



La ‘Oficina de Gestión Estratégica’ en la conducción nacional del Gobierno uruguayo

ÁREA: 4
TIPO: Teoría

*The ‘Office of Strategy Management’ in the Uruguayan high-level government
O ‘Departamento de Gestão Estratégica’ na condução nacional do Governo uruguaió*

AUTOR

Lucio Dalía-Mora¹
Coronel (R)
Mag., Uruguay
luciodalia@
yahoo.com.ar

1. Autor de contacto:
José L. Osorio 1167
bis, Apto 103;
Montevideo, CP
11300; Uruguay

¿Tenemos la Gobernabilidad amenazada en América Latina?; ¿han sido favorables a la Gobernabilidad las reformas realizadas en Uruguay? Las constantes incertidumbres que se verifican en nuestras naciones, provocan desequilibrios, como la incapacidad para pensar, incapacidad para producir y para generar innovaciones. La Estrategia, la Prospectiva, la Inteligencia y la Gestión Estratégica debidamente coordinadas y funcionando armónicamente permiten tomar medidas proactivas que nos garanticen que estamos haciendo lo mejor para evitar sorpresas, o, por lo menos lo intentamos. Este trabajo ofrece una posible respuesta para que no nos quedemos en el intento.

Governance is threatened in Latin America? Reforms in Uruguay have been favorable to the Governance? The continuing uncertainties that occur in our nations, causing imbalances such as the inability to think, inability to produce and to generate innovations. Strategy, prospective, intelligence and strategic management adequately coordinated and harmonious working permit taking proactive measures to ensure that we are doing our best to avoid surprises, or at least we tried. This paper offers a possible answer to not stay in the attempt.

Temos a Governabilidade ameaçada na América Latina?; as reformas realizadas no Uruguai foram favoráveis à Governabilidade? As constantes incertezas que se verificam nos nossos países provocam desequilíbrios, tais como a incapacidade para pensar, incapacidade para produzir e para gerar inovações. A Estratégia, a Visão, a Inteligência e a Gestão Estratégica devidamente coordenadas e funcionando harmonicamente permitem tomar medidas pró-ativas para garantir que estamos a fazer o melhor para evitar surpresas, ou pelo menos estamos a tentar. Este trabalho proporciona uma possível resposta para que não fiquemos pelas tentativas.

DOI
10.3232/
GCG.2010.
V4.N1.04

1. Introducción

Es un hecho frecuente que en América Latina gobernantes y partidos políticos asuman como reto de especial sensibilidad el imperativo de mejorar los indicadores en materia de gobernabilidad. Esto no obedece a causas caprichosas, ni tampoco es resultado de alguna moda o tendencia en uso, sino que es el reflejo directo de una preocupación fundada en hechos y amenazas que constituyen gran parte del horizonte político de este continente.

Sin embargo, el Uruguay, cuyo indicador de gobernabilidad está en un buen nivel en términos comparativos, no ha recibido de parte de la Conducción Nacional la debida atención. Esta es la principal razón que nos anima a tratarlo en esta oportunidad, pues entendemos que es hora de plantear el tema como lo que es: un problema de esos que se solucionan sólo si se abordan a tiempo.

Por eso proponemos desarrollar una herramienta que podría cubrir la brecha en varias áreas de los organismos dedicados a asistir a la “Conducción Nacional”² de Uruguay, en su toma de decisiones, procurando con ello una mejora en las dimensiones de análisis de La Gobernabilidad.

En virtud a ello, este trabajo tiene como su principal desafío tratar de ubicar en el colectivo imaginario de nuestros líderes el real significado de “La Estrategia”, como una de las “herramientas” que puede servir para auxiliar a la Conducción Nacional en la difícil tarea de tomar las decisiones políticas acertadas, propiciando con ello a una mejor **Gobernabilidad** de nuestra Nación.

Parte de la complejidad de este fenómeno es que en Uruguay la Conducción Nacional es llevada a cabo, -por aquellos dirigentes políticos que resultan electos/designados para los distintos cargos de gobierno establecidos por la Constitución-, *sin contar con un procedimiento determinado, ni Organismos* que auxilien en la Toma de Decisiones. *Tampoco existe una “Concepción Estratégica Nacional”*³, de cómo utilizar el Poder Nacional para tratar de lograr los Objetivos Nacionales; de acuerdo a lo determinado por la Política, lo cual no contribuye a facilitar la Efectividad Gubernamental.

Todo apunta a proponer o al menos sugerir la pertinencia de una herramienta, -“**La Oficina de Gestión Estratégica**”-, que contribuya con eficacia y fuerte autoridad técnica a la Toma de Decisiones en el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, como forma de sistematizar el disperso entramado de organismos que apuntan a la misma finalidad.

² Acciones y organizaciones que participan en la dinámica de las decisiones del Poder Ejecutivo en el marco de las reglas establecidas en la normativa jurídica de la República.

³ A modo de ejemplo: una Directiva Política es cumplida a través del entramado de organismos gubernamentales predeterminados (Ver 5.1. “Importancia de la Estrategia”).

PALABRAS CLAVE

Conducción nacional, Estrategia, Prospectiva, Inteligencia, Gestión estratégica

KEY WORDS

National government, Strategy, Prospective, Intelligence, Strategic management

PALAVRAS-CHAVE

Condução nacional, Estratégia, Visão, Inteligência, Gestão estratégica

CÓDIGO JEL

H 110

2. Investigaciones precedentes y marco teórico utilizado

Las fuentes directas que dan nacimiento a esta propuesta residen por un lado en la Tesis de Maestría “*La Planificación Estratégica como instrumento auxiliar, para la Toma de Decisiones, en los niveles de la Conducción Nacional*”⁴ y por otro en el interesante artículo, “*Estudios Estratégicos, La predicción estratégica: la herramienta prospectiva como metodología válida para pronósticos sobre seguridad y defensa*”⁵.

En la investigación que se realizó como base del presente trabajo se trazaron brevemente las líneas generales de un “*Marco Conceptual*”, en el cual su eje estuvo ubicado en la “*Importancia de la Estrategia*”, en un *ejemplo específico* de solución que aporta la Ciencia de la Administración: “*La Oficina de Gestión Estratégica*”; para culminar con un modelo de “*Metodología Prospectiva a la Estrategia*”.

El Marco Teórico utilizado se relaciona fundamentalmente con aproximaciones a los conceptos que se transcriben:

a) Concepto de Gobernabilidad⁶

“Definimos ‘gobernabilidad’ (*governance*) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales”.

b) Las Seis dimensiones de la Gobernabilidad⁷

De acuerdo con el estudio de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, del Instituto del Banco Mundial, los componentes de la gobernabilidad pueden integrarse en 6 dimensiones, cada una compuesta por un conjunto de indicadores que buscan reflejar el estado en el que se encuentra la gobernabilidad de cada país:

- *Voz y rendición de cuentas*
- *Estabilidad política y ausencia de violencia*
- *Efectividad Gubernamental*
- *Calidad regulatoria*
- *Estado de derecho*
- *Control de la corrupción*

⁴ Cnel. Lucio Dalía, Centro de Altos Estudios Nacionales, Montevideo, Uruguay, Diciembre 2001.

⁵ 5ª Conferencia REDES 2002 del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), Educación e Investigación en Defensa y Seguridad, Cnel. Dr. Tranquilino Machado, Brasilia 2002.

⁶ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido – Lobatón http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCORINSPA/Resources/1745261-1163704849223/S2_P3_PEARCE.pdf

⁷ <http://www.alternativasociales.org/foroIDS/archivos/mesa3/FEP%20Retrato%20Gobernabilidad%20en%20Mx.pdf>

Nuestra propuesta apunta a la mejora de la Efectividad Gubernamental, que mide la competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos.

c) Política⁸

“Ciencia y arte de gobernar y llevar a cabo los grandes lineamientos de la acción de gobierno”. Para la estrategia, la política define los objetivos y traza la orientación general para alcanzar y mantener ese estado ideal.

d) Estrategia⁹

Es el “arte y ciencia de preparar y aplicar los medios disponibles para conquistar y mantener los objetivos fijados por la Política”.

e) Gestión estratégica¹⁰

“Arte y/o ciencia de anticipar y gerenciar una actividad con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro de la organización”

f) Fundamentos de la Inteligencia Estratégica¹¹

“Aspectos comunes de la Inteligencia Estratégica, relacionados con:

- Su ubicación al más alto nivel del Estado.
- Su importancia como instrumento de asesoramiento fundamental para la toma de decisiones y manejo de crisis.
- Su estrecha vinculación al poder político.
- Su existencia supone un marco legal regulatorio.
- Su soporte en una estructura conocida y reconocida.
- Se reconoce la importancia de contar con políticas o directivas específicas sobre la materia.
- Debe tener una relación directa con otras políticas de Estado, tales como Defensa Nacional, Seguridad Interior, Relaciones Exteriores y Economía, por señalar algunas; ya que la actividad de Inteligencia no es un fin en sí mismo, sino que es tan sólo un instrumento al servicio de los objetivos del Estado, circunstancia que demanda una planificación previa.
- La Inteligencia Estratégica se preocupa tanto de los riesgos y/o amenazas, como de las oportunidades que brinda la situación internacional”.

⁸ Dalía, L. (2001), Tesis de Maestría “La Planificación Estratégica como instrumento auxiliar, para la Toma de Decisiones, en los niveles de la Conducción Nacional”, CALEN, URUGUAY, Cap. II, Pág.62.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Adaptación propia tomada a partir de la definición de la Pág. 27 del Libro “GESTION ESTRATEGICA: NAVEGANDO HACIA EL CUARTO PARADIGMA”, Betancourt Tang, J. R.; (2006) Edición electrónica en www.eumed.net/libros/2006c/220/

¹¹ Eduardo Estévez, curso “Fuerzas Armadas y Sociedad en el MERCOSUR. La Construcción de un Sistema de Seguridad Regional”, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Septiembre de 1997 <http://fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm>
Actualizado el 02/08/2004 http://www.benedictoinvestigador.8m.com/articulos/articulo_ocho.htm

g) Características de un sistema de Inteligencia Estratégica¹²

- Principios y Objetivos orientadores de la actividad de Inteligencia.
- Creación de un Organismo integrador de las Capacidades y Recursos ya existentes.
- Mecanismos de Control efectivos asociados a la naturaleza del Sistema y la particularidad de la actividad.
- Existencia de una Visión de futuro que distinga los distintos niveles en que el Sistema se debe desarrollar.
- La función de la Inteligencia se define a partir de la capacidad que posea el Sistema de Inteligencia del País para producir información útil que sea pertinente, anticipatoria y oportuna.
- Para ello el Sistema debe trabajar en un ambiente de Confianza, Credibilidad y exigentes Criterios Metodológicos.

3. Situaciones que potencian el problema

Veremos a continuación cuatro casos que ilustran con notable claridad los aspectos que intentamos destacar. En primer lugar tenemos las Conclusiones del Panel “Sistemas y metodologías de conducción estratégica gubernamental para sustentar una gestión orientada a resultados: marco de abordaje y experiencias de implementación”. El segundo caso a tomar en cuenta es lo que surge de las Recomendaciones de la “Cumbre del G-20”. Otro material a considerar es los “desafíos de la Inteligencia en América Latina” y finalmente, referido ya en detalle al tema que nos reclama, tenemos una aproximación a la “Situación de la Inteligencia Estratégica en Uruguay”. Todos estos materiales resultan valiosos en esta circunstancia y para esta cuestión porque nos ofrecen sólidos elementos de juicio a tener en cuenta a la hora de elaborar mecanismos para apoyar la Toma de Decisiones de la Conducción Nacional.

3.1. Los desafíos de la gobernabilidad en América Latina¹³

En las conclusiones de este trabajo se dice algo que precisamente abona lo que estamos tratando. Enfrentamos así una crisis de capacidad de gobierno. Y parte de esta crisis consideramos que puede ser explicada por:

¹² Características de un sistema de Inteligencia Estratégica para países emergentes. Análisis y propuesta. Prof. Guillermo Holzmann. Universidad de Chile. Pág. 218 y 219.
http://www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2006/Holzmann_essay-formatted.pdf

¹³ XIII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el CLAD; 7 de Noviembre de 2008, Buenos Aires. Panel “Sistemas y metodologías de conducción estratégica gubernamental para sustentar una gestión orientada a resultados: marco de abordaje y experiencias de implementación”, La Oficina de Gobernante. Lic. Luis Babino. Pág. 4.
http://www.cigob.org.ar/actividad_cladr.html , <http://www.cigob.org.ar/Documentos/PDFS/Babino.pdf>

- Una fuerte debilidad en la **formación y entrenamiento** de nuestros líderes políticos, explicada principalmente en la poca oferta existente.
- Una fuerte debilidad, o ausencia, de **sistemas y herramientas destinadas a dar soporte al proceso de toma de decisiones** que debe afrontar la política en el ejercicio de gobierno.
- La ausencia de métodos y ámbitos dedicados al **estudio y desarrollo de estrategias de largo plazo**.

3.2. Recomendaciones de la Cumbre del G-20, realizada el 15 de noviembre de 2008 en Washington DC¹⁴

Véase lo que acordaron los representantes de las potencias industriales con relación al tema:

Texto (Parcial) de la Declaración de la Cumbre de Washington:

- “9. Nos comprometemos a poner en marcha políticas con los siguientes principios reformistas en común:
 - Reformar las instituciones financieras internacionales
 - Principios comunes para la reforma de los mercados financieros

El FMI, en colaboración con el FSF ampliado y otras instituciones, deberá cooperar para identificar puntos vulnerables, anticipar peligros potenciales y actuar rápidamente para jugar un papel fundamental en la respuesta a la crisis”.

3.3. El desafío para los sistemas de inteligencia ante las nuevas amenazas en Latinoamérica¹⁵

Con relación a los vínculos entre la concepción y los deberes de la inteligencia y la presencia y llegada continua de peligros y amenazas sobre el horizonte de nuestro continente, el respetado especialista Cáceres González no ahorra claridad:

“En fin, en materia de “Apreciación de Inteligencia Estratégica” es preciso la incorporación de la metodología de análisis prospectivo, como herramienta insustituible para esbozar o diseñar escenarios de futuro. Esta sería una medida recomendable para incorporar en los procesos de producción en los organismos de inteligencia.

¹⁴ <http://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/865543/11/08/El-G20-otorga-al-FMI-un-papel-mas-importante-pero-se-impone-su-reforma.html>

Texto de referencia: texto íntegro de la declaración de la Cumbre de Washington:
http://www.elpais.com/articulo/economia/lideres/elpepueco/20081116elpepueco_20/Tes

¹⁵ Cáceres González, J., “El desafío para los Sistemas de Inteligencia ante las nuevas amenazas en Latino América”. Pág. 42.
<http://www.revistamarina.cl/revistas/2006/1/caceres.pdf>

Otro aspecto interesante de considerar es la “Teoría de Juegos”, como herramienta metodológica de comprobación de planes. Este mecanismo de amplio uso castrense se aprecia recomendable para su aplicación en los niveles gubernamentales y, particularmente para el ejercicio y la comprobación de planes de contingencia para el manejo de crisis. De esa forma se pueden hacer correcciones con anticipación”.

3.4. Inteligencia y cultura una oportunidad para Uruguay¹⁶

Resulta también digno de atención el repertorio de observaciones que se plantea Jouroff, donde se aprecia con bastante exactitud las debilidades de un sistema que puede y debe mejorar en especialización y en objetivos.

“Precisemos: las carencias principales son dos, de géneros distintos:

- Una, falta de definición política acerca de que se entiende (y que se pretende) con ‘la inteligencia’.
 - Como hemos visto, se produce inteligencia en determinados aspectos, pero no inteligencia estratégica, prospectiva.
 - No se producen análisis sobre temas que hacen a los problemas que va a enfrentar la región y el país al largo y mediano plazo.
 - Y, sobre todo, no existe la cultura política para utilizarlos en la toma de decisiones desde el gobierno.
- En segundo lugar, y quizás como consecuencia de lo anterior, existen inteligencias, pero no existe un sistema de inteligencia”.

¹⁶ Jouroff, J. (2009), “INTELIGENCIA Y CULTURA UNA OPORTUNIDAD PARA URUGUAY”, Pág. 152. Democratización de la Función de Inteligencia—El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica. National Intelligence College. Washington DC. ISBN 978-1-932946-21-5.

4. La toma de decisiones del poder ejecutivo uruguayo

Como reflejo de los problemas revelados en el numeral anterior presentaremos tres situaciones que nos parecen sintomáticas y por lo tanto preocupantes, pues exhiben trazas de constituir cuadros desfavorables para la Toma de Decisiones Gubernamentales.

4.1. Sucesivos intentos para establecer “Políticas de Estado”, en el período 1985-2005

Esta es una de las grandes materias pendientes en todas las administraciones de gobierno a partir de 1985. En todos los períodos, -comenzando con la famosa “*Concertación Nacional Programática*” (CONAPRO) en 1985-, los distintos Jefes de Estado procuraron establecer “Políticas de Estado” en algunas áreas del quehacer nacional. La actual administración, poco antes de asumir, el 16 de febrero de 2005, rubricó con los Partidos Políticos, un documento por el cual se comprometían a instrumentar Políticas de Estado en la educación, política económica y relaciones internacionales. Hasta el momento, se mantiene la pauta histórica en cuanto al incumplimiento de este tipo de “acuerdos”.

4.2. Creación del “Sistema de Inteligencia Comercial” (9 de noviembre de 2008)¹⁷

Los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y de Industria, explicaron que ante la coyuntura de crisis internacional, Uruguay trabaja mancomunadamente para amortiguar los impactos de la crisis y buscar mercados alternativos. Los Secretarios de Estado destacaron la labor interministerial y afirmaron que *el Gobierno monitorea el escenario internacional de forma permanente*.

El Canciller y el Ministro de Economía, informaron sobre el posicionamiento del Gobierno ante la crisis económica mundial. Explicaron que se estableció un “*sistema de inteligencia comercial*” para *monitorear* el comportamiento de los mercados y encontrar nichos para colocar eventuales excedentes de exportación.

Por su parte, el Ministro de Economía y Finanzas informó que se vienen *construyendo simulaciones* en donde se contemplan distintos estados de situación de las variables económicas más relevantes.

4.3. “Comisiones” creadas para atender actividades multisectoriales y coyunturales

- Determinación de Normas y Procedimientos para los Proyectos de Inversión de gran significación económica. [Decreto 1128 del 7 de octubre de 2008](#).

Comisión Interministerial hará minucioso estudio de los Proyectos superiores a US\$ 500 millones, buscando dar mayor transparencia al proceso de análisis de nuevos negocios.

¹⁷ http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/11/2008111009.htm

- Comisión Interinstitucional para los cometidos de control de migración, control aduanero, represión del tráfico ilícito de drogas y control de la seguridad de la actividad aérea. [Decreto 2228 del 20 de octubre del 2008](#).

Esta "Comisión" funcionará en la órbita de la Presidencia de la República y tendrá por cometidos iniciales: proyectar el marco jurídico de actuación coordinada de los organismos involucrados y el establecimiento de los protocolos de actuación de los mismos. La intensión es coordinar las actividades que cumple cada dependencia estatal a efectos de optimizar los controles que cada uno ejecuta por separado.

Todos estos intentos reseñados, como se ha visto, pusieron mucho entusiasmo, mucha disposición, pero terminaron fallando en sus metas más importantes. En rigor, no se ha podido cumplir con el Acuerdo firmado para el establecimiento de "Políticas de Estado", lo cual motiva una falta de permanencia y solidez de normas que facilitarían la Toma de Decisiones Gubernamentales.

Asimismo se han determinado tareas propias de alguno de los Servicios de Inteligencia del Estado, para ser cumplidas por la Secretaria de la Presidencia, lo que la involucra en actividades para la cual no esta preparada, capacitada y sin personal idóneo.

Y por último se creó una "Comisión" para atender actividades esenciales de control, que están dentro de las funciones típicas de un buen y coordinado Servicio Nacional de Inteligencia.

5. Marco conceptual

5.1. Importancia de la estrategia

Asistimos hoy, a una generalización y vulgarización del vocablo "*estrategia*". Estrategia y estratégico se usan adjuntos a situaciones y actividades de la más diversa índole y en todos los niveles. El término es utilizado vulgarmente sin tener idea de lo que realmente significa. Normalmente esta utilización vulgar viene acompañada de un desconocimiento del nivel que debe ocupar y se lo mezcla con "lo político".

Siempre se vio a la palabra estrategia relacionada con actividades trascendentes, importantes, realizadas por hombres importantes y para producir efectos importantes si yo lo adhiero a mi trabajo, cuando digo que él es estratégico, estoy diciendo también que es importante y, en consecuencia, yo también soy importante. Pero lo que nos interesa es saber si todos dicen lo mismo, si le dan igual sentido y contenido a la palabra estrategia. Todos le atribuyen importancia pero casi nadie lo tiene incorporado en sus actividades, planes, etc.

En nuestro país no existe cabal idea de cual es el *Instituto/Organización* donde es enseñado y/o aplicado y su importancia radica en darle su debida ubicación en el contexto de la *Toma de Decisiones* en el nivel de la Conducción Nacional.

Consideramos que *La Estrategia* en su mas alta concepción esta llamada a cumplir un rol de vital importancia en el accionar de una administración de Gobierno y en función de ello creemos necesario darle su debida ubicación en el contexto de los organismos de la Conducción Nacional.



5.2. “La Oficina de Gestión Estratégica” en la ciencia de la administración¹⁸

En una investigación realizada por las eminencias del Management internacional, Robert S. Kaplan y David P. Norton, (1990-2005) y publicado en la Revista de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, revela que en promedio, 95% de los empleados de una empresa no conoce, o no entiende, su estrategia. Concluyen que existe una desconexión entre la formulación de la estrategia y su ejecución, entre la ambición y el desempeño, a pesar de las dos famosas herramientas que ellos introdujeron para este mismo propósito: el “Balanced Scorecard” (BSC) (*Tablero de Comando Balanceado*) (’92) y “Los Mapas Estratégicos” (’92 & ’01).

Con la finalidad de ayudar a cerrar esta brecha, los autores introducen una importante tercera herramienta: “La Oficina de Gestión Estratégica”. Su propósito es coordinar la estrategia y su ejecución.

Aunque las compañías que estudiaron Kaplan y Norton usan el Balanced Scorecard como marco para sus sistemas de gestión de la estrategia, los autores sostienen que las lecciones de la Oficina de Gestión de la Estrategia son aplicables en compañías que no lo utilizan.

¹⁸ Norton, D. P., Kaplan, R. D., (2005) “La Oficina de Gestión de la Estrategia”, Harvard Business Review. America Latina. Código: R0510D-E. <http://www.hbrl.com/carro/catalogo.asp?codigo=R0510D-E&modulo=1>

- *Origen de la Oficina de Gestión Estratégica*

En 2000, Bill Russo, Vice Presidente de Negocios Estratégicos de Daimler Chrysler, dirigió una Unidad Estratégica que tenía ya los procesos similares a los de una *Oficina de Gestión Estratégica*. Los autores también mencionan el proyecto del Ejército de EE.UU. el *Sistema de Preparación Estratégica* (Strategic Readiness System -SRS-) como antecedente.

5.3. La prospectiva en el Uruguay¹⁹

Según T. Machado “La Prospectiva” es la Ciencia Social, que procura la construcción de Escenarios futuros, en un intento de anticipar la detección del Problema Estratégico para, -también con antelación-, construir Soluciones Estratégicas oportunas. Intenta dar una solución a la crítica habitual que se formula a los métodos tradicionales de Planificación Estratégica, de que solo generan ‘Conductas Reactivas’, por cuanto en estos, la Solución Estratégica es diseñada con el problema estratégico a la vista, siendo posible solo reaccionar ante una realidad inevitable.

La Metodología tradicional se asocia al cortoplacismo, a lo circunstancial, al inmediatez, a “*apagar incendios*” y no a la previsión anticipada que supone la detección del Problema Estratégico con el tiempo suficiente para Decisiones acertadas.

La Prospectiva construye el Futuro probable a partir de la ‘Proyección’ de *hechos*, pasados o en curso. Es decir que contara con un gran respaldo fáctico. Ello difiere de otras disciplinas que lo hacen desde la imaginación.

En Uruguay, no existen de modo notorio, grandes aplicaciones de la Metodología Prospectiva a la Estrategia. Existen antecedentes a nivel técnico, para tópicos reducidos, utilizando la Estadística como fuente de información básica, confiriéndole un alcance menor. Eso se atribuye, entre otras causas, a la ausencia de preocupaciones de planificación largoplacistas y a un énfasis en la atención de soluciones de corto y mediano plazo.

- *Filosofía del Proyecto*

El pensamiento que orienta este Proyecto se apoya en la “*Formula de Acuña y Konow*”:

$$F = aT + bE + cP \quad (a + b + c = 1)$$

F= FUTURO A CONSTRUIR.

T= Tendencia o inercia histórica. (Influencia del pasado).

E= Eventos en curso o imprevistos. (Influencia del Presente).

P= Propósitos de Futuro. (Influencia de la planificación o intenciones de Futuro).

¹⁹ Machado, T., (2008), Memorándum “Proyecto Prospectivo de Inteligencia Estratégica”, Propósito, desarrollo metodológico para el diseño y análisis de escenarios prospectivos”, Montevideo, Uruguay.

Durante un periodo de cinco años, se desarrolló en el Instituto Militar de Estudios Superiores y Centro de Altos Estudios Nacionales, con aproximadamente 52 especialistas de todas las disciplinas posibles, una Metodología para atender la **Primera Variable** de la Formula de Acuña y Konow: la *Tendencia o Inercia Histórico – Sistémica* con muy buenos resultados.

En los últimos años se desarrolló, -con un número menor de participantes-, el manejo académico de la **Segunda Variable: El Presente (...bE +...)**. Esta aspiración esta asociada al desarrollo de Ejercicios Estratégicos, que permite en poco tiempo, el análisis del Presenta. La **Tercera Variable** (las *Previsiones Futuras*) se entiende factible pueda ser atendida por los Organos de Inteligencia Estratégica, en el caso de instrumentarse esta concepción.

6. El Sistema de Gestión Estratégica

6.1. Visión sistémica de la “Oficina de Gestión Estratégica”

Con la finalidad de dotar a una futura Administración de Gobierno y apostando a una modernización del Estado, en cuanto a su funcionamiento, entendemos oportuno proponer una serie de innovaciones en la estructura del Poder Ejecutivo, que procure en definitiva un aumento de la eficacia y eficiencia de su función específica que es Gobernar.

Es nuestra visión, la instrumentación de un Sistema Integral, que comprenda:

- El “*Relevamiento del Problema Estratégico*”.
- El “*Diseño de la Solución*”.
- La “*Gestión de la Solución*”: su *Conducción y Rediseño*.

Para atender al requerimiento planteado, entendemos conveniente basarnos en herramientas de la Ciencia de la Administración, adaptadas, -en base a experiencias adquiridas-, a nuestra finalidad.

Conceptualizamos a la Gestión Estratégica como el “*Arte y/o ciencia de anticipar y gerenciar una actividad con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro de la organización*”²⁰. Esta “Gestión Estratégica” es un proceso global que apunta a la eficacia, integrando la planificación estratégica (más comprometida con la eficiencia) con otros sistemas de gestión, en un proceso para promover la eficacia global de una actividad, a la vez que responsabiliza a todos los jefes por el desarrollo e implementación de estrategias. Es un proceso de decisión continuo que modela el desempeño de la organización, teniendo en cuenta las oportunidades y las amenazas que enfrenta en su propio medio, además de las fuerzas y debilidades de la organización misma.

²⁰ Adaptación propia, a partir de la definición de la Pág. 27 del Libro “Gestión Estratégica: Navegando hacia el cuarto paradigma”, Betancourt Tang, J. R.; (2006) Edición electrónica en www.eumed.net/libros/2006c/220/

Consideramos que la “Gestión Estratégica” en la forma en que la hemos descrito, se puede constituir en una herramienta auxiliar en el Proceso de Toma de Decisiones al más alto nivel de la Conducción Nacional, aportando información y conocimiento, así como contribuir en el diseño de las decisiones y el control de dicha gestión.

• *Nuestra Propuesta*

Proponemos la creación de una “Oficina de Gestión Estratégica”, como instrumento auxiliar en la Toma de Decisiones de la Conducción Nacional.

Esta “Oficina de Gestión Estratégica” comprendería:

- El “Sistema Nacional de Inteligencia”: encargado del relevamiento del Problema Estratégico.
- La “Secretaría de Asuntos Estratégicos”: responsable por el Diseño y Gestión de la Solución Estratégica.

Esta “Oficina de Gestión Estratégica” dependería directamente del Sr. *Presidente de la República* y su ámbito de actuación sería el Nivel Estratégico de la Conducción Nacional, constituyéndose en un organismo de carácter eminentemente técnico – profesional.

Las etapas para la implementación de esta “Oficina de Gestión Estratégica” estaría dado por inicialmente activar el cargo del “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado” y de la “Secretaría de Asuntos Estratégicos” para posteriormente implementar el Sistema Nacional de Inteligencia y el staff de la “Oficina de Gestión Estratégica”



6.2. El sistema nacional de inteligencia

Hablar de “*Inteligencia*”, “*Organismos de Inteligencia*” y otros términos relacionados, presupone en la sociedad como en el Gobierno, a pensar en una actividad tenebrosa, oscura en sus procedimientos y nunca bien ponderada.

Cuando en nuestras instituciones se tiene que tratar asuntos de esta temática los lleva a la incertidumbre de cual será el momento en que “*algo sucederá*” y la eterna constante en los gobernantes de “*hacer equilibrio en la navaja*”.

La Propuesta evolucionaría desde la “Situación Actual” de la Inteligencia Estratégica, comenzando por activar el cargo de “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado” (Ley N° 17.930, PRESUPUESTO NACIONAL, 2005) y de la evaluación de esta concepción, se obtendrían las condiciones para llegar al establecimiento, -mediante Ley-, de un Sistema Nacional de Inteligencia.

Las capacidades a desarrollar por el “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado” estarían dadas por:

- Producir Inteligencia Estratégica en cada una de las Dimensiones del Poder para el corto plazo.
- Sistematizar y procesar Tendencias Estratégicas vigentes.
- Integrar tendencias estratégicas para determinar sus efectos recíprocos (interacción de tendencias).
- Estructuración de Escenarios Estratégicos específicos para el corto y mediano plazo, posibilitando el alerta estratégico temprano en cada sector de análisis.
- Generar grandes Escenarios Estratégicos Prospectivos integrales, a nivel nacional, regional y mundial.

Del “Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado” dependerían básicamente la “Unidad de Análisis Estratégico” y la “Secretaría de Estudios Prospectivos”.

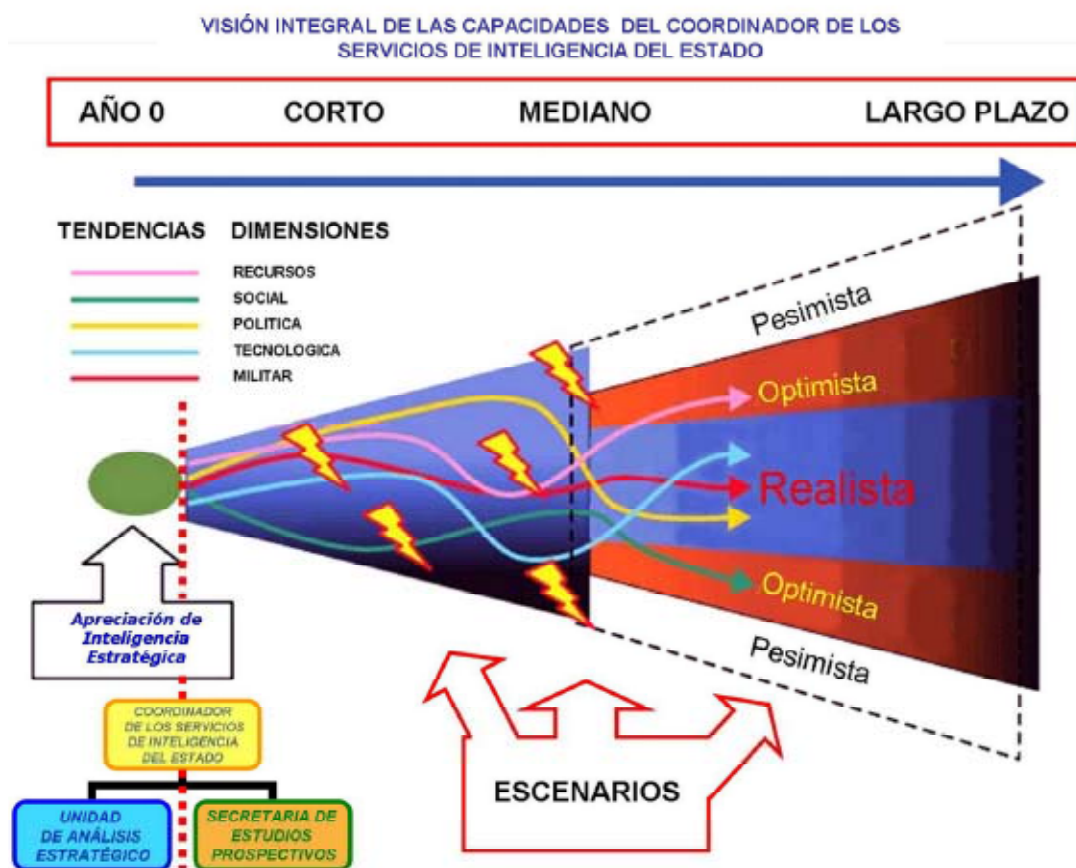
La “Unidad de Análisis Estratégico” sería la entidad capaz de *transformar la información*, procedente de las distintas agencias gubernamentales, *en inteligencia*, a través de una serie de procedimientos y tecnologías, generando los informes específicos, para la autoridad correspondiente. Una de sus reparticiones, -la de *Asesoramiento Jurídico y Parlamentario*-, básicamente funcionaría de nexo entre el Poder Ejecutivo y los Poderes Legislativo y Judicial, con la finalidad de efectivizar los controles correspondientes y hacer que estos se produzcan de forma continua y estandarizada.

La “Secretaría de Estudios Prospectivos”, se constituiría en el “órgano técnico de Inteligencia Estratégica, con capacidad de **generar predicciones**, mediante la metodología prospectiva-sistémica, posibilitando “visiones estratégicas futuras” que asisten al más alto nivel de la decisión política”.

El Funcionamiento de esta Secretaría, estaría dado por los Grupo de Expertos y de Diseño de Escenarios, que serían integrantes efectivos del Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado – Secretaría de Estudios Prospectivos; el Equipo de Peritos, sería

constituido por integrantes de cada Ministerio u otra repartición que aportan sus Acciones Estratégicas al sistema.

La Metodología que se adoptará será la “Prospectiva a la Estrategia”, con base en el proyecto que aplica la “*Formúla de Acuña y Konow*”, adaptada para estos efectos.



6.3. La Secretaría de Asuntos Estratégicos

La misión de esta Secretaría se relaciona fundamentalmente con el “diseño y análisis de la Solución Estratégica” y sus Capacidades se orientaran a la “sistematización de las propuestas estratégicas (Diseño)”; el “análisis de adaptabilidad, factibilidad y aceptabilidad”; la “Planificación Estratégica (Plan)” y la “Conducción y readecuación de las Soluciones Estratégicas (Gestión)”.

6.4. Dinámica del funcionamiento de la “Oficina de Gestión Estratégica”

El flujo de la *Información/Inteligencia* se procesaría a través de los Servicios de Inteligencia del Estado y son canalizados en el “Sistema Nacional de Inteligencia” por la “Unidad de Análisis Estratégico”.

El Director del Sistema Nacional de Inteligencia, tiene dos opciones:

- Si el análisis de inteligencia así lo requiere este es elevado directamente al Sr. Presidente de la República.
- De tratarse de inteligencia rutinaria, lo integra a la “Oficina de Gestión Estratégica”, para que sea procesada.

Las *Acciones Estratégicas* relevadas son ingresadas a la “Secretaría de Estudios Prospectivos” para su inclusión en el proceso de trabajo de dicha Secretaría. De esta forma y a través de la “Oficina de Gestión Estratégica” se eleva al Sr. Presidente de la República, para su consideración.

Tanto la *Inteligencia Estratégica* (de la “Unidad de Análisis Estratégico”), como las *Tendencias Estratégicas Probables* (de la “Secretaría de Estudios Prospectivos”), integran los Documentos en poder del Sr. Presidente de la República para contribuir a su Decisión.

Una vez producida la Decisión Presidencial, esta es comunicada a la “Oficina de Gestión Estratégica”, para que la “Secretaría de Asuntos Estratégicos” realice la Planificación y Gestión correspondiente.



6.5. Análisis de la propuesta

Fortalezas

- Aporta una concepción sistémica integral al más alto nivel de las decisiones nacionales
 - *Hace uso de una experimentada técnica en apoyo al decisor político.*
 - *Transparencia en sus procedimientos al ser fácilmente auditable en cualquiera de sus niveles, lo cual le otorga una vocación de seriedad al país.*
 - *Proactiva, anticipándose a la dinámica de las amenazas que puedan surgir, para reducir el riesgo sobre un determinado entorno.*
- No se trata de “securitizar”, ni aumentar la burocracia del estado, sino de utilizar herramientas disponibles, que han sido desarrolladas.
- Integra en forma armónica los Servicios de Inteligencia con los organismos de la estructura estatal, en una visión sistémica integral para contribuir a la toma de decisiones de la Conducción Nacional.
- Desestigmatiza el “concepto” que se tiene sobre los organismos de inteligencia.
- Su puesta en práctica es simple y gradual, en función de los requerimientos políticos.
- No prevé el “canibalismo” de actuales organizaciones.

Oportunidades

- Sistema innovador, que se compadece de las tendencias internacionales y de nuestra visión en cuanto a este tipo de organismo.
- En estos momentos de crisis financiera global, su implementación podría contribuir a prevenir futuras inestabilidades que pudieran afectar a nuestro país.

Debilidades

- Al innovar puede surgir la necesidad de rectificar la planificación prevista.
 - La aplicación parcial de esta concepción desvirtuaría su naturaleza.
-

7. Conclusiones

A lo largo de la investigación que realizamos, pudimos comprobar que si el máximo nivel de la *toma de decisiones* de una organización es débil, aunque la gerencia se haya fortalecido, los resultados del sistema no mejoraran. Por otra parte a nivel Nacional no se vislumbra una visión integral, ni sistémica para tratar de abordar esta complicada e importantísima temática, creándose en la práctica más burocracia.

A raíz de los últimos acontecimientos en el orden global, se reafirma la convicción de realizar la *supervisión del riesgo* y de *controles*, como medidas permanentes a fin de evitar el surgimiento de crisis.

Es así que tanto en lo Nacional, como en el concierto internacional, las instituciones gubernamentales y las supranacionales reconocen la necesidad de *contar con mecanismos y/u organizaciones* que les brinden la tan necesaria “alerta temprana”, a fin de evitar crisis, como la que se está padeciendo en estos momentos en el sistema financiero global.

Llegamos entonces a la convicción que el Siglo XXI plantea a los dirigentes de Gobierno, el desafío de tomar decisiones en un marco de creciente complejidad. En virtud de ello, hemos comprobado la existencia de *herramientas que*, -sin pretender tecnocratizar la acción de gobierno -, *permiten aumentar los márgenes de gobernabilidad y*, por ende, *la capacidad de los gobiernos* para brindar respuestas de mayor calidad a las demandas ciudadanas.

- *En conclusión*

Entendemos muy oportuno plantear una parte muy importante de las carencias que puede enfrentar una Administración de Gobierno, en una función relevante como es la Toma de Decisiones en su máximo nivel.

Consideramos que la “Gestión Estratégica” se puede constituir en una herramienta auxiliar en el Proceso de Toma de Decisiones al más alto nivel de la Conducción Nacional, aportando información y conocimiento, así como contribuir en el diseño de las decisiones y el control de dicha gestión, en un nivel eminentemente técnico, como lo es el estratégico, subordinado al nivel político, ámbito donde se producen las decisiones del Gobierno Nacional.

Nuestra Propuesta apunta a la utilización y creación de mecanismos, en una concepción de trabajo eminentemente técnico – profesional y en el ámbito de la Estrategia Nacional.

En síntesis, “Nuestra Propuesta”: Brindaría un Sistema innovador, articulado hasta el nivel técnico.

Y también desecha los proyectos basados en ideas que cambian radicalmente lo existente o aquellas que solo son “mas de lo mismo”.

Por último, y no menor, entendemos que contribuiría a propiciar la “Superación Nacional”, propia de aquellos países desarrollados que cuidan de su supervivencia futura.

.....