la comprensión (que no total conocimiento) de una realidad múltiple, en la posibilidad de las acciones y cambios de los actores y los sistemas involucrados en el espacio de existencia del estratega.

Al primer elemento lo denominamos misión estratégica; al segundo, diagnóstico estratégico o para la decisión. La misión es la expresión volitiva del deseo de constituirse con y para la realidad, para una realidad socialmente móvil y conflictiva, cambiante e impredecible, pero no por ello incomprensible. La misión es la utopía racional que guía y motiva a la acción, la expresión de potencialidad que conquista el futuro mediante el esfuerzo de creación cultural en que pueda enraizar la conciencia y la voluntad de darle al cambio una dirección.¹⁹

La estrategia, entonces, está en y se alimenta del espacio de vinculación orgánica entre el contexto y el estratega. Vinculación orgánica que habla de una dinámica sinérgica entre actores, agencias y sistemas. La decisión direccionalizadora espacio-temporal requerirá llegar hasta la acción. La estrategia es la dirección de la acción, y para definir ésta, el proceso estratégico, además de la misión y el diagnóstico estratégico, construye los espacios donde hay que acertar para hacer cumplir la estrategia.

Es claro que el querer hacer las cosas en un mundo móvil, por mucho deseo y conocimiento que se tenga no se traduce automáticamente en logro. Los objetivos estratégicos, como los objetivos de las competencias, definen los espacios donde se habrá de atinar si se quiere cumplir con la direccionalidad. Los objetivos son algo más que parámetros burocráticos que al enunciarse se realizan. Por el contrario, requieren destreza, tino, precisión y, muchas veces, un poco de suerte.

La acción estratégica propiamente dicha, la que deviene en línea directa para lograr la direccionalidad, requiere mucho más que procedimientos y funciones administrativas para dirigir una organización con una estrategia. Se necesita la capacidad de adaptar la experiencia, las habilidades, las aptitudes, a movimientos novedosos y creativos que, al entender la naturaleza de los objetos involucrados, los pueda utilizar en combinaciones dinámicas, en nuevas configuraciones para lograr los objetivos diseñados. Éste es el mundo de la táctica.

La táctica, como una forma de pensamiento cualitativamente distinta al pensamiento estratégico, busca maniobrar con una capacidad de manipulación de los elementos implicados, al combinarlos de maneras y alcances distintos para realmente

¹⁸ Esta idea se apoya en el concepto sociológico de *agency* como *locus* de calculabilidad construido por los actores en su interrelación dialéctica y de poder con una estructura que es creada por los hombres y a la vez los afecta en su propia recreación. A. Giddens, *The Constitution of Society*, University of California Press, 1984.

¹⁹ H. Zemelman, *op. cit.*, p. 86.

atinar a los objetivos. La táctica mueve a los elementos concretos, con sus condiciones y normas, de acuerdo con el parámetro de los objetivos. En otras palabras, debe afinar el tino para alcanzar los objetivos, movilizar los recursos para desarrollar la destreza, impulsar la práctica de nuevas habilidades y sortear los golpes de buena o mala suerte. La táctica es una combinación muy poderosa de creatividad y pragmatismo en la acción.

Este proceso estratégico, que va de la misión a la táctica en círculos concéntricos y vinculados de manera dialéctica, es la guía metodológica que, aunada a las técnicas para cada parte, conforma el desarrollo estratégico propuesto y que denominamos gestión estratégica.

El modelo de la gestión estratégica

El siguiente esquema intenta sintetizar la visión que se pretende sobre la gestión estratégica, entendida como la decisión que establece la intencionalidad y direccionalidad de los grupos u organizaciones en su contexto, a través de un proyecto de integración a la realidad.

Un análisis estratégico que integre y diferencie a la vez, sin confundirlos, con su debida potenciación, el análisis estratégico, el diagnóstico, la planeación, el comportamiento y la decisión que afectan a las diversas áreas de la realidad social y conforman un proceso de análisis e intervención sobre la sociedad. Una intervención que procura no caer en el voluntarismo extremo sino recuperar la propia esencia del pensamiento estratégico. Este nace ante una realidad que no se controla del todo, pero que se puede afectar al perturbar a las redes de actores, afectantes e incidentes. Tal como diría Sun Tzu para el caso de la guerra, la estrategia se basa en vencer la estrategia del otro. Esto deja claro que las estrategias se mueven en mundos no unidireccionales (es decir, donde lo que uno decide es racional por sí mismo) sino en multidireccionales (donde lo que uno hace está en referencia a las acciones de otros).²⁰

Por ello, este análisis estratégico se basa en una serie de supuestos, como lo son: *a)* la existencia de actores (individuos, grupos, organizaciones), *b)* comprometidos en *situaciones* cuyas características son más o menos coercitivas, *c)* portadores y defensores de ideas e intereses, *d)* que persiguen fines, objetivos y metas explícitos o tácitos, conscientes o inconscientes, racionales (desde un concepto de racionalidad parcial) o irracionales, y para hacerlo, *e)* poseen, buscan, crean, inventan y manipulan recursos y realizan coacciones, que se traducen en *f)* comportamientos significativos.

Los recursos de que hablamos aquí se entienden en un sentido amplio como:

- 1) Coacción, que constriñe a los actores a hacer o no determinadas actividades e incluso tener ciertos pensamientos específicos.
- 2) Utilitarios, con patrones de medición y valor relativamente explícitos.

²⁰ Como sería el concepto weberiano de acción social. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1986.

3) Normativos correspondientes a los valores e ideas, normas y procedimientos que delimitan identidades y dominios legítimos de actividad y pertenencia, con derechos y obligaciones.

4) Información y conocimiento, que hace crecer, cambiar, definir, terminar, etcétera.²¹

Al ser el poder una pieza sustancial, se entiende aquí como una relación social clave de las decisiones humanas.²² Por eso, al alejarse del hombre “hombre económico”, en un extremo, o del hombre determinado en el otro, los actores:

a) Están aferrados a valores, a ideologías, y son portadores de intereses no programados ni estructurados del todo.

b) Escogen, en función de apreciaciones subjetivas, más o menos reflexivas, los valores e intereses.

c) Son incapaces de *prever* y, por tanto, de controlar todas las consecuencias de los propios actos.²³

Una vez enunciados los principios epistemológicos y metodológicos del diseño estratégico que se propone, exponemos la síntesis ejecutiva del plan estratégico propuesto para la Subdelegación Sur del Distrito Federal de Vivienda del Fovissste, esperando que su simple lectura despeje algunas dudas (y despierte otras para su posterior discusión) sobre el momento real de su aplicación. Como se dijo al principio, su fin es meramente ejemplificativo. Un análisis más detallado se realizará en el futuro, una vez que sea posible evaluar la experiencia.

Contenido del plan

Introducción

A. Marco normativo

1. Sentido estructural
2. Sentido coyuntural

²¹ Basado en Jean Padioleau, *El Estado en concreto*, México, FCE, 1989, pp. 17-18.

²² En este sentido, vale la pena considerar la transformación que Toffler percibe en la trilogía del poder: fuerza, dinero, conocimiento. En este último punto el autor identifica el peso sustantivo en la era moderna, explicando de manera sumamente sugestiva su propuesta. A. Toffler, *El cambio de poder*, España, Plaza & Janés, 1990.

²³ J. P. Padioleau, *op. cit.*, p. 18.

B. La misión estratégica

C. Diagnóstico estratégico

1. Diagnóstico externo
2. Problema estratégico desde el exterior
3. Estrategia desde el exterior
4. Diagnóstico interno
5. Problema estratégico desde el interior
6. Estrategia desde el interior

D. Estrategia genérica

E. Objetivos estratégicos

Marco normativo

Sentido estructural

A la luz de la gran crisis del sistema político mexicano de los años sesenta aparece como necesaria una reestructuración del pacto social que sostenía la dinámica del poder en México.

El sistema corporativista, relación social que implica una profunda y compleja vinculación entre el gobierno, el partido en el poder y las fuerzas sociales básicas organizadas en corporaciones, se vio cuestionado por grupos de diversa índole, ya sea en posiciones independentistas y francamente opositoras (como el movimiento ferrocarrilero en 1958), o que exigían mayor movilidad (como el estudiantil de 1968).

El sistema político es estructuralmente analizado, pero la solución no puede empezar por deshacer la dinámica corporativista sino por mantenerla, adaptándola a los tiempos y necesidades.

Las organizaciones gubernamentales readecuaron su vínculo con las corporaciones, sobre todo las que están directamente relacionadas con éstas por su ámbito de acción (vivienda, salud, trabajo, etcétera).

Ante estas circunstancias nacieron organizaciones como el Fovissste. La construcción, asignación y cuidado de las viviendas para los trabajadores (en este caso del Estado) adquirirá una dinámica sustancial para legitimar el sistema a través de la dirección y control del conflicto social.

Esta institución surge en medio de la relación corporativa. La vivienda se otorga en conexión estrecha con los sindicatos de las organizaciones estatales (muchos de ellos parte de la red corporativista). La vinculación es Fovissste-sindicato-trabajador. Obviamente, todo esto es fuente de múltiples conflictos, no sólo por lo que significa corresponder a los trabajadores, sino en términos de poder sindical en el exterior y en el interior y de posición estatal respecto al bienestar social.

Además, las percepciones de política (incluso a nivel mundial) mantenían la visión de un Estado paternalista, benefactor, cuyo papel era asegurar el otorgamiento de las condiciones necesarias para la existencia del “pueblo”. El Estado se autopropugna en el papel protagónico del bienestar y la protección social.

Así, instituciones del tipo de Fovissste nacen como organizaciones públicas con un papel político-social a través de mecanismos económicos. Es decir, pese a que su actividad sustancial es económica (créditos, construcción, etc.), esta actividad se desarrolla a través de criterios y razones políticas.²⁴

La relación corporativa aparece como sustancial en ese sentido: es la primera variable de posicionamiento estratégico para la organización. De acuerdo con esta interpretación, los procesos por los que actualmente atraviesa el sistema político mexicano, así como la economía nacional, están cambiando profundamente esta configuración.

En principio, el sistema corporativo se está modificando. Tanto, que algunos hablan de su fin. El Estado deja de ser benefactor, para convertirse en un Estado modesto, “pequeño”. Trata de arreglar problemas, no solucionar toda la realidad. Se aleja de actividades que no le conciernen. Deja a la iniciativa privada y a algunos grupos de la sociedad los espacios necesarios. Destaca la eficiencia y la rentabilidad como principios de salud económica y financiera ante la escasez de recursos.

Según esta lógica, la relación corporativa tiende a diluirse. El papel político de los sindicatos se reduce²⁵ y aparecen coyunturalmente como un obstáculo para la eficiencia y mejora de la rentabilidad económica. La burocracia misma se ve disminuida en tamaño. Se le reduce cuantitativa y cualitativamente. Muchos sindicatos de organizaciones gubernamentales tienen la necesidad de transformar los esquemas de relación con el gobierno y la sociedad frente a estos cambios.

Dos variables afectan en esta configuración: primero, la crisis económica, que obliga a transformar las pautas de desarrollo en esquemas eficientes y con capacidad de recuperación al reducir los subsidios. Segundo, la relación política, que obliga a democratizar y abrir el sistema político, lo que hace complejas las relaciones de poder. Es decir, con anterioridad, el tratado corporativo mantenía cierta claridad de los actores involucrados y las reglas del juego. Al democratizarse o pluralizarse, entran actores con condiciones y formas de actuar distintas, con compromisos y correlaciones de fuerzas diferentes. El sistema y la relación política se complican ampliamente.

Organizaciones como el Fovissste ven sumamente transformado su espectro estratégico:

a) Porque la relación corporativa cambia, los sindicatos reducen su influencia, pierden y reacomodan su poder.

²⁴ Existe la tendencia de asignar un sentido peyorativo a la cuestión política. Sin embargo, aquí retomamos la categoría en un sentido más estricto, donde lo político, como arena de consenso y de disenso, encarna el conflictivo mundo de los objetivos colectivos bajo una dirección de poder que se pretende hegemónica.

²⁵ Podemos decir que esta reducción es un evento coyuntural de recomposición, donde, en el futuro, las nuevas relaciones políticas necesitarán movimientos sindicales renovados y fuertes.

b) Porque al entrar nuevos actores, la relación se hace más compleja.

c) Porque la tendencia económica a la rentabilidad y la eficientación obliga a esquemas administrativos y financieros más adecuados.

d) Porque la tendencia a un Estado modesto, deberá (poco a poco) reconocer que las organizaciones públicas no son un monolito, sino que están llenas de actores múltiples. Esto, a nivel macro, se traduce en una complejización contextual, política, estructural y coyuntural.

e) Porque la lógica privatizadora se pone en primer lugar. Si la organización pública no demuestra eficiencia, debe dejar esa actividad al sector privado. Es decir, las organizaciones públicas se ven cuestionadas.

f) Porque la crisis económica, con inflación y peligro de estanflación, reduce las posibilidades de ser eficiente en una actividad de corte económico con fines político-sociales. Los salarios reales todavía tienen una tendencia muy baja a recuperarse y los costos de producción y operación se van multiplicando al nivel de la inflación.

Las tendencias llevan a organizaciones como el Fovissste a redefinirse hasta sus últimas consecuencias. Una organización racional en términos económicos siempre tendrá que enfrentarse con el hecho de que el factor vivienda es también político-social. Así, una alternativa teórica sería dejar a las fuerzas del mercado la solución de los problemas. Pero ante la crisis económica, el grueso de los trabajadores estatales no tendría acceso a una vivienda, como tampoco otros trabajadores no estatales. Pese a los cambios políticos habidos, la legitimidad sigue siendo un elemento importante y la vivienda juega un papel social y político aun en esquemas racionalistas.

Análisis Estructural. Asunto clave: crisis económica y transformación de la lógica corporativa. Cambio de la acción estatal y énfasis en sus condiciones financieras.

Sentido coyuntural

Aquí se hace hincapié en el estudio propiamente dicho de la Subdelegación como parte del Fovissste con especificidades propias.

Teniendo en cuenta que es la subdelegación más grande, en la zona más poblada del país, parecen ser dos los problemas que resaltan en el espacio organizacional externo: presupuesto bajo, a excepción de 1991, cuando éste se incrementó significativamente, y demanda de créditos muy escasa, que lleva a una subutilización amplia de los recursos financieros.

Además, como toda subdelegación, es receptora de múltiples conflictos: presiones por vivienda de parte de los sindicatos, marchas y manifestaciones; apremios de organizaciones no federadas para eliminar la vivienda ociosa; invasiones de diversos grupos e incidencias críticas de los medios de comunicación; y también de una serie de actores que afectan a diversos espacios logísticos de la subdelegación: municipios y delegaciones políticas; encargados de luz, agua, teléfono y servicios y organismos de

control que inciden en diversas cuestiones gubernamentales y federales como SHCP, Secogef, etcétera.

El problema que se deriva de todos estos factores podría explicarse como sigue: la asignación de los créditos al beneficiario final de la vivienda no la realiza la organización, sino las cabezas sindicales. La subdelegación informa a cada sindicato del número de créditos a los que tiene derecho y propone parámetros mínimos a cumplir por los posibles beneficiarios (antigüedad, relación de ingreso, etc.). Después, es el sindicato el que por un proceso interno define a los beneficiarios. La subdelegación sólo se encargará, a partir de aquí, de atender los asuntos concernientes a la pertinencia, tiempos y recursos.

Este esquema conlleva implicaciones importantes. Las negociaciones por la asignación de vivienda existen, y se consideran un *factor político poco transparente* en algunos casos. La mayor parte de los tiempos y las cantidades no se pueden controlar. Numerosos sindicalizados desconocen los servicios y las posibilidades de acceso a los créditos. Además, existe la presión para recuperar financieramente los créditos.

Anteriormente el crédito era barato, existía poca recuperación y por tanto descapitalización. La organización aparecía en el primer lugar de la hipoteca. Ahora se hace énfasis en la recuperación y se establecen créditos en salarios mínimos burocráticos, en los que aparece el banco en el primer lugar de la hipoteca. Todo esto exige que los cambios administrativos internos se aceleren para enfrentar la complejidad de las actividades desarrolladas en estas nuevas condiciones.

Análisis coyuntural. Asunto clave: efervescencia política del cambio actual, con énfasis económico en la recuperación, en un equilibrio social frágil, con una complejización administrativa y operativa del manejo de los recursos.

La misión estratégica

Ante las tendencias estructurales y coyunturales, la gran pregunta que aparece desde el punto de vista estratégico es: ¿la búsqueda de eficiencia económica, como mecanismo para romper la dinámica corporativa-clientelista, lleva a mediano plazo a dejar a las fuerzas del mercado el problema de la vivienda?

Si esto fuera cierto, ¿el Fovissste y la subdelegación quedarían como correctores de las deficiencias del mercado durante un tiempo determinado?

El Fovissste y la Subdelegación nacen como organizaciones políticas con un papel económico. La transición apunta a hacer de ellas organizaciones económicas con un papel político.

La diferencia entre uno y otro esquema es grande. En el pasado, el papel de la organización era ser una pieza de la lógica corporativa, de sostenimiento de la legitimidad a través de las redes del poder y la influencia. Los recursos económicos eran el vehículo para hacer política. La lógica de hoy, en la transformación coyuntural-estructural que nuestro sistema político está viviendo, es crear organizaciones econó-

micas donde el manejo eficiente de los recursos permita una asignación eficiente de los créditos, y en las que la influencia política y la legitimidad de los procesos de estas organizaciones sólo sean un medio.

Podríamos decir que antes la idea del Fovissste era otorgar vivienda como mecanismo de integración política. En este momento se trata, más bien, de adjudicar créditos como mecanismos correctivos de las deficiencias del mercado para evitar el conflicto social.

Debe quedar claro que no se niega la importancia de lo político en el proceso. Todo lo contrario. Se le ubica en un espacio de movilidad distinto, donde el medio y el fin sean más transparentes. El mecanismo (medio) es económico, con su racionalidad económica, con fines en última instancia políticos.

Ahora la preocupación esencial, o lo que podríamos llamar el factor de posicionamiento coyuntural, tiene que ver con la recuperación, eficiencia y transparencia que fortalezca la acción económica y financiera de la subdelegación, para alcanzar mayor control sobre las decisiones de los créditos a otorgar.

De esta manera, la *misión estratégica* trata de incorporar a las cuestiones del posicionamiento observado, las aspiraciones que como organización tiene la gente de la Subdelegación. Intenta generar una combinación de deseo organizacional con las presiones externas existentes y la naturaleza de la propia institución. Así, la misión estratégica se definió como:

Facilitar créditos a los trabajadores del estado atendidos por la Subdelegación para el acceso a vivienda, de acuerdo con sus ingresos, con el cumplimiento de la recuperación establecida y con la alta calidad de los servicios que se proporcionan.

Diagnóstico estratégico

La misión estratégica tiene que enfrentarse con la realidad, con amenazas y oportunidades, por lo que se deberán encontrar aquellos factores que pueden obstaculizar o favorecer su realización. Asimismo, es necesario detectar las debilidades y fortalezas, conocer la capacidad “real” de la organización para hacer frente a la dinámica del contexto.

Diagnóstico externo

Con la finalidad de determinar las amenazas y oportunidades de carácter estratégico, se contextualizaron las categorías claves de la misión estratégica: vivienda, recuperación financiera, créditos adecuados, ingresos y calidad de los servicios.

En cuanto al sistema económico, el costo creciente de la vivienda se identificó como una amenaza contra la ejecución de la misión organizacional. A causa de los

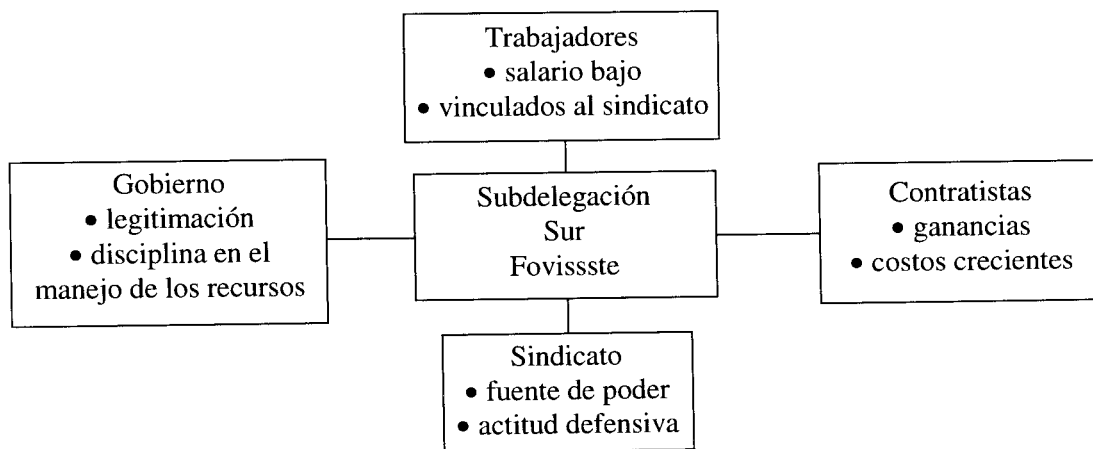
niveles inflacionarios en la economía, es cada vez menos accesible, para los trabajadores en general y para los trabajadores del Estado en particular, obtener vivienda en el mercado, por los bajos salarios y el cada vez menor poder adquisitivo. Por otra parte, el cumplimiento de la misión se ve favorecido por la posible ampliación del presupuesto destinado u orientado a asignar créditos para vivienda, lo cual posibilita adecuar los montos de los créditos a la realidad, de tal forma que permitan el acceso al mercado de vivienda a los trabajadores del Estado.

La turbulencia en el ámbito político origina relaciones sociales novedosas y difíciles de controlar. Este mismo hecho, la democratización y apertura del sistema político, aunado a los principios de los esquemas eficientistas, crean la posibilidad de desvincular el crédito de cuestiones que en principio no sean económicas.

La falta de control y de sanción por el incumplimiento de los pagos de amortización de los créditos ha afectado a la recuperación financiera, por lo que pretender ahora que los beneficiarios se regularicen en sus pagos puede ocasionar inestabilidad, que se agravaría con las presiones existentes para recuperar la vivienda ociosa. Asimismo, el diagnóstico del sistema social hace ver, por las condiciones imperantes en la economía, que la sociedad se ha hecho más responsable del crédito. Es decir, los nuevos beneficiarios) es más consciente de que el papel paternalista del Estado debe terminar. El Estado actual trata de arreglar problemas, no de solucionar toda la realidad.

Por último, el diagnóstico del sistema tecnológico permitió determinar que la Subdelegación se enfrenta a factores que se han complicado técnicamente, es decir, las variables que intervienen tanto en la asignación como en la recuperación del crédito presentan una alta complejidad en su manejo y control. Dicha amenaza puede ser compensada por la disponibilidad, en el mercado tecnológico, de sistemas informáticos.

Con base en el diagnóstico estratégico externo se determinó el esquema en que se inserta la Subdelegación Sur del Fovissste, el cual se presenta a continuación:



Estas amenazas y oportunidades genéricas nos permiten (pese a la falta del diagnóstico interno) determinar parcialmente el *problema estratégico* que obstaculiza

o hace peligrar la ejecución de la misión organizacional y, por tanto, precisar una estrategia posible.

Problema estratégico

Radica en asignar crédito barato a los trabajadores del Estado en una economía con inflación relativamente alta, en un contexto turbulento tanto en lo estructural como en lo coyuntural, con necesidades de recuperación financiera en ambientes institucionales de información compleja.

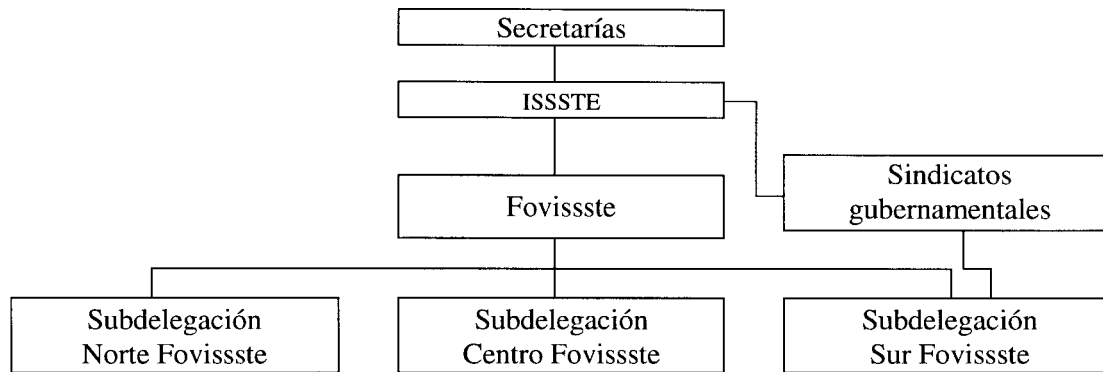
Estrategia desde el exterior

Consiste en desvincular paulatinamente el crédito de cuestiones no económicas, darle cuerpo administrativo y legal a las acciones de la subdelegación con una alta tecnología para manejar información, y desarrollar elementos que permitan elevar la eficiencia.

Tal estrategia establece la direccionalidad de dar cuerpo a la acción administrativa eficiente. Si la organización tiene que recuperarse, que ser eficiente financieramente para con ello dar un mejor servicio, se le debe dar un sentido estructural que lo posibilite. La desvinculación de las cuestiones no transparentes o que limiten el control sobre las variables que se deben manejar es prioritaria. Y también lo es hacerla de una manera formal, administrativa y legal, con sustento y cobertura, no de manera arbitraria. Los derechos de los trabajadores deben ser respetados y la relación política debe dirigirse hacia un espectro de acción más abierto. Además, deberá aprovecharse la tecnología que hoy existe para manejar las cuestiones financieras y de control administrativo.

Diagnóstico interno

Una vez analizadas las amenazas genéricas que hacen peligrar la ejecución de la misión estratégica de la Subdelegación Sur del Fovissste, así como los elementos que pueden facilitar el logro de los propósitos de sus directivos, se realiza el diagnóstico estratégico interno para conocer las capacidades de la organización en cuanto al problema estratégico. Es decir, el diagnóstico interno señala, por una parte, cuáles son las fortalezas que permitirán superar las amenazas externas y aprovechar las oportunidades que se presentan en el contexto externo; y por otra, permite detectar cuáles son las debilidades que pueden impedir la buena marcha de la organización hacia el cumplimiento de sus deseos. La Subdelegación Sur del Fovissste presenta ciertas restricciones de carácter estructural determinadas por las relaciones con ciertos actores externos que limitan su capacidad de decisión y control sobre las variables que influyen u obstaculizan el logro de mayor eficiencia en el manejo del crédito: asignación, distribución, recuperación, seguimiento y control de pagos, etcétera.



Por un lado, el logro de la misión de la Subdelegación Sur del Fovissste se ve obstaculizado por restricciones estructurales, como es el caso de la asignación de créditos que se encuentran en manos de las cabezas de los sindicatos; los recursos financieros destinados al crédito, así como el seguimiento y comprobación de las amortizaciones son controlados estrictamente desde el sector central. Éste informa a la Subdelegación sobre los pagos de manera global, por lo que no se puede saber quién o quiénes amortizaron el crédito ni cuál es su saldo. En este sentido, las devoluciones sobre las aportaciones que realizaron los derechohabientes o beneficiarios se ven afectadas.

Cabe señalar que las restricciones mencionadas no deben considerarse necesariamente como debilidades estratégicas de la organización, puesto que no pueden ser cambiadas directamente por la propia Subdelegación, lo cual no quiere decir que no pueda desarrollar mecanismos que le permitan, dentro de lo legal, lograr sus metas.

Una vez aclaradas las restricciones externas, se determinó cuáles eran los factores estratégicos que contribuyen u obstaculizan el logro de la misión estratégica establecida o redefinida para la Subdelegación Sur del Fovissste.

Se observó que el sistema de recursos humanos (SRH) presenta dos facetas. En la primera, el personal operativo sufre problemas de preparación en aspectos técnico-financieros en general y en aspectos crediticios en particular; asimismo se pudo ver una falta de interés y de iniciativa hacia el desarrollo personal (falta de autovaloración y automotivación) y los problemas de organización. La carencia de ambos elementos, capacitación y desarrollo, impiden que se aproveche el esfuerzo organizacional para el logro de metas y, por tanto, hacen peligrar el éxito de la misión organizacional.

En la segunda faceta, los mandos superiores de la Subdelegación Sur cuentan con una alta motivación para llevar a cabo los cambios organizacionales y poseen gran interés en superar los obstáculos y alcanzar sus metas. Esta faceta del SRH ha mostrado creatividad para solucionar problemas, lo cual ha llevado a que la Subdelegación Sur del Fovissste funcione en muchos aspectos como una “organización piloto”. Sin embargo, en este sentido, hace falta cierta capacidad para observar los retos cotidianos con mayor imaginación, así como para cambiar la cultura organizacional, poco dirigida al logro de los objetivos de manera integral.

El sistema de crédito (SC), columna vertebral de la organización, presenta una gran debilidad en cuanto al manejo de las variables que intervienen en él, gracias principalmente a las restricciones estructurales y a la falta de un sistema de información idóneo; ambos factores afectan negativamente la eficiencia del servicio. El SC cuenta con la posibilidad de una ampliación del presupuesto con fines crediticios, lo cual le permitiría asignar créditos más reales a mayor número de trabajadores, de acuerdo con las condiciones del mercado de vivienda.

El último sistema diagnosticado, no por esto el menos importante, el sistema de operación (SO), mostró debilidades en lo que se refiere a la falta de manuales de funciones y operaciones, poca actualización de los existentes, desconocimiento de su aplicación y una relativa ausencia de normatividad respecto a la asignación del crédito. Otro de los obstáculos para logro de la misión es que la Subdelegación no cuenta con un sistema de información *ad hoc*, que permita un control y seguimiento de las variables que intervienen en el crédito.

Problema estratégico interno

Se debe a la poca movilidad organizacional que existe para manejar las variables que intervienen en el crédito, a la relativa resistencia al cambio y a la baja capacitación.

Al igual que en el diagnóstico externo, el problema estratégico nos permite diseñar una estrategia posible parcial puesto que sólo se considera el ámbito interno.

Estrategia desde el interior

Lograr un cuerpo administrativo flexible capaz de clarificar, difundir y asesorar a los trabajadores del Estado sobre los procesos y modalidades de asignar créditos.

Estrategia genérica

Desvincular paulatinamente el crédito de las cuestiones no económicas y dar a la acción cuerpo y énfasis administrativo y legal con un aparato administrativo flexible (adhocrático) con alta capacidad tecnológica para la eficientación.

Objetivos estratégicos

Luego de conocer la direccionalidad que debe seguir la organización para concretar su misión estratégica, es necesario saber enfocar las acciones que la Subdelegación debe llevar a cabo. Para ello son útiles los *objetivos estratégicos*.

Objetivo 1: “Concertar con los actores externos instrumentos y procedimientos ‘normativos’ que permitan un eficiente control de las variables que intervienen en el crédito.”

Lograr dicho objetivo permitirá a la Subdelegación superar o flexibilizar las restricciones externas que le restan eficiencia, así como desvincular el crédito de cuestiones no económicas. Este objetivo no persigue redefinir funciones y responsabilidades de los diferentes actores externos que tienen que ver con el funcionamiento de la subdelegación. La finalidad es lograr mayor espacio o capacidad de decisión sobre las variables que intervienen en el crédito.

Objetivo 2: “Implantar un sistema de información con la tecnología adecuada que permita una ágil y oportuna toma de decisiones.”

Este objetivo está encaminado a coadyuvar en la superación de la imposibilidad del manejo de las variables que intervienen en el crédito. En gran parte está sujeto al logro del objetivo 1, lo cual permitirá un control y seguimiento más adecuado de las amortizaciones de los créditos y por tanto efficientar la recuperación de los mismos.

Objetivo 3: “Capacitar tanto a los mandos superiores como al personal operativo de acuerdo con las nuevas necesidades que exigen el contexto externo e interno, con el fin de lograr una organización flexible.”

La capacitación deberá estar orientada sobre todo a crear una nueva cultura organizacional, es decir, dirigida a crear un funcionario “servidor de la sociedad”, capaz de resolver problemas (no de dar solución a toda la realidad). Asimismo, los programas de adiestramiento deberán dar prioridad a la capacitación en aspectos financieros en general y de crédito en particular, tomando en cuenta los niveles de decisión y operación, de tal forma que faciliten una ágil y oportuna toma de decisiones, así como elevar la eficiencia del servicio.

Objetivo 4: “Diseñar un sistema de evaluación que permita medir el desempeño e impacto en el contexto mediato de la Subdelegación Sur del Fovissste y que posibilite una retroalimentación para ajustar o corregir las acciones encaminadas al logro de la misión estratégica.”

La acción cotidiana de la Subdelegación no debe verse transformada de golpe. El seguimiento para lograr los objetivos estratégicos (OE) se apoya en la continuación de las labores de la Subdelegación tal como se realizan hoy día. Los OE apuntalan en ciertos espacios al flujo tradicional y, con el paso del tiempo, cambiarán y transformarán las relaciones normales.

Reflexiones finales

El diseño estratégico es una herramienta muy poderosa para dirigir los esfuerzos de las organizaciones públicas. Éstas, son instituciones cuyas ventanas estratégicas de acción son muy reducidas al enfrentarse a contextos turbulentos, y a auditorios que legitiman su poder como parte del sector público así como frente a imposiciones y normatividades derivadas del sistema político.

Sin embargo, aun las ventanas estratégicas más reducidas esconden potencialidades muy grandes de dirección y actuación.

En la era en que el conocimiento comienza a ser una fuente de poder, la más importante según Toffler, el desarrollo de tecnología aplicable a nuestras organizaciones estatales debe ir más allá del fin eficientador, a la luz de un concepto reducido de rentabilidad. Se debe ser capaz de hacerlas mejorar su actuación, vinculándolas con los actores que la afectan y, sobre todo, con los actores a los que se debe en última instancia (es decir, a lo que genéricamente denominamos “público”, pero que a fin de cuentas es un conjunto de actores disímbolos, heterogéneos y amorfos), elemento donde realmente se encuentra la eficiencia.

El gran reto es unir la eficiencia externa (hacia los actores y sistemas contextuales) con la interna, donde los actores deben ser recuperados. Las organizaciones públicas son de naturaleza dual, además de conjuntos de seres humanos pensantes con deseos y valores. Recuperar todo esto es un gran desafío. La era del aparato público máquina y monolito ha terminado. Observar al sector público como parte de una sociedad amplia y heterogénea,²⁶ en nuestro país plural, es permitirle enlazarse orgánicamente con su contexto, con los actores a los que se debe y por los que existe, internos y externos.

En el futuro, el vínculo estratégico requerirá mayor atención. Una sociedad civil (en el entendido de que se compone en lo concreto de actores disímbolos) más participativa, más actuante, más crítica y problemática, necesita una respuesta distinta desde el Estado. En este sentido, la estrategia es uno de los instrumentos necesarios.

Pero a la vez, en la lógica estratégica es indispensable no caer en la confianza desmedida. Ésta es una forma de pensamiento específica que tiene límites y graves omisiones. Para empezar, su concepto instrumental del mundo permite elaborar una idea de control desmedido sobre la realidad, principalmente sobre la mente de los actores. En un exceso muy típico de este tipo de formas de pensamiento que se enriquecen con técnicas modernas de cálculo, se ha generalizado la aspiración de convertir a la estrategia en una forma de generación e imposición de valores y normas. Sin embargo, si bien es cierto que la lógica estratégica puede auxiliar a identificar los valores y normas de comportamiento, no necesariamente puede inducirlos. La estrategia como instrumento político debe empezar por entender el límite de la intervención cultural en sociedades y organizaciones complejas, límite que se expresa en el hecho de que la racionalidad instrumental apenas es una parte del lógico accionar humano. La racionalidad comunicativa, intersubjetiva, no controlable, buscadora de acuerdos y de cooperación, sintetiza una de las partes más ricas de la acción humano: el entendimiento.²⁷ Aquí, la racionalidad estratégica tiene poco que decir.

²⁶ Enrique Cabrero, “Retos y perspectivas de la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio”, ponencia presentada en el acto Transiciones Políticas, México, 1990.

²⁷ J. Habermas, *op. cit.*, y J. Elster, *El cimiento de la sociedad*, Barcelona, Gedisa, 1992.

Referencias bibliográficas

- Aaker, David, *Developing Business Strategies*, Estados Unidos, Wiley, 1984.
- Ackoff, R., *Un concepto de planeación de empresa*, México, Limusa, 1978.
- , *Rediseñando el futuro*, México, Limusa, 1979.
- *et al.*, *Guía para controlar el futuro de la empresa*, México, Limusa, 1986.
- Acle, Alfredo, *Planeación estratégica y control de calidad total*, México, Grijalbo, 1990.
- Acle, Alfredo y Enrique Vega, *La empresa pública desde adentro y desde afuera*, México, INAP, 1986.
- Aguirre, O., *Planeación corporativa para la empresa mexicana*, UDVM, 1981.
- Alagh, Y., “Pricing Planning and Strategy in Public Enterprises”, *Public Enterprise*, vol. 7, núms. 3-4, 1987.
- Amado, Fernando *et al.*, *Estrategia. Apuntes. Ensayos. Proposiciones*, Montevideo, Centro Militar, 1980.
- Ansoff, I., *Corporate Strategy*, McGraw-Hill.
- , *La estrategia de la empresa*.
- , “The Changing Manager”, *Business Strategy*, Estados Unidos, Penguin, 1969.
- , “The Firm of the Future”, *Business Strategy*, Estados Unidos, Penguin, 1969.
- , “Towards a Strategic Theory of the Firm”, *Business Strategy*, Estados Unidos, Penguin, 1969.
- , *Implanting Strategic Management*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1986.
- *et al.*, *From Strategic Planning to Strategic Management*, Estados Unidos, Wiley, 1976.
- Arellano, D., *Modelo de gestión estratégica de empresa*, Material Docente (MD), 11. CIDE, 1987.
- , *Análisis organizacional: perspectivas desde la estrategia*, CIDE (Serie documentos de trabajo), 1991, en proceso de publicación.
- , *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, México, CIDE, 1992.
- Arellano, D. y Juan Recabarren, “Acerca de la competencia, el Estado y la sociedad”, *Reflexión*, México, vol. 1, núms. 3-4, 1988.
- Arellano, D. *et al.*, “Gestión estratégica: de la decisión adaptativa a la decisión incidente”, *Empresa pública: problemas y desarrollo*, CIDE-DAP, núms. 6-7, 1988.
- Arellano, D. y R. Coronilla, *Cambio organizacional y organizaciones públicas: fuentes y perspectivas desde la teoría de la organización*, México, CIDE, 1993.
- Armstrong, J. S., “Fundamentos para la formulación de planes estratégicos y pronósticos”, *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 1, cap. 2.
- Azher, Ali Q., “Import Strategies Techniques and Services by State Trading Organizations of Developing Countries”, *Public Enterprise*, vol. 3, núm. 1, 1982.
- Barenstein, Jorge, *La gestión de las empresas públicas en México*, CIDE, 1982.
- BCG, “Matriz de crecimiento participación en la estrategia corporativa de crecimiento”, *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, apéndice, t. 2.
- Beaufils, Alain y Jean Guiot, *Gestion stratégique et politiques de l'organisation*, Quebec, Gaetan Morin, 1987.
- Bouquerel, F., *Management, politique, stratégie, tactique*, Francia, Dunod, 1969.
- Bourgeois, L. J. III y K. Eisenhardt, “Strategic Decision Process in High Velocities Environments: Four Cases in the Microcomputer Industry”, *Management Science*, vol. 34, núm. 7, julio de 1988.

- Bowman, C. y D. Asch, *Strategic Management*, Londres, Macmillan, 1987.
- Bowman, E., "Epistemology, Corporate Strategy and Academe".
- Brodie, B., *Guerra y política*, México, FCE, 1978.
- Cabrero, Enrique, *Origen y desarrollo del concepto de estrategia*, CIDE-DAP, MD, 8, 1986.
- Integro.
- , "Un modelo de análisis estratégico para la empresa pública", *Empresa pública*, CIDE-DAP, núm. 1, 1986.
- , "Empresa pública, tecnología y reconversión industrial", *Symposium internacional sobre reconversión industrial en América Latina*, México, FCE, 1988.
- Clausewitz, K. V., *De la guerra*, México, Diógenes, 1982, t. 1, libro 3.
- , *Arte y ciencia de la guerra*, Grijalbo, c. 70, núm. 116.
- Christensen, R. C. et al., *Business Policy. Text and Cases*, Estados Unidos, Irwin, 1987.
- Crozier, M. y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.
- Denison, Daniel, *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*, Estados Unidos, J. Wiley & Sons, 1990.
- Departament Politique Generale, *Un modele statique de mise en oeuvre de la strategie*, Francia, CESDAJJ, s/n.
- Druker, P., *Las nuevas realidades*, Sudamericana, 1990.
- Echeverry, Rubén D. et al., *En búsqueda de una administración para América Latina*, Bogotá, Oveja Negra, 1990.
- El-Namaki, M.S.S., "A Strategic Planning Model for Public Enterprises in Developing Countries", *Public Enterprise*, vol. 7, núms. 3-4, 1987.
- Evans, Tom, *Developing Corporate Planning in Public Enterprises*, Kuala Lumpur, ICPE/APDC, 1980.
- Fahey, L. y V. Narayanan, "La política en la toma de decisiones estratégicas", *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 2, cap. 21.
- Freeman, E. R., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, 1984.
- Fubara, B., "Market Segmentation and Strategic Decision: A Nigerian Case", *Public Enterprise*, vol. 7, núms. 3-4, 1987.
- GMC, "Planeación contra incertidumbre: la matriz escenario estrategia", *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 2, cap. 22.
- Goold, M. y A. Campbell, "Many Best Ways to Make Strategy", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1987.
- Green, Sebastina, "Strategy, Organizational Culture and Symbolism", *Longe Range Planning*, vol. 21. núm. 4, 1988.
- Halachmi, A., "Strategic Planning and Management? Not Necessarily", *Public Productivity Review*, núm. 40, invierno de 1986.
- Hasselhoff, F., "A New Paradigm for the Studie of Organizational Goals", en I. Ansoff, *Bussiness Strategy*, Estados Unidos, Penguin, 1969.
- Henderson, Bruce, "The Origin of Strategy", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1989.
- Harmon, F. G. y G. Jacobs, *La diferencia vital*, Colombia, Norma, s/a.
- Hay, A., "Métodos de motivación para la puesta en práctica de las estrategias", *Biblioteca de Administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 2, cap. 17.
- , "Puesta en práctica del cambio estratégico", *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 2. cap. 16.

- Hax, Arnoldo y Nicolas Majluf, *The Strategy Concept and Process. A Pragmatic Approach*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1991.
- Herbert, T. y H. Deresky, "Generic Strategies: An Empirical Investigation of Typology Validity and Strategy Content", *Strategic Management Journal*, vol. 8, 1987.
- Hosmer, L. Rue, *Strategic Management*, Prentice Hall.
- James, G. Barrie, *Juegos de guerra en el mundo de los negocios*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987.
- Jay, A., *La dirección de empresas y Maquiavelo*, Destino, 1967.
- Jauch, L. y K. Kraft, "Strategic Management of Uncertainty", *Academy of Management Review*, vol. 11, núm. 4, 1986.
- Kagono, I. et al., "An Evolutionary View of Organizational Adaptation Summary and Implications", en Kagono et al., *Strategic vs Evolutionary Management. A USA-Japan Comparison of Strategy and Organization*, Amsterdam, North Holland, 1985.
- Kahn, H. y J. Wienier, "The Next Thirty Years: A Framework for Speculation", en I. Ansoff et al., *From Strategic Planning to Strategic Management*, Estados Unidos, Wiley, 1976.
- Kamel, M. A., "Export Strategies, Techniques and Services by State Trading Organizations of Developing Countries", *Public Enterprise*, vol. 3, núm. 1, 1982.
- Karagozoglou, Neami y Ragnor Seglund, "Strategic Planning for a Public Sector Enterprise", *Long Range Planning*, vol. 22, núm. 2, 1989.
- Kumar, R. y D. Sudharshan, "Defensive Marketing Strategies: An Equilibrium Analysis Based on Decoupled Response Function Models", *Management Science*, vol. 34, núm. 7, julio de 1988.
- Lambin, J. J., *Marketing estratégico*, México, McGraw-Hill, 1988.
- Lawless, M. y L. Finch, "Choice and Determinism: A Test of Hrebiniak and Joyce's Framework on Strategy-Environment Fit", *Strategic Management Review*, vol. 10, 1989.
- Lindblom, Ch., *Strategies of Decision Making*, 1970.
- Mandel, T., "Escenarios del futuro y sus aplicaciones en la estrategia corporativa", *Biblioteca de administración estratégica*, McGraw-Hill, t. 1, cap. 10.
- Marcus, Alfred y Barunch Mevorach, "Planning for de US political cycle", *Long Range Planning*, vol. 21, núm. 4, 1988.
- Martínez, V. F., *Planeación estratégica creativa para la crisis*, México, PAC, 1987.
- Marx, Thomas, "Strategic Planning for Public Affairs", *Long Range Planning*, vol. 23, núm. 1, 1990.
- Miller, D., "The Structural and Environmental Correlates of Business Strategy", *Strategic Management Journal*, vol. 8, 1987.
- Mintzberg, H., "Crafting Strategy", *Harvard Business Review*, julio-agosto de 1987.
- Mintzberg, H. y A. McHugh, "Strategy Formation and Adhocracy", *Administrative Science Quarterly*, vol. 30, 1985.
- Mintzberg, H. y R. Quinn (comps.), *The Strategy Process*, Nueva York, Prentice Hall, 1991.
- Monsalve, Tulio, *Estrategias y tácticas de negociación*, CLAD, 1988.
- Murray, Alan, "A Contingency View of Porter's Generic Strategies", *Academy of Management Review*, vol. 13, núm. 3, 1988.
- Naylor, T., *Optimization Models for Strategic Planning*, Amsterdam, North Holland, 1984.
- Nutt, Paul, "Identifying and Appraising How Managers Install Strategy", *Strategic Management Review*, vol. 8, 1987.
- Ohmae, K., *La mente del estratega*, México, McGraw-Hill, 1983.
- , "Getting back to strategy", *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre de 1988.

- Otaduy, J., *Planeación estratégica y mercadotecnia*, México, CIDE, DAP, MD, 3, 1976.
- Paret, W., *Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*, Estados Unidos, Wiley, 1985.
- Parra, L. Fernando, *Balance social y progreso empresarial*, España, CIRDE, 1987.
- Peackoc, P., *Combate corporativo*, México, Selector, 1988.
- Pettigrew, M., *Decision-Making as a Political Process*.
- Porter, M., *Estrategia competitiva*, Limusa, 1982.
- , “From Competitive Advantage to Corporate Strategy”, *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1987.
- , *Ventaja competitiva*, México, CECSA, 1989.
- Prodo, A. c., “Experiencias de participación en organizaciones”, 4o Congreso Internacional de Desarrollo Organizacional, México, 1985.
- Rao-Tagat, “Marketing and Public Enterprise: Relevance and Strategic”, *Public Enterprise*, vol. 5, núm. 3, mayo de 1985.
- Raymond, Alan, *Administración en la tercera ola*, México, CECSA, 1988.
- Raymond, Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza, 1974.
- Ries, A. I. y J. Trout, *La guerra de la mercadotecnia*, México, McGraw-Hill, 1986.
- , *Posicionamiento*, México, McGraw-Hill, 1988.
- Roach, J. y M. Alien, “Fortalecimiento del proceso de planeación estratégica”, *Biblioteca de administración estratégica*, t. 1, cap. 7.
- Romanelli, E., “Environments and Strategies of Organization Start-up Effects on Early Survival”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 34, 1989.
- Rowe, A. et al., *Strategic Management & Business Policy*, Addison-Wesley, 1985.
- Ryans, J. y W. L. Shanklin, *Strategic Planning. Concepts and Implementation*, Nueva York, Random House, 1985.
- Sachse, M., “Marketing Planning Culture and Strategy Formulation”, *Public Enterprise*, vol. 7, núms. 3-4, 1987.
- , *La planeación estratégica de empresa pública*, México, Trillas, 1990.
- Sallenave, Paul, *Gerencia y planeación estratégica*, Bogotá, Norma, 1985.
- Sánchez, H. Tomás, *Nociones de estrategia*, México, Sedena, 1938.
- Schwenk, Charles, “Conflict in Organizational Decision Making: An Exploratory Study of its Effects in for-Profit and not-for-Profit Organizations”, *Management Science*, vol. 36, núm. 4, abril de 1990.
- Sharplin, A., *Strategic Management*, ISE, 1985.
- Simon, H., “On the Concept of Organizational Goal”, en I. Ansoff et al., *From Strategic Planning to Strategic Management*, Estados Unidos, Wiley, 1976.
- Smith, M. y M. White, “Strategy, CEO specialization and succession”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, 1987.
- SPA, “Prevención del rechazo a la estrategia”, *Biblioteca de administración estratégica*, t. 2, cap. 24.
- SPI, “El programa PIMS”, *Biblioteca de administración estratégica*, t. 2, cap. 23.
- Steiner, G., *Planeación estratégica*, México, CECSA, 1976.
- Summers, H., *On Strategy: The Vietnam War in Context*, Estados Unidos, SSI, 1981.
- Sun Tzu, *Arte y ciencia de la guerra*, México, Fundamentos, 1989.
- Tabatoni, P. y P. Jarniou, “The Dynamics of Norms in Strategic Management”, en I. Ansoff et al., *From Strategic Planning to Strategic Management*, Estados Unidos, Wiley, 1976.
- Toffler, Alvin, *El shock del futuro*, España, Plaza y Janés, 1978.

- , *La empresa flexible*, Plaza y Valdez, 1988.
- , *La tercera ola*, España, Orbis, 1982.
- , *El cambio de poder*, España, Plaza y Janés, 1990.
- Tregoe, B. y J. W. Zimmerman, *Estrategia de alta gerencia*, Interamericana, 1984.
- Tse Tung, Mao, *Seis escritos militares del presidente Mao Tse Tung*, Pekín, Lenguas Extranjeras, 1970.
- , *Citas*, Pekín, Lenguas Extranjeras, 1972.
- , *La guerra revolucionaria*, México, Grijalbo, 1971, Colección Setenta, núm. 112.
- Ullrich, R., “Organizational Design, Employee Motivation and Support of Strategic Motivation”, en I. Ansoff, *Business Strategy*, Estados Unidos, Penguin, 1969.
- Vancil, Lorange, “Strategic Planning in Diversified Companies”.
- Venkatraman, N., “Strategic Orientation of Business Enterprises: The Construct Dimensionality and Measurement”, *Management Science*, vol. 35, núm. 8, agosto de 1989.
- Weeks, J., *El elemento de la maniobra en la guerra*, México, s.e., 1942.
- Wheelen, T. y J. D. Hunger, *Strategic Management and Business Policy*, Estados Unidos, Wesley, 1983.
- Whittington, Richard, *Corporate Strategies in Recession and Recovery*, Londres, Unwin, 1989.
- Wilson, I., “Los beneficios del análisis del medio ambiente”, *Biblioteca de administración estratégica*, t. 1, cap. 9.
- Yavitz, B. y W. Newman, *Estrategia en acción*, México, CECSA, 1986.
- Zemelman, H., “La cultura y el poder”, en P. Vuskovic, *América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1990.