Carlos Alberto Legna

Gestión pública estratégica y prospectiva con aplicaciones al ámbito regional y local.

Badajoz: Editorial @becedario (2005).

En este libro, y con el fin de desarrollar los instrumentos y diseñar los sistemas de apoyo a la toma de decisiones que contribuyan a mejorar la gestión estratégica pública, Carlos Legna acerca a los lectores el conocimiento y la experiencia que ha ido acumulando desde hace años en este campo en el curso de sus desempeños profesionales en diversos países y sociedades, dirigiendo programas de cooperación como funcionario del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría General de Naciones Unidas y en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impartiendo cursos en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, en el Instituto Demográfico Naciones Unidas-Rumania, y actualmente en la Universidad de La Laguna (España).

En el mundo actual, y en el contexto de los países desarrollados, la descentralización de los poderes públicos es un hecho en continuo avance. Ya no sólo los gobiernos centrales son responsables de la gestión pública y de la planificación estratégica de las políticas y los recursos; también los gobiernos regionales y locales tienen una parte de esa responsabilidad en lo que corresponde a las competencias que les han

sido transferidas. Estos últimos, deben dar respuesta a algo más que los servicios urbanos; la salud, la educación, la atención a marginados y otros grupos de riesgo son algunos de sus nuevos compromisos, y para hacerles frente los responsables públicos deben tener capacidades de gestión y capacidades técnicas. Pero no sólo es necesario que ellos las posean. En la esfera de la gestión y de la planificación estratégica están apareciendo nuevos actores (PYMEs, pequeños inversores, asociaciones, universidades, centros de investigación, etc.) que se sientan junto a los responsables públicos en las mesas de discusión en las que se diseñan estrategias que exigen actuaciones para responder a necesidades sociales, donde es fundamental que las decisiones que se tomen sean eficientes y eficaces. Luego, es conveniente que todos los que tengan algo que decir en esas mesas de debate cuenten con unos conocimientos sobre planificación y gestión estratégica acordes con su responsabilidad en la búsqueda de soluciones a problemas planteados y en la toma de decisiones para lograr éxito en los resultados. No hay formulas mágicas para acertar en los cambios, sino buenas estrategias. Como dice el autor, "los errores estratégicos se pagan caros". Las decisiones estratégicas públicas adoptadas a cualquier escala son de im-

portancia crucial para el destino de las sociedades: sean buenas o malas, sus efectos son profundos y actúan a largo plazo, pero ¿cómo se consigue que los gestores públicos acierten en sus decisiones estratégicas?

Los lectores de esta obra no hallarán en ella la respuesta a esa pregunta a través de recetas ni de métodos que aplicados mecánicamente sean una garantía de éxito. En cambio, encontrarán orientaciones y sugerencias para diseñar planes y estrategias, hacer su seguimiento, establecer sistemas de apoyo a la toma de decisiones públicas y organizar la gestión estratégica, así como numerosas incitaciones a reflexionar sobre estas cuestiones que pueden ser de suma utilidad para un amplio abanico de personas de diferentes categorías, que trabajan y muestran interés en los métodos y enfoques de la gestión estratégica pública (especialmente, alumnos de cursos de planificación estratégica, científicos y técnicos que preparan planes estratégicos, investigadores y profesores, líderes de diferentes estamentos gubernamentales, organizaciones empresariales y sindicales...).

Este libro-manual contribuye con amplios conocimientos sobre planificación estratégica a quien no los tenga y a refrescárselos a quien ya los posea. En este segundo caso, la ayuda puede resultar inmediata. A los que se sientan atraídos por la estrategia de la gestión pública sin conocimientos previos, la primera lectura del libro puede resultarles densa y deberán

dedicar una cuidadosa atención para que las ideas y recomendaciones contenidas en el texto les induzcan a reflexionar y a aplicarlas adecuadamente sobre cuestiones concretas, en función de las necesidades de cada objetivo estratégico. No obstante, consideramos este libro de gran utilidad para todo tipo de lectores interesados en la manera de acertar en la planificación de la gestión pública. Al recoger experiencias técnicas y prácticas, permitirá a las personas involucradas en procesos de cambio, en el nivel de actuación que le corresponda, participar en ellos a nivel operativo, desarrollando estructuras y procedimientos sencillos que sean capaces de prever posibles acciones peligrosas y descubrir oportunidades para el éxito.

Concretamente, la obra está estructurada en dos partes claramente diferenciadas en su contenido y amplitud. En la primera, se presentan las técnicas disponibles para preparar las decisiones estratégicas con detalladas explicaciones de cómo se construyen y se trabaja con ellas, apoyándose en ejemplos prácticos en los que se observan los resultados obtenidos. La segunda parte, menos extensa que la anterior, se dedica a los modos de usar las técnicas y métodos presentados y a la organización del proceso de toma de decisiones. Las diferencias de contenido en la división de la obra hacen que las dos partes sean independientes y, como advierte el autor, es de esperar que la primera sea más fácilmente comprensible para los “técnicos” y la segunda más asequible para

los “políticos”, por lo que es probable que tanto unos como otros prestarán mayor atención, o quizá atención única, hacia la parte más afín a sus conocimientos y necesidades. No obstante, coincidimos con el autor en que es aconsejable que, independientemente de los conocimientos o dedicación profesional de los lectores, ninguno deje de consultar la parte que le suscite menor interés, ya que ambas partes son complementarias y su lectura contribuye a desdibujar la frontera que, en ocasiones, dificulta la comprensión entre los que preparan el diseño de las técnicas y los que las aplican.

El contenido de la primera parte, “La caja de herramientas para diseñar estrategias”, se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo primero, Carlos Legna deja traslucir su amplia experiencia docente al explicar cómo se elabora una visión global de las principales fuerzas que impulsan la dinámica del sistema social. Para ello, comienza presentando la forma de detectar las restricciones que deben tener en cuenta los decisores estratégicos para preparar la acción, y las características de las grandes fuerzas motoras que lideran la dinámica en los campos en que se desarrollan las acciones. La utilidad de los modelos cualitativos se señala como instrumento central para preparar decisiones, exponiendo detalladamente el papel de las variables y el significado de las funciones de esos modelos, así como la manera de identificar las distintas fuerzas que intervienen en los campos en los que se desenvuelven las acciones gu-

bernamentales. Al referirse a la forma de construir los modelos, hace hincapié en la importancia de seleccionar las variables adecuadas para cada caso y establecer las relaciones entre ellas. A este respecto, señala la conveniencia de que esa selección se realice conjuntamente por un grupo de discusión integrado por personas que representen diferentes perspectivas de la cuestión a modelar, con objeto de evitar visiones parciales. La utilidad de los modelos cualitativos para diseñar una estrategia se ejemplifica en un estudio de caso incluido al final de este capítulo (Las fuerzas que lideran la dinámica actual de Canarias) en el que se exponen diferentes categorías de fuerzas motrices que condicionan el futuro de la región y los papeles que desempeñan, y de cuyo conocimiento puede partirse para elaborar estrategias eficaces.

El capítulo segundo aborda el problema de cómo pensar el futuro y cómo elaborar escenarios para orientar la acción hacia aquello que la sociedad concretamente desea. Tratando de dar respuesta a interrogantes tales como: "¿Qué hacer para organizar la acción si no podemos prever el futuro?... ¿Empezaremos a pensar qué hacer después de que se produzca un deterioro ecológico irreversible?... ¿O trataremos de orientar el cambio de nuestro sistema social con estrategias pro-activas, conspirativas, respecto del futuro?" Desde la perspectiva de la *praxis*, el autor presenta sus reflexiones sobre los errores de previsión y sobre la necesidad de pensar en términos de escenarios, dando

orientaciones metodológicas para diseñarlos paso a paso. Todo ello, proporciona al lector un amplio marco de la situación actual y de los posibles futuros, ayudándole a seleccionar las áreas más importantes para la acción y a tener una percepción de las posibles acciones estratégicas.

En el tercer capítulo, se dan pautas para afinar las observaciones en el diseño de estrategias, exponiendo sobre los instrumentos y cómo utilizarlos. Para ser utilizados tanto por empresas como por organizaciones o sectores, se describe y se comprueba, a través de ejemplos de casos concretos, la utilidad de cuatro instrumentos: i) el análisis de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (análisis DAFO), concebido en sus orígenes para el diseño de estrategias empresariales; ii) el análisis DAFOO, basado en el anterior y al que el autor añade una cuarta observación, los Obstáculos; iii) el modelo de las Cinco Fuerzas de Michael Porter (1980), en el que se incluyen actores ajenos a la organización que planea la estrategia y las tensiones que generan; y iv) el análisis Interno y Externo.

El cuarto, y último capítulo, se ocupa de una cuestión que, sin exigir herramientas clásicas para su tratamiento, es un factor que incide directamente en el diseño y planteamiento de estrategias: la existencia de relaciones de poder en todos los entornos. No es posible llevar adelante una decisión estratégica sin que las relaciones de poder de los actores que confluyen en

el campo de acción para el que se diseña dicha estrategia estén definidas y, hasta cierto punto, controladas. En el desarrollo del capítulo, para asegurar buenos resultados en una planificación estratégica pública, se comienza centrando la atención en los "campos de batalla" o Sistemas de Acción Concretos (SAC) (Crozier y Friedberg, 1977, pp. 253-272) en los que interactúan los actores, describiendo sus características generales y categorías posibles, pasando a continuación a identificar dichos actores, sus demandas y las alianzas que pueden establecerse, todo ello acompañado de ejemplos de situaciones reales, en algunas de las cuales se ha visto implicado el autor.

La segunda parte del libro, "La gestión estratégica y prospectiva", se articula también en cuatro capítulos. En el capítulo inicial -basándose en el desarrollo de los acontecimientos que en 1962 condujeron al bloqueo de Cuba y a la crisis de los misiles entre la URSS y los EEUU, descritos por Graham T. Allison (1988)- el autor analiza en profundidad el proceso de toma de decisiones en las organizaciones, comenzando por las soluciones que se examinaron, los errores en la información proporcionada por las instituciones involucradas en el caso, las relaciones de poder en el gobierno americano que generaron restricciones en la capacidad de decisión, y el abanico de opciones estratégicas. Seguidamente, se reflexiona sobre las razones que dificultan el diseño y la ejecución de nuevas estrategias, destacando entre ellas

la resistencia a los cambios y la cultura en que se apoyan las organizaciones y las personas, para finalizar haciendo referencia a la necesidad de contar con un Sistema de Apoyo a la Gestión Estratégica (SAGE) que ayude a superar desencuentros y a aunar comportamientos que impulsen cambios estratégicos.

El capítulo segundo se dedica a comprender cómo se toman las decisiones desde una perspectiva individual, destacando la importancia de que en las decisiones finales el pensamiento racional se sume a la lógica, a las emociones, a las intuiciones y, sobre todo, a los recursos.

En el capítulo tercero se realiza una síntesis de los resultados de los dos capítulos anteriores, aplicándolos a un SAC que ha sido objeto de investigación por parte del autor con el fin de elaborar una estrategia y unas políticas adecuadas al caso, haciendo mención especial al comportamiento de los actores y a las inercias que operan en el SAC, dificultando los cambios que harían las políticas más eficientes. El capítulo finaliza presentando una tabla de gran utilidad en la que se resumen las principales conclusiones sobre el proceso de toma de decisiones, incidiendo en cómo se toman las mismas en las organizaciones para cada uno de los aspectos involucrados en ellas (información, definición de objetivos, examen de soluciones, deliberaciones, etc.).

En el último capítulo convergen todos los resultados y conclusiones de los capítulos

en los que el autor se apoya para proponer el modo de instaurar la Gestión Estratégica y Prospectiva, haciendo una detallada exposición de los pasos necesarios para lograr que la GESPRO funcione a través de una serie de actividades interrelacionadas, explicando el motivo de realizarlas, cómo hacerlo y precisando resultados esperados. Al final del capítulo, se describen las funciones, actividades y estructura del necesario Sistema de Apoyo a la Gestión Estratégica, imprescindible para que el proceso se sostenga.

Referencias bibliográficas

- Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Éditions du Seuil.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Porter, M. (1980). *Competitive strategy: techniques for analysing industries and competitors*. Free Press.

Ana Melero Guilló¹

¹ Científico titular del Instituto de Economía y Geografía (CSIC), Madrid, España. E-mail: aname@ieg.csic.es