

3 Planificación estratégica: ¿por qué, al fin y al cabo?

El concepto estrategia proviene del campo militar; la palabra en sí se deriva del griego¹. Las consideraciones estratégicas siempre se hacían necesarias cuando había que conducir grandes contingentes humanos y para lo cual se requería una orientación. En el pasado el caso se daba, sobre todo, cuando debían o tenían que librarse guerras.

Hasta el inicio de la industrialización, el concepto estrategia conservó un significado casi exclusivamente militar. Más tarde, al volverse necesario dirigir grandes contingentes humanos en el campo económico, se amplió el concepto: había nacido la estrategia empresarial para la conducción planificada de personas en una empresa. Poco a poco el concepto fue abarcando sectores cada vez más amplios de la sociedad; naturalmente también llegó al campo político, pues también aquí había que dirigir hacia un objetivo a grandes masas de la sociedad o a miembros de partidos y organizaciones.

Que el concepto se derive del griego no sugiere que antes no existieran estrategias. Toda reflexión y planificación orientada hacia un objetivo y ejecutada de manera enfática es una planificación estratégica. Una de las obras fundamentales sobre planificación estratégica, *El arte de la guerra*² de Sun Tzu, que surgió en China hace más de 2000 años, sigue siendo, quizás, el libro más influyente sobre estrategia: es una lectura estándar para los políticos y ejecutivos de Asia.

Con el correr del tiempo, el concepto de estrategia fue refinándose cada vez más, siendo adaptado primero a las necesidades militares y luego también a las empresariales y políticas. Así se introdujo la distinción entre estrategia y táctica. Hasta el siglo XVIII los ejércitos constituían una unidad (unidad táctica), esencialmente durante las batallas, y el comandante del ejército era, a su vez, el líder táctico supremo en el combate. Posteriormente los ejércitos fueron divididos en segmentos operativos cada vez más autónomos, con lo que se hizo necesario diferenciar entre aspectos estratégicos generales, estratégicos militares y tácticos.

En su tratado filosófico sobre la naturaleza de la guerra, Carl von Clausewitz³ elaboró la definición, aún válida, de que la táctica es la teoría del uso de las fuerzas armadas en el combate y que la estrategia es la teoría del uso de los combates para el propósito de la guerra. En su opinión, las fuerzas armadas constituyen el medio para lograr el propósito de la guerra, es decir, la victoria, pero la misma es sólo un medio para el propósito definitivo de la estrategia: alcanzar la paz. Por tanto, la estrategia superior se aproxima cada vez más a la política para, finalmente, convertirse en ella.

Carl von Clausewitz plantea, entonces, que el objetivo de la estrategia no es la victoria, que es lo ostensible, sino la paz, que es lo oculto. Esta idea es de suma importancia para la planificación estratégica política; se trata, pues, de identificar lo que se oculta detrás del objetivo de la victoria electoral o lo que en verdad se busca al sancionar una ley. A continuación se develan algunas estrategias del campo político como lo que a

1 Del griego *strategia*, “conducción militar, arte de la estrategia”.

2 Sun Tzu: *Los trece mandamientos del arte de la guerra* (del chino, 1972).

3 General y escritor militar prusiano 1780-1831, legó obras sobre la guerra y la conducción bélica, 10 tomos (ed. 1832-1837), tomos 1-3: *De la guerra*.

menudo realmente son: la lucha por enriquecerse, la lucha por el poder personal o la lucha por algo distinto a los objetivos supuestos. Los ejemplos abundan.

Hubo estrategias de lucha electoral para candidatos presidenciales que no tenían un programa de gobierno. ¿Cuál era el objetivo que se escondía detrás de la victoria electoral? En ex países socialistas hubo estrategias para fundar partidos cuyo objetivo no era llegar al parlamento, sino, exclusivamente, recibir los subsidios estatales para la fundación de nuevos partidos.

Hubo estrategias para introducir leyes de protección ambiental que nunca tuvieron como objetivo introducir legislación de protección ambiental, sino más bien de dejarse sobornar.

Hubo estrategias para la amenaza del narcotráfico cuyo objetivo nunca fue el de eliminarlo, sino más bien el de liberarse de la presión internacional y realizar acciones conjuntas con el narcotráfico.

Hubo estrategias dirigidas a señalar adversarios internacionales para desviar la atención de los problemas internos y crear imágenes de enemigos comunes.

Bastan estos ejemplos para demostrar que antes de planificar la estrategia es necesario dilucidar la intención política oculta.

El autor recibió una respuesta muy sincera de un grupo de dirigentes de un partido africano. Cuando les preguntó por qué querían asumir el gobierno, respondieron: “Now we want to eat”, lo que significa tanto como “ahora nos toca a nosotros servirnos de la olla”.

La estrategia en sí siempre tiene como objetivo la “victoria”. Ya sea que eso se exprese en escaños, en un aumento de escaños, en una victoria electoral del candidato o en una mayoría para sancionar una ley, se trata siempre de la victoria. Lo que después se haga con la victoria, que es visible, es el objetivo político que está oculto.

3.1 Lucha por el poder y la influencia

Política y estrategia, ¿cómo compatibilizan? Se trata de una pregunta que los políticos y los partidos, a veces incluso los gobiernos, formulan una y otra vez. Se suele decir “no estamos en guerra” o “nuestro competidor político no es nuestro enemigo” o “nuestras intenciones e ideas son tan buenas que podrán imponerse incluso sin una estrategia”.

Claro que no estamos en guerra cuando perseguimos objetivos políticos o libramos una lucha electoral, pero toda idea política expresada por un individuo o por un grupo divide a la sociedad desde el momento en que es conocida. Y es que toda idea política apunta a cambiar una situación y toda situación tiene tanto víctimas como beneficiarios. Algo que también sabía Maquiavelo⁴, el hombre cuyo libro sobre el poder ganó fama

⁴ Maquiavelo dice en el capítulo 6 de *El Príncipe*: “Porque todo renovador tiene como enemigos a todos aquellos beneficiados bajo el antiguo régimen y sólo tibios defensores entre los que esperan beneficios del nuevo”.

mundial. Todo cambio genera ganadores y perdedores. Casi siempre es así, pues en política predominan los juegos de suma cero⁵, razón por la cual toda idea tendrá defensores y adversarios.

Recordatorio estratégico: no se puede ser el favorito de todos.

Quien propugna una mayor protección medioambiental tendrá como aliados a aquellos que padecen la contaminación o son conscientes del peligro que implica una contaminación excesiva, pese a no verse directamente afectados. Pero quien propugna una mayor protección medioambiental, también tendrá adversarios como los que se han beneficiado de la situación actual, que no siempre resultan ser los malvados empresarios o capitalistas: a muchos políticos les sorprende sobremedida que también los obreros se opongan a sus ideas por temor a perder sus puestos de trabajo.

Suele ser difícil identificar a los defensores y a los adversarios de una propuesta porque los adversarios permanecen ocultos y realizan una labor encubierta más acentuada contra las planificaciones, lo que los hace difícilmente reconocibles. Esta situación se da, sobre todo, cuando existe una aprobación verbal generalizada.

Quien aboga por eliminar la corrupción será apoyado ampliamente sobre todo por quienes estiman, en términos muy generales, que la corrupción es algo negativo. Será rechazado, en cambio, por quienes hasta ahora se han beneficiado de ella. Empero, por no considerar el tipo de corrupción existente en su país, más de un político ha cometido un error de cálculo al seguir una línea anticorrupción: si se trata de corrupción a gran escala en la cúpula estatal y administrativa, la masa de la población estará entre los que apoyan su combate; pero si se trata de corrupción a pequeña escala a un nivel inferior, el apoyo no resultará en absoluto tan amplio, pues en tal caso la población se preguntará cómo hará valer sus derechos en el futuro sin el pequeño soborno. Por lo tanto pueden formarse alianzas entre quienes sobornan y son sobornados, lo cual implica que la corrupción se ha vuelto un elemento natural en la cultura social. El combate estratégico a la corrupción es sumamente duro porque están en juego mucho dinero y mucho poder.

Maquiavelo, al respecto: “Por eso ocurre que todos los profetas armados triunfaron y los desarmados sucumbieron. A todo lo dicho se agrega la veleidad de la masa; es fácil convencerla de una cosa, pero difícil mantenerla alineada”.

Esto significa que toda idea política, por buena que sea, sólo puede imponerse luchando contra el adversario. Imponer una idea poco tiene que ver con la razón y el entendimiento; sólo tiene que ver con el poder y con la influencia.

Lo dicho vale también para la planificación de estrategias en luchas electorales. La palabra alemana *Wahlkampf*, al menos, dice que se lucha por el poder y la influencia, pues se trata siempre de conquistar o de conservar el poder. La palabra “campaña”, utilizada en muchos idiomas, encubre el problema.

⁵ Referencias al juego de suma cero y siguientes: ver capítulo 13.2.8.

3.1.1 Estrategias políticas

Las estrategias políticas son aquellas que buscan imponer concepciones políticas, como la sanción de nuevas leyes o la creación de una nueva estructura en la administración estatal o la ejecución de medidas de desregulación, privatización o descentralización. La experiencia muestra que ni los partidos políticos ni los gobiernos planean suficientemente tales medidas desde el punto de vista estratégico, pues, de lo contrario, no fracasarían tantos proyectos. En la práctica, el resultado de tales medidas y “planificaciones” suele ser que los afectados primero se defiendan y luego intenten eludir las leyes o que ni siquiera las consideren por creer que el Estado es demasiado débil para imponerlas.

No sólo los partidos, los políticos y los gobiernos necesitan estrategias políticas, sino también las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan en el campo político. Ya sea que se trate de sindicatos, grupos ecologistas, organizaciones de derechos humanos u otras, todas las entidades necesitan estrategias para lograr sus objetivos a largo plazo.

Los cambios a largo plazo o los grandes proyectos no son realizables sin estrategias políticas. Por ejemplo, en las medidas de descentralización, es decir, al introducir otro nivel político o municipal, debe haber una planificación minuciosa que abarque a su vez varios aspectos como las competencias municipales, la forma organizativa, la financiación, la elección de los representantes, la elección de la administración política, etc. Sólo una planificación amplia, con una estrategia a largo plazo, podrá evitar los errores cometidos a menudo en tantos países.

Se eligieron representantes municipales sin que sus competencias estuvieran reguladas. No se transfirieron competencias porque la burocracia se negó a cederlas. Se transfirieron competencias, pero no se aseguró el financiamiento. Se eligieron políticos municipales, pero no estaban preparados para su tarea.

Tales ejemplos se repiten, precisamente, al adoptar nuevas políticas. Y es que una mayor participación de los ciudadanos no puede funcionar si éstos no están mejor informados: no se puede introducir la protección medioambiental si los ciudadanos no fueron preparados; la privatización pierde efecto y amenaza la existencia de muchos puestos de trabajo si se realiza en contra de la población y no junto con ella; adoptar la economía de mercado significa, justamente, no sólo abolir la economía planificada, sino también crear muchos mercados (mercado de bienes de consumo, mercado de prestación de servicios, mercado laboral, mercado financiero, mercado de la vivienda, etc.) que interactúan; no basta privatizar algunas empresas y luego sentarse a esperar. La planificación estratégica de procesos y cambios políticos implica un severo análisis de la situación actual, una definición clara de adversarios y amigos, un análisis puntual de las relaciones de poder, una clara idea del objetivo que se quiere alcanzar y la concentración de todas las fuerzas para lograr el objetivo. Si ni siquiera los políticos elegidos saben con exactitud lo que en realidad significan “economía de mercado” o “democracia”, ¿cómo esperar que objetivos difusos sean perseguidos con toda intensidad? No es extraño que fracasen tantos proyectos si el Legislativo, en vez de apoyar al Ejecutivo en la ejecución de la estrategia política, cuestiona constantemente los objetivos.

En muchos casos, los culpables de las condiciones sociales que sufren millones de personas son, sobre todo, los “buenos” políticos que intentan implementar ambiciosos planes sin tener una estrategia.

3.1.2 *Estrategias de lucha electoral*

La estrategia de lucha electoral es una forma especial de estrategia política. Se trata de que los buenos resultados electorales permitan ganar tanto poder e influencia de modo que se pueda ejecutar una política y lograr cambios en la sociedad.

En las sociedades democráticas, antes de que se tome el poder y se pueda influir, existen elecciones democráticas con formas y posibilidades muy diversas. Se trata de conquistar aquella parte del mercado de electores que se requiere para, de conformidad a la constitución, poder influir en el Ejecutivo. Esto difiere mucho en los sistemas⁶ parlamentario y presidencialista, así como en las múltiples formas mixtas. Por ende, la lucha por los votos de los electores debe planearse cuidadosamente, razón por la cual se necesita una estrategia.

Con frecuencia, las estrategias de lucha electoral por el poder son mal vistas, incluso en los partidos, pero resulta que si los candidatos o el partido propios no poseen este poder, se impondrán otros criterios políticos que, desde el punto de vista de los políticos de un determinado partido, muchas veces son peores que los propios.

La actitud crítica ante el poder es cultivada sobre todo por quienes suelen chocar con los límites del ejercicio del poder de otros, por quienes necesitan espacios de libertad para su trabajo, por quienes combaten el abuso de poder, por quienes explican cómo otros ejercen su poder. Se trata, por lo general, de grupos críticos que predominan entre los periodistas y los intelectuales. La crítica al abuso del poder está ciertamente justificada; es lamentable, sin embargo, que a menudo se combata toda forma de ejercicio del poder, sobre todo el poder aglutinado, pues ello no conduce a una política mejor, sino a pactos nocivos y a un ejercicio vacilante del poder.

La lucha por el poder sólo se vuelve nociva y perjudica la cultura política cuando se libra sin criterios, sin un plan para generar cambios en la sociedad y en el marco político para el desarrollo, es decir, cuando simplemente se trata de la apropiación del poder para satisfacer intereses personales.

3.1.3 *Estrategias para una carrera*

Las estrategias para una carrera tienen una connotación aún más negativa. Empero, también aquí hay que diferenciar: si sólo se trata de excluir por cualquier medio a competidores indeseables, seguro son claramente reprochables; pero esas estrategias serán útiles y necesarias si se concentra el empleo de todas las fuerzas para lograr un objetivo.

¿Qué hay de malo en que haya estrategias para carreras profesionales? Inconscientemente todos tomamos cada día decisiones estratégicas para nuestras carreras, pero si son tomadas al azar y no están planeadas estratégicamente a largo plazo, tomaremos muchas decisiones estratégicas parciales erróneas.

⁶ Ver también capítulo 24: *Sistemas de gobierno*.

Existen estrategias para carreras políticas. Sobre todo en los partidos democráticos de masas, pero también en los pequeños partidos con elites dominantes, son un requisito para que las concepciones políticas sean escuchadas y se tenga la oportunidad de concretarlas en la praxis. La mención de las estructuras democráticas en los partidos juega aquí un papel especial: resulta lógico que en los partidos no democráticos se necesiten estrategias para reemplazar a quienes ejercen el poder, pero también en los partidos estructurados democráticamente, la actuación exitosa presupone contar con la planificación estratégica.

Una forma especial de estrategia para una carrera es la estrategia para pequeños grupos de presión (*pressure groups*) que a menudo quieren introducir en la política nuevos enfoques que, si no fuera por ellos, serían reprimidos. Así, muchas iniciativas para proteger el medio ambiente se volvieron importantes sólo porque un pequeño grupo de presión ganó influencia, mediante astutas estrategias, en partidos o en otras organizaciones. Con frecuencia es de importancia decisiva planificar la carrera de todo el grupo, pues el tema político está estrechamente ligado a las personalidades que intervienen en favor de él. Ejemplos de ello pueden hallarse también en grupos de presión que abogan por la igualdad de derechos de las mujeres, la política de juventud, etc.; lo decisivo aquí es que los representantes del grupo estén personal y estrechamente ligados al tema y que muestren una alta congruencia entre temas y personas⁷.

3.2 Planificación táctica

La planificación táctica presupone la existencia de una planificación estratégica: los planes referidos a la táctica y a las medidas sólo tienen sentido si se cuenta con una estrategia planeada minuciosamente. La planificación táctica responde, pues, a las preguntas de quién hace cuándo, dónde, qué, cómo y por qué. Los diversos objetivos estratégicos deben lograrse por medio de esas decisiones de la planificación táctica, que dependen de conocer con exactitud el entorno, las condiciones marco y las propias capacidades. Por eso las planificaciones tácticas no debe asumirlas el nivel estratégico, sino las respectivas conducciones de los niveles tácticos, pues sólo éstas poseen el conocimiento requerido.

Por ejemplo, si el gobierno de un país tomó la decisión estratégica de atraer inversiones extranjeras, según las condiciones marco podrán emplearse diferentes tácticas: unas se apoyarán en los bajos salarios y en los reducidos costos de producción (factores de localización), otras en las materias primas existentes y otras en la buena infraestructura. Sin embargo, también pueden haber tácticas que apunten a la cercanía de los mercados de consumo o a regulaciones y legislaciones flexibles. Todas estas tácticas buscan atraer inversiones extranjeras; su orientación táctica puede ser muy diferente.

Junto con sus decisiones fundamentales, proveídas por la estrategia, y con sus cronogramas y planes de medidas, la planificación táctica es un instrumento para ejecutar la estrategia. Una estrategia podría existir aunque no se cuente con una planificación táctica ni con una elaboración de planes operativos, pero sería ineficaz por falta de ejecución, razón por la cual la ejecución de la estrategia y, por tanto, la planificación táctica adquieren una decisiva importancia.

⁷ Ver también capítulo 7.2.6: *El problema de la congruencia*.

3.2.1 *Delimitación entre la planificación táctica y la planificación estratégica*

En el lenguaje coloquial, los tácticos suelen ser difamados como aquellos que sólo toman decisiones a corto plazo, no integradas en una concepción global estratégica. En tal caso, las decisiones carecerían de objetivo y de orientación y, por lo tanto, ni siquiera serían decisiones tácticas, sino meros reflejos del comportamiento de los activistas.

El verdadero táctico opera de forma planificada en el marco de los lineamientos estratégicos e intenta aprovechar hábilmente la situación, apoyándose en conocimientos exactos de las condiciones marco y del entorno.

Así, la planificación táctica y la planificación estratégica están unidas indisolublemente. Mientras la planificación estratégica juzga la situación en su totalidad y decide para toda la empresa, todo el partido o todo el Estado, la planificación táctica se basa en los objetivos de la estrategia e intenta hacerlos operativos para una tarea parcial, bajo las respectivas consideraciones específicas.

3.3 *Influencia de diversas áreas culturales en el diseño de estrategias*

Los mecanismos estratégicos de decisión y el pensamiento estratégico son, primero que nada, independientes de las diferencias geográficas, culturales y demás. La estrategia se orienta hacia un objetivo final que hay que alcanzar: la planificación crea las condiciones para ello. Así ocurre en todo el mundo.

Sin embargo, las culturas, como condiciones marco del entorno, influyen en el tipo de estrategia y mucho más aún en las decisiones tácticas. En última instancia, sólo para éstas influye el hecho de que se trate de un área cultural abierta al comportamiento conflictivo o de una basada en la idea del consenso. Si no fuera así, en ciertas partes del mundo donde se estila un comportamiento consensual, como Africa y el Este y Sudeste asiáticos, no habrían guerras o conflictos, pero resulta que justamente allí es donde los enfrentamientos bélicos y los fuertes estallidos de violencia suelen darse.

Esto implica que si bien los elementos de culturas con ciertas orientaciones religiosas, experiencias sociales e históricas, formas especiales de comunicación, etc. deben tenerse en cuenta como factores condicionantes y limitantes al elaborar estrategias y tácticas, no deben priorizarse frente a los tipos de necesidades, los marcos legales o las estructuras organizativas influidos, a su vez, por el entorno cultural.

Por tanto, durante la planificación el planificador de estrategias debe considerar las condiciones marco incluyendo las culturales, pero sin dejarse paralizar por un temor reverencial; debe valorar las condiciones culturales tan sólo como lo que son: datos a considerar en la planificación.