

Álvaro V. Ramírez-Alujas

The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good

Geoff Mulgan. New York: Oxford University Press, 2009, 306 pp.

Las estrategias adoptadas por los gobiernos y administraciones públicas en todo el mundo pueden tener efectos dramáticos y trascendentes en el bienestar de la sociedad y en la vida de los ciudadanos. Por un lado, las mejores estrategias y políticas pueden transformar por completo a una nación y encumbrarla hacia la prosperidad, incrementando los niveles de felicidad de sus integrantes. Por el contrario, las estrategias fallidas pueden dar lugar a desastres de gran visibilidad que vulneran y erosionan la confianza en las instituciones públicas, la credibilidad de las autoridades y directivos públicos, la sospechas sobre la falta de eficacia e impacto en la implementación de programas y políticas públicas, y finalmente, la legitimidad en las que se funda la acción política y la gestión de los asuntos públicos.

Esta obra trata de cómo las estrategias toman forma en la esfera pública y de cómo se pueden movilizar recursos, personas, tecnologías y el compromiso cívico para alcanzar objetivos social y políticamente importantes. Considera las luces y sombras en el arte de diseñar e implementar estrategias y analiza las principales herramientas disponibles por los gobiernos para cumplir sus objetivos, metas y programas. El autor demuestra que los gobiernos que dan más peso relativo al largo plazo no sólo son más propensos a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (con mayor bienestar, más sanos y más seguros), sino que también están mejor protegidos de las eventuales desviaciones en la trayectoria definida por las presiones de corto plazo (como se ha comprobado con los insistentes efectos de la reciente crisis económico-financiera en la agenda de los gobiernos o por la frecuente mediatización de la agenda pública por parte de la prensa y las encuestas de opinión).

Escrito por Geoff Mulgan, quien actualmente es director de NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts), organismo independiente orientado a promover la innovación en el Reino Unido —y anteriormente de la Young Foundation, centro especializado en los temas de emprendimiento e innovación social y políticas públicas que en el pasado ayudó a dar a luz a organizaciones como la Open University—, destila en sus páginas la experiencia, conocimiento y reflexiones que ha logrado reunir en sus años como asesor del gobierno británico, donde ha ocupado varios cargos de relevancia, incluyendo el de primer director de la Unidad de Estrategia (Government's Strategy Unit) y responsable de la oficina de políticas del Primer Ministro (ambos entre los años 1997 y 2004).

En palabras de su autor: “es un libro acerca de cómo el gobierno piensa y actúa” (Mulgan, 2009: 1). Por ello, no dudamos en afirmar que se trata de un aporte sustantivo, indispensable y de lectura obligada para quienes dirigen instituciones gubernamentales, sobre todo por su utilidad práctica frente al desafío de gestionar los asuntos públicos en tiempos de incertidumbre y complejidad; y también para quienes estén interesados en comprender cómo las cosas realmente funcionan al interior del gobierno y en las (a veces impenetrables) arterias que sustentan el funcionamiento de las organizaciones públicas. Constituye una pieza clave para comprender el fenómeno de la gestión pública (con todas sus paradojas y contradicciones) y para estudiar el comportamiento estratégico de los gobiernos más allá de las tradicionales fronteras que se diluyen en escenarios que condicionan respuestas innovadoras, y que requieren de un enfoque menos convencional y en el límite de los parámetros clásicos definidos en la literatura sobre administración y políticas públicas. En un estilo particular, la obra ofrece una guía orientadora para manejar y fluir en la comprensión del arte de la estrategia en el sector público, tarea que otros autores han abordado bajo enfoques similares (Moore, 1998; Aguilar, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2010). Si bien sus planteamientos no son del todo originales, resulta ser una excelente combinación de miradas que cruzan la reflexión teórica y una sólida base académica con la experiencia práctica en primera persona (dentro del núcleo estratégico de gobierno), lo que le da un valor añadido adicional que conecta con un lector interesado en acceder a recomendaciones fundamentadas sobre cómo lidiar en el pantanoso terreno en el que se mezcla la política (pura y dura) y la gestión pública.

El libro se divide en tres partes. En la primera parte se exponen los antecedentes de base para comprender la especificidad y particularidad del concepto de estrategia en el sector público, diferenciándolo de las definiciones que normalmente se utilizan en el mundo de los negocios¹ (ligada a la llamada ventaja competitiva) y más tradicionalmente, al ámbito militar (capítulo 2). En palabras del autor, “la estrategia pública es el uso sistemático de

1. Una mirada particular en el debate sobre el concepto de estrategia es la que propone el reconocido académico Henry Mintzberg y a la que Mulgan hace referencia en varias secciones de su obra. En palabras de Mintzberg, la elaboración de la estrategia se refiere a cómo el sistema colectivo llamado organización establece, y cambia cuando sea necesario, su orientación básica, y también se ocupa del complejo tema de la intención colectiva y el proceso de toma de decisiones: al final, las estrategias son dos cosas, *planes para el futuro y patrones del pasado* (Mintzberg, 1991: 27-30).

los recursos y poderes públicos, a través de los organismos y agencias del Estado, para lograr objetivos públicos” (Mulgan, 2009: 19). Ello se complementa con la propuesta respecto de los horizontes en la toma de decisiones públicas: la estrategia estaría enfocada al largo plazo a diferencia del espacio para la implementación y adaptación (mediano plazo) y lo relativo a enfrentar crisis, eventos fortuitos y/o aspectos tácticos (corto plazo). Además, se analiza en detalle el porqué las estrategias fallan, y los patrones comunes de error que afectan a los gobiernos en este ámbito. En el capítulo 3 se analizan los contrastes entre la oferta y la demanda de la acción pública, el contexto histórico que da forma al gobierno moderno (interconectado, que enfrenta desafíos globales, problemas y riesgos de carácter sistémico) y el legado de las reformas recientes (desde la evaluación de las experiencias ligadas a la *Nueva Gestión Pública*, la eficiencia y los mercados como eje, al emergente enfoque de un gobierno sistémico orientado a los ciudadanos y con base en la confianza y el bienestar). En el capítulo 4 se establece un modelo de estrategia (gráfico 1) y los pasos que deben ser tomados por cualquiera que desee darle forma de manera eficaz, desde una perspectiva anclada en la idea del *desafío adaptativo* que nos recuerda la mirada propuesta por Heifetz (1997) sobre el liderazgo estratégico en el sector público², definido como un proceso (de movilización) social a través del cual una comunidad afronta una realidad incierta y/o problema complejo, y desarrolla nuevas capacidades para enfrentar con éxito dichos retos adaptativos sobre la base de un cambio en los valores, aprendizaje social, flexibilidad y acción colectiva.

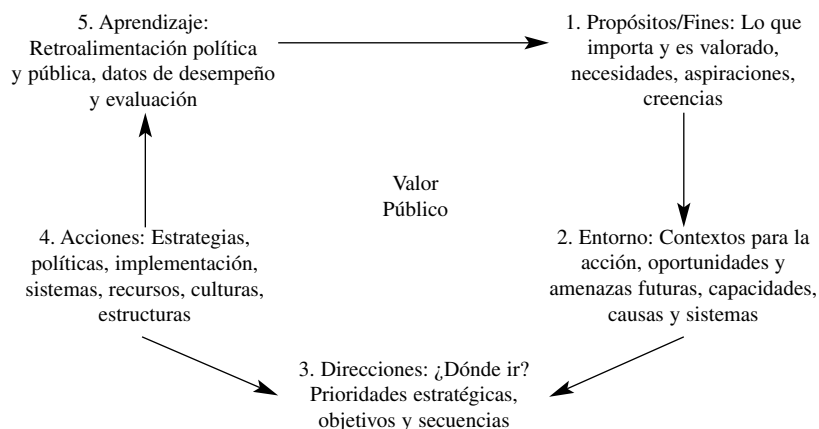
En la segunda parte, profundiza con más detalle en las cuestiones más importantes que enfrentan los gobiernos contemporáneos en relación a la gestión de la complejidad inherente a los asuntos públicos y, en ese plano, al rol preponderante que supone el diseño, configuración y puesta en marcha de la estrategia. Por un lado se refiere a cómo la estrategia debe llevarse a cabo dentro del gobierno, y cómo encaja con otras funciones (más tradicionales) como la gestión de políticas públicas y la labor comunicacional (capítulo 5). Complementariamente, investiga acerca de la naturaleza del conocimiento (experto y más allá) en que se basa la estrategia y la acción de gobierno bajo la sugerente pregunta: *¿Cómo pueden los gobiernos saber lo suficiente como para gobernar?* (capítulo 6). Ambas reflexiones tienen su contrapunto en la idea de implementación (*pasar de las palabras a la acción* e ir más allá de la capacidad de construir “narrativas” adecuadas o impecables “*estrategias en el papel*”), donde se

2. Ronald Heifetz, profesor de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, propone que en lugar de definir el liderazgo como una posición de autoridad en una estructura social, o como un conjunto de características personales, resulta más útil considerarlo como una actividad o trabajo adaptativo susceptible de ser emprendido desde todas las posiciones sociales y por cualquier persona en algún momento de su vida (Heifetz, 1997: 45-49). El *trabajo adaptativo* consiste en el aprendizaje requerido para afrontar el cambio, no solo como una mera adaptación gradual a las transformaciones del entorno sino como un desafío que cuestiona en profundidad las percepciones, valores y expectativas de las personas — sobre todo cuando se agotan las respuestas técnicamente plausibles frente a un problema público complejo y se requiere de un giro en los valores, creencias o conductas para superarlo. Todo ello contribuye a concebir una idea diferente de liderazgo (más allá de la autoridad y el dominio técnico) y un nuevo contrato social que promueva la capacidad de adaptación de nuestras sociedades. Este enfoque ha sido ampliamente reconocido, estudiado y aplicado en el ámbito del trabajo político, de gobierno y en el espacio directivo de la gestión pública en los últimos años.

analiza la forma de convertir los planes en acciones, incluyendo las virtudes y los vicios que, con frecuencia, se plasman en los objetivos de la acción pública sustantiva, sobre todo en lo relativo a lo que puede ser socialmente deseable y el conflicto que ello trae aparejado en sociedades cada vez más exigentes, complejas e informadas (capítulo 7). El capítulo 8 aborda el reto de tomar “*en serio*” las tareas de innovar y asumir riesgos (positivos) en el sector público, y el capítulo 9 aborda el reto paralelo del manejo de riesgos negativos y el carácter que supone la estrategia en la preparación para lo inesperado y la resistencia frente a un futuro incierto. El capítulo 10 se centra en reflexionar sobre el llamado *Joined-up Government* (“Gobierno Conjunto” u “Holístico”), concepto que Mulgan se atribuye haber acuñado³, y que alude a desarrollar formas de actuar a través y más allá de las fronteras organizativas de las instituciones públicas mediante el fortalecimiento en los niveles de coordinación, integralidad y transversalidad, favoreciendo un estilo de trabajo conjunto y colaborativo.

GRÁFICO 1.

OPCIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ESTRATEGIA EFECTIVA



Fuente: traducido y adaptado de Mulgan (2009: 76).

El capítulo 11 examina la creciente importancia de la conducta, la apertura mental y el cambio cultural como objetivos de la estrategia (al interior de las organizaciones públicas) y el capítulo 12 en la importancia de la confianza pública como un objetivo evidente de esta misma: “La confianza es tanto un efecto de la buena estrategia y, en muchos casos, una condición

3. El gobierno “conjunto” es un término creado por el gobierno de Blair en el Reino Unido, en un intento por introducir una mayor eficiencia en la formulación de políticas y su aplicación en el sector público. En particular, este término se refiere a la comunicación y cooperación entre diferentes organismos y ministerios, a través de las tecnologías de información y comunicación. Incorpora una visión holística (“sin fronteras”), más allá de los límites institucionales a los objetivos estratégicos del gobierno y busca establecer la base ética, moral y legal de la política, bajo una lógica de acción transversal. De allí la necesidad por “unir” e “integrar” procesos y sistemas dentro y entre distintos niveles de gobierno y administraciones públicas.

necesaria para ella” (Mulgan, 2009: 218). El capítulo 13 trata sobre la medición de valor social y público —y a la manera de juzgar el éxito de la estrategia, cuestionando los supuestos clásicos del análisis meramente cuantitativo o basado en la abundancia de índices y métricas: “tener mejores indicadores, no es en sí mismo que se estén logrando mejores resultados” (Mulgan, 2009: 228). El capítulo 14 ofrece un interesante debate sobre el liderazgo como cuestión fundamental para el éxito de la estrategia, considerando la importancia de entender las prioridades, el sintetizar distintos tipos de conocimiento y persuadir e inspirar a otros: “los líderes están a la cabeza de otros pero también sirven a otros” (Mulgan, 2009: 242-243).

Como contraste, muchas de estas ideas nos recuerdan el enfoque de creación y/o producción de valor público a través del *triángulo estratégico* propuesto por Moore (1998: 115) para caracterizar los pilares de la estrategia pública: a) la declaración de la misión o propósito general de la organización (construido en base a valores públicos importantes) —y al que distingue como *gestión estratégica*—; b) la identificación de las fuentes de apoyo y legitimidad social que se utilizarán para satisfacer el compromiso asumido y para asegurar la buena marcha de las iniciativas que se emprendan (*gestión política*); y c) la definición de cómo la tarea se organizará y gestionará para conseguir los objetivos declarados —a la que denomina *gestión operativa*— (Moore, 1998: 115-116). En esta perspectiva que no dudamos en afirmar como complementaria al enfoque propuesto por Mulgan, Moore concluye que para desarrollar un estrategia pública se deben alinear de manera coherente dichos elementos satisfaciendo tres pruebas: a) debe *ser valiosa en términos sustantivos* (en sus contenidos), en el sentido de que la organización produce cosas y genera valor para los supervisores, los ciudadanos y los beneficiarios a un bajo coste en términos de dinero y autoridad; b) *debe ser legítima y políticamente sostenible*, ello supone la tarea de ser capaz de atraer continuamente tanto autoridad como recursos del entorno político autorizador (mandato) y del gobierno al que se debe rendir cuentas; y c) debe *ser operativa y administrativamente viable*, es decir, que las actividades autorizadas e identificadas como valiosas puedan realizarse a través de la organización existente con la ayuda de otras que pueden ser inducidas a contribuir al objetivo planteado (Moore, 1998:116).

Para cerrar la obra, en la tercera parte y final (capítulo 15), el autor presenta una serie de prescripciones para los líderes y directivos públicos (Mulgan, 2009: 258-259):

- Usar el poder para llevar a cabo los cambios que la sociedad necesita —y no sólo presidirla.
- Centrarse en un par de cosas que realmente importan y donde se tiene el poder para hacer la diferencia —y resistir las distracciones.
- Preparar y planificar —no simplemente reaccionar.
- Usar lo que ya se sabe que funciona y lo que no.
- No tener miedo de innovar —particularmente en las políticas en curso que no funcionan.
- No tratar de hacer todo a la vez (y recordar que la mayoría de los gobiernos sobreestiman lo que pueden lograr a corto plazo, pero subestiman lo que pueden lograr a largo plazo).

- Organizar el tiempo y al personal con un equilibrio aproximado entre el corto, mediano y largo plazo —en lugar de estar atrapados en el presente o en la coyuntura.
- Favorecer estrategias que sean simples y den espacio a los ejecutores para colaborar y adaptarse, en lugar de las que son elaboradas e inflexibles.
- Incentivar la construcción de retos en las formas de trabajar y resistirse a la complacencia (y como en otras áreas de la vida, buscar a los más feroces críticos para acentuar y afinar las ideas); y
- Nunca dejar de aprender ya que el mundo está lleno de sorpresas que se pueden utilizar para tomar decisiones más acertadas y sabias.

Todo ello se complementa con la conclusión de entender que la estrategia en la esfera del gobierno y su aparato administrativo es un “*bien público*” y ello supone, ante todo, saber distinguir entre lo urgente y lo importante. En síntesis, las principales características del enfoque con el que Mulgan aborda el “*arte de la estrategia pública*” se pueden desglosar en lo siguiente:

- Muestra cómo el éxito o fracaso de las estrategias impacta en la vida cotidiana de los ciudadanos.
- Examina la estrategia desde una perspectiva única sobre las organizaciones públicas y el gobierno, en lugar del tradicional uso del enfoque derivado (o trasladado con frecuencia) del mundo de los negocios.
- Hace referencia a casos y ejemplos en una amplia gama de contextos que facilita la comprensión del vínculo entre el marco conceptual que propone, el nivel operacional y las consecuencias (deseadas o no) del diseño, puesta en marcha e impacto de estrategias en la esfera pública; y
- Proporciona un marco claro para el pensamiento estratégico en las organizaciones de gobierno y del sector público.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heifetz, Ronald A. 1997. *Liderazgo sin respuestas fáciles: propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*. Barcelona: Paidós.
- Mintzberg, Henry. 1991. *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Díaz de Santos.
- Moore, Mark H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert. 2010. *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.