

# Análisis de entorno político -Aproximación preliminar-

*Rafael Carvajal Baeza\**

\* Profesor de la Facultad de Ciencias  
de la Administración de la Universidad  
del Valle.

## INTRODUCCION

El objetivo de este artículo es presentar una propuesta acerca de lo que a juicio del autor debe ser el contenido del módulo «Entorno político de la organización», y de manera aún más específica sobre el aporte del docente. Esto bajo el entendido que todo lo relativo a la identificación de amenazas y oportunidades (a nivel de la firma) es labor del estudiante.

1. Requeriré de algunas aclaraciones preliminares. En primer lugar, discutir brevemente el juego de opciones que tiene el docente para seleccionar el contenido de la cátedra. La coyuntura y la estructura del entorno político. ¿Qué es más útil para el estudiante de administración? Se puede objetar que no se trata de opciones excluyentes, que por el contrario son complementarias en el levantamiento de datos e información que alimenten la planeación estratégica. Sin embargo, es obvio que como labor docente, el tratamiento de la coyuntura y la estructura del entorno político (o de cualquier otro) poseen no solo ciclos de vida útil muy diferentes, también los distingue el potencial de usos prácticos. El dato puntual, el acontecimiento diario es en sí mismo perecedero en el corto plazo, de modo que una cátedra concentrada en este elemento resulta de escasa validez para un ejercicio constante de planeamiento estratégico. Además, es evidente que este tipo de información puede y debe ser conocido por iniciativa misma del estudiante.

Lo que el estudiante no conoce en principio es el patrón de comportamiento de largo plazo del entorno político <sup>1</sup> ¿Cuáles son sus características fundamentales? ¿Cómo son las relaciones entre los elementos que conforman el sistema político? y en especial, ¿Cómo afecta este comportamiento los intereses generales de la actividad empresarial? Estos interrogantes (quizá exceptuando el último) son

---

<sup>1</sup> Para objeto de organizar la discusión aquí se presupone que el entorno político está organizado sistémicamente.

propios de la reflexión ya profesionalizada de la vida política, y cuentan con apreciables desarrollos teóricos y metodológicos que permiten el reconocimiento de las estructuras y fenómenos de largo ciclo.

Nunca se insistirá lo suficiente en la importancia que para la planeación estratégica tiene este conocimiento. Pues este es el dato clave para registrar los cambios que se producen en el entorno. Sin esta herramienta los hechos del día se suman unos a otros sin revelar lo que en ellos hay de interés para el estratega: los cambios que están promoviendo en las estructuras de larga duración del entorno. Cambios en el escenario conocido y familiar para la organización, de modo que para alimentar correctamente el flujo informativo de la planeación estratégica se precisa que el administrador ostente una gran capacidad para reflexionar, con buen acopio conceptual y de argumentación, acerca del impacto posible del acontecimiento (la coyuntura) en la estructura del sistema político (sus tendencias y cambios en el mediano y largo plazo). ¿Estos acontecimientos están reproduciendo el orden tradicional? ¿Están corroborando la estabilidad del sistema? ¿Están introduciendo factores de desequilibrio e inestabilidad? ¿Cómo caracterizar los cambios que están promoviendo? y de nuevo, ¿Cómo afectan los intereses generales de la actividad empresarial?

En este macroescenario el tratamiento de la coyuntura es un dato traído a cuenta para poner de relieve la presencia de las constantes del sistema político, y para ilustrar el procedimiento que permite «leer» su significado en el conjunto del sistema. Cómo se comprenderá, ese doble ejercicio de auscultación de una lógica de reproducción y cambio en las estructuras de largo plazo detrás del evento cotidiano y de la sinergia con el mundo empresarial es no sólo un producto de largo ciclo, también un instrumento valioso para el análisis del entorno en cuanto hace relación a la identificación del cambio en el contexto de un análisis de estructuras y tendencias.

Esta reflexión es precisamente la que resulta de interés para la planeación estratégica. Es el aporte del saber especializado en la formación de un profesional generalista como el administrador. De modo que por razones de complejidad cognitiva y de pertinencia para el administrador constituyen el contenido básico del módulo y la responsabilidad

fundamental del docente.

No sobra subrayar que para el administrador la conducta típica del sistema no es un objetivo en sí mismo (si lo es en cambio para el catedrático), es sólo un insumo de la planeación estratégica. Esto quiere decir que su conocimiento sólo es útil en cuanto contribuye a advertir los cambios que esta presentando y el impacto en la organización. Sobre esto no se insistirá nunca lo suficiente, sin esa advertencia se corre el riesgo cierto de convertir los ejes de discusión propios de la disciplina política (el orden político, el cambio y la revolución política, la gobernabilidad, la modernización del Estado, etc), en contenido central de la cátedra. Ciertamente encontraremos no pocas contribuciones al debate sobre el problema de qué es un sistema político y su lógica funcional, pero no están precisamente orientados a responder las inquietudes «políticas» del administrador. El profesor debe pues de antemano renunciar a discutir los problemas propios de la ciencia política, todo lo contrario, son los problemas empresariales los que deben discutirse a partir de la reflexión política.

2. Para tener éxito en esta labor creo necesario elaborar un planteamiento acerca de los intereses generales de la actividad empresarial (IGAE), tema en el que, por lo demás, puede haber una amplia discusión y diversidad de concepciones y que será el referente para analizar las interacciones del sistema político con el mundo empresarial.

La resultante de este «encuentro» en el que se recupera la sinérgia de lo político con la actividad organizacional es un marco conceptual para discutir estas relaciones. ¿Cómo pueden los factores políticos estimular el desarrollo empresarial? ¿Qué tipos de reformas o ajustes políticos incidirían positivamente en la competitividad de las empresas? ¿Qué fenómenos o actividades políticas están desmejorando el clima para la inversión? ¿Qué estrategia política generaría mayor seguridad para la inversión a largo plazo? ¿Qué incidencia tiene el comportamiento de los actores políticos en el fortalecimiento del mercado de factores productivos y en el mercado de bienes de consumo final? ¿Cómo afecta el acontecer político la adecuación de la infraestructura física básica a las necesidades y prioridades de la actividad empresarial?, etc.

¿Qué podemos entender como intereses generales de la actividad empresarial (IGAE)? Taxativamente (sin perjuicio de otras propuestas) se consideran como tales los siguientes puntos:

- a) El mercado de factores productivos (capital, trabajo, insumos, tecnología y capacidad empresarial).
- b) El mercado de bienes y servicios para el consumidor final.
- c) La infraestructura física.
- d) La seguridad y la justicia.
- e) El modelo de crecimiento y acumulación<sup>2</sup>.

Su caracterización como IGAE obedece a que independientemente de la singularidad de cada organización, estos elementos son estratégicos y vitales para su desenvolvimiento. Podría incluso aseverarse que constituyen auténticos prerequisites de la actividad empresarial. En efecto, las organizaciones productoras de bienes y servicios (OPBS)

---

<sup>2</sup> Resulta interesante observar, que Michael Porter en «La Ventaja Competitiva de las Naciones», una de las investigaciones recientes de mayor influencia en la reflexión sobre el éxito empresarial, también procede a organizar la discusión a partir de un planteamiento semejante al nuestro. Es decir, empieza por resaltar la importancia de lo que a su juicio son condiciones generales para el éxito competitivo de las empresas y que por cierto comparte algunos de los elementos que aquí se enuncian. En efecto, lo que él denomina «determinantes de la ventaja nacional» o «diamante» contempla la interacción entre «condiciones de los factores» (en los que se incluye la infraestructura), «condiciones de la demanda», «estrategia, estructura y rivalidad de la empresa», y los «sectores conexos y de apoyo» (que aquí se incluyen en el «modelo de crecimiento y de acumulación»). Igualmente señala que el gobierno puede influir positiva o negativamente en cada uno de los cuatro determinantes, lo que viene a corroborar la razón adicional que aquí se presenta para argumentar su «tratamiento político».

Lo que no encontramos en Porter es el rol de la seguridad y la justicia. Una posible explicación es que las sociedades norteamericana, europeas y asiáticas de la muestra que investiga, existe un sólido marco valorativo que legitima la función de la empresa y que garantiza el orden social. Una de las consecuencias de este fenómeno es que el concepto de conflicto no tiene en tal escenario una connotación social. Este no es empero, el caso de los países del tercer mundo, allí la actividad empresarial hace parte de la polarización y del conflicto social, por esa razón la seguridad y la justicia se incluyen como parte esencial de los IGAE.

realizan funciones de producción que por definición implican la inversión en factores productivos. Y esto a su vez presupone la existencia de un mercado de factores, de capitales, insumos, tecnología, capacidad empresarial, mano de obra calificada, etc. En segundo lugar, lo que producen son mercancías, valores de cambio y como tales presuponen el consumo, la demanda, el mercado. En tercer lugar, es evidente que para viabilizar las actividades productivas se requiere de servicios esenciales como carreteras, puertos, comunicaciones, educación, servicios públicos domiciliarios, etc. En cuarto lugar, las OPBS son en sí mismas expresiones materiales de ejercicio de derechos económicos y sociales para todos sus miembros (trabajadores, accionistas-propietarios, personal administrativo) que requieren para su plena vigencia de la tutela del Estado y la sociedad. Finalmente, sin desconocer el rol que debe jugar el mercado en la asignación y remuneración de bienes y factores productivos es obvio, o más bien necesario, la vigencia de algunas reglas de juego válidas para todas las actividades económicas. En su sentido más general esas reglas establecen las condiciones que regularán el proceso de acumulación; la orientación sectorial de las inversiones, el papel del mercado interno y externo en la realización de las utilidades, el rol que debe jugar la competencia internacional en las decisiones del consumidor, el papel que debe jugar el Estado a través de la política económica en el comportamiento de la inversión, el costo del capital, las estrategias que deben orientar la política cambiaria, monetaria, el déficit fiscal, etc. Estos y otros aspectos concernientes a la construcción de un modelo de acumulación son decisivos para el margen de rentabilidad, la viabilidad de los proyectos de inversión, los costos de producción y en general en la medida en que se estabilizan reducen el riesgo y la incertidumbre. En fin, son condiciones indispensables para la actividad empresarial.

Ahora bien lo que hay de interesante en la política para las organizaciones es que la situación que presentan los IGAE en un momento dado está fuertemente ligada a las decisiones de Estado. Efectivamente, el Estado (incluso en su expresión «mínima» de los clásicos liberales) y concretamente las autoridades económicas están investidas de competencias (que conviene denominar «gestiones estatales de interés empresarial») y recursos decisivos para cada uno de los IGAE. Ciertamente,

las decisiones sobre política económica (monetaria, fiscal, cambiaria, de comercio exterior, sectoriales, etc.) sobre reglamentación de las actividades productivas (sistemas de contratación, de publicidad, de preservación del medio ambiente, de normas técnicas y de calidad, de responsabilidad civil por el producto, normas fitosanitarias, reglas de competencia, etc.) y desarrollos institucionales diversos (políticas de seguridad, justicia, etc.) tiene un impacto nada desdeñable en los IGAE. ¿Qué carreteras se construyen? ¿Cuánto deben crecer los medios de pago? ¿Qué sectores deben ser estimulados directamente por el Estado? ¿Cuál es el nivel deseable de inflación, de déficit fiscal? ¿Cómo debe comportarse el sistema financiero, el mercado de trabajo? ¿Qué desarrollos tecnológicos son más convenientes? etc. Estos y otros problemas no escapan a la acción del Estado, lejos de ello, dado el volumen de recursos y la vinculación autoritaria que reclama y toma de la sociedad, el Estado determina en buena proporción la evolución de los IGAE. Es por ello que lo identificaremos como el eje central del sistema político.

3. Sin embargo, debe quedar muy claro que el estado es solo el eje central del sistema político, en cuanto ostenta una capacidad decisoria de cobertura nacional, autorizada por los asociados (elección de gobernantes por ejemplo) y apoyada además en el uso legítimo del monopolio de la fuerza que asegura a sus mandatos el consentimiento y el acatamiento de la sociedad. Pero en manera alguna el estado ocupa todo el espacio político (excepto en un régimen totalitario).

Por el contrario en un régimen de libertades y derechos tanto los individuos como las expresiones organizadas de la sociedad aspiran a través de la movilización política (cada vez más legitimada) a controlar el poder (democracia, control constitucional, división y autonomía política de las ramas del poder público, etc) y aún más a participar crecientemente en procesos y espacios de decisión donde están en juego sus intereses (participación).

Estas aspiraciones son por cierto caracteres esenciales del hombre y la sociedad moderna en cuyo contexto el hombre se asume como sujeto activo y responsable de su bienestar y destino. Pues bien, esta visión del hombre se ha traducido históricamente en la organización y movilización

autónoma frente al estado de los intereses sociales.

En efecto, los partidos políticos, ya sean de clase, regionales, étnicos y religiosos, los sindicatos, las ligas de campesinos, las agremiaciones empresariales, asociaciones juveniles, feministas, de tercera edad, de usuarios y consumidores, etc, materializan en su organización, en las demandas que presentan al estado y más recientemente en la capacidad que exhiben de asumir más activamente la defensa y promoción de sus intereses, la concepción moderna del orden social como un orden producido por el hombre y por ende bajo su control.

Lejos de ser una vaga noción sin asidero en el devenir histórico, la moderna ontología ha impregnado el tejido político de la sociedad (democracia, estado de derecho, etc) y quien lo creyera len el tejido económico y empresarial.

En efecto, día a día crecen cuantitativa y cualitativamente las demandas de los asociados para controlar la actividad empresarial, pues allí también están en juego los intereses (en proceso de expansión) de la sociedad. La acción sindical, la seguridad social y más recientemente la movilización para reivindicar la preservación del medio ambiente, para asegurar el imperio del cliente y del consumidor (atraves de la apertura por ejemplo) para mejorar la calidad del producto y del servicio, etc ponen de presente el impacto del espíritu moderno en las actividades empresariales, pero sobre todo destaca allí la creciente relevancia de las expresiones organizadas de la sociedad en la construcción del orden económico y social.

La política pues, no se consume en lo estatal. De ella también participa cada vez más la sociedad organizada. Por lo tanto, un acertado análisis del entorno político incluye el registro y el seguimiento de las preocupaciones y demandas de las distintas organizaciones sociales que pueden directa o potencialmente influir en los intereses empresariales (esto es lo que PASQUERO denomina «expectativas sociales»; un problema complejo de orden social, político ó económico cuyo resultado puede tener consecuencias importantes sobre el modo de funcionamiento de la empresa» y agrega, «la característica de una expectativa social es que es portadora de cambio... representa para la empresa una situación problemática susceptible de desembocar en una redefinición de las reglas

de juego al interior de las cuales funciona»<sup>3</sup>.

Desde luego, dentro de este eje de discusión el docente no podrá ir más allá de analizar el impacto de la política en la actividad económica en general (no de las firmas en particular) pero de todas formas este debate a nivel macro puede ser una interesante experiencia de «laboratorio» en el que se visualiza la forma de relacionar el dato político con lo económico y lo empresarial a fin de entregar un balance de oportunidades y de amenazas para el desarrollo de los IGAE.

Este será el referente para enfocar el análisis del sistema político, su comportamientos y los cambios de modo que resulte interesante para el administrador.

4. Pero, ¿en que consiste la lógica sistémica y estructural de lo político?

Sin desconocer la controversia alrededor de los presupuestos y las propuestas del enfoque sistémico-estructural, creo acertado reconocer que hay en este enfoque una especial atención a los fenómenos de estabilidad y larga duración. Los propios sistemas son entendidos como «entidades relativamente estables». Esa relatividad proviene de «perturbaciones» internas y del entorno (insumos) que ponen en marcha procesos tendientes a un estado próximo al «punto de equilibrio». Ahora, si el proceso no se efectúa convenientemente el sistema entra en estado de «tensión».

Este se define como la situación aquella en que el comportamiento del sistema no se inscribe dentro de su «margen normal» y se desplaza hacia algún límite crítico en el que ya no opera de modo característico. Al describir lo funcional del sistema dentro de un margen normal más allá del cual sufre los efectos de una tensión está latente la idea de que todo sistema posee ciertas «variables esenciales». Estas no son otras que las interacciones sinérgicas entre sus componentes, en especial aquellas que contribuyen a reproducirlo y a retroalimentar su pauta normal de funcionamiento. Esto es en resumidas cuentas lo que entendemos por

---

3 Véase, "Gerenciar estratégicamente en una economía politizada" por Jean Pasquero. Publicado en este mismo volumen.

lógica sistémica.

El paso siguiente nos conduce a la identificación de las variables esenciales del sistema político. Al respecto puede afirmarse que la capacidad de tomar decisiones vinculantes para toda la sociedad y la posibilidad de ser acatadas y consentidas, constituyen las variables esenciales del sistema político (Desde luego, hacemos aquí abstracción de sus formas históricas). Esta proposición es discutible pero tiene la ventaja de expresar con claridad, brevedad y pautas generales de medición, el fenómeno que es esencial a lo político. El poder, su construcción a través de procesos decisorios, su reproducción en el acatamiento de la sociedad.

Es obvio, sin embargo, que precisamos no sólo de una definición conceptual, también de una identificación histórica de esas variables esenciales, pues el nivel de abstracción de la primera no permite un análisis de orden histórico. Entramos así en el espinoso terreno de adelantar hipótesis acerca de la naturaleza de nuestro sistema político. (históricamente ubicado en la modernidad).

5. Desde ya surge un gran interrogante, extensivo por lo demás a la propia teoría sistémica. ¿El sistema existe necesariamente? ¿En lugar de presuponerlo habría que construirlo como objetividad? El momento histórico que vive Colombia y el mundo confirman la vigencia de la pregunta. Efectivamente, variables esenciales del sistema político moderno como el centralismo y la democracia representativa tradicional (piezas esenciales de los procesos de decisión y acatamiento moderno) hacen crisis, y de modo más general las relaciones Estado-Sociedad civil, sus vinculaciones a través del intervencionismo del Estado y las libertades clásicas del ciudadano. En fin, el problema es de tal magnitud que hoy hablamos de crisis de gobernabilidad. En este sentido el sistema político como efectiva asignación autorizada de valores legítimos no existe (por cierto, las dificultades para operar dentro del margen normal de funcionamiento son precisamente uno de los factores de «turbulencia» en el entorno político de la organización).

Por lo demás, el escenario político colombiano ratifica nuestra presunción. Es difícil reconocer el perfil de nuestro sistema político si por

tal entendemos la presencia de unas variables y un margen normal de funcionamiento en las relaciones de mando y obediencia. Dicho de otro modo, la confrontación, entre el viejo país centralista, frentenacionalista, autoritario y el nuevo, descentralizado pluralista y participativo ponen de presente la crisis de un sistema ya agotado y la precariedad de otro que apenas empezamos a construir.

Se plantea entonces un interesante problema para la cátedra del docente. ¿Con cuál lógica debe examinarse el desenvolvimiento político y su impacto entre los IGAE? Desde una óptica política y académica no hay duda sobre la pertinencia de la nueva lógica. En efecto, la descentralización, la participación y el pluralismo son los nuevos fundamentos de la legitimidad política y en tal sentido no sólo los más justos, también, los más viables. Esto quiere decir que hacía el futuro (que ya empezó) la capacidad de tomar decisiones vinculantes para toda la sociedad y la posibilidad de ser acatadas y consentidas dependerá precisamente de que tales decisiones se tomen en un marco descentralizado, participativo y pluralista. Son las nuevas expresiones históricas de las variables esenciales del sistema político.

Planteado de otra manera se afirma que de la crítica del estado moderno (centralizado, de tendencias autoritarias, paternalistas y aún patrimoniales) ha emergido el protagonismo de nuevas entidades para la gestión pública : a) El ente territorial, llámese región, departamento, municipio, etc. b) La participación, tanto en su versión clásica de la iniciativa privada, como de las organizaciones fundadas en el principio de la solidaridad (para dejar en claro que la «reducción del Estado no es necesariamente un espacio para la iniciativa privada) y por su puesto, c) El nuevo Estado central. Que no va a desaparecer, pero sí a reformular su papel en la sociedad (de coordinación, regulación, intervención en actividades estratégicas y vitales, etc).

Estos nuevos agentes del escenario político procederán a una redistribución de competencias que reestructurará el proceso decisorio en el que precisamente está en juego los IGAE y sobre todo, las responsabilidades que asume la propia sociedad (a través de la participación) en la construcción de su bienestar futuro (en otras palabras, el eje de discusión no sólo es el del Estado central frente a la entidad

territorial, también, Estado y sociedad). A manera de ilustración piénsese por ejemplo en las responsabilidades de los departamentos y municipios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y otros esenciales como la salud y educación. Aún más, en la infraestructura física, etc. Pero de otro lado, el rol que en este marco de descentralización puede jugar la privatización, que viene a ser en este contexto un mecanismo para la participación y la descentralización.

Estas nuevas pautas de organización del poder político requieren para consolidarse del concurso de toda la sociedad y en especial de sus actores políticos más destacados; las instituciones de Estado, los partidos y movimientos políticos, los gremios empresariales, el sindicalismo, organizaciones diversas de la comunidad como las ligas de usuarios y consumidores, la opinión pública, los medios de comunicación, etc. Sin ese concurso hay el riesgo eminente de agotar políticamente la nueva fórmula como alternativa para rescatar la gobernabilidad de la democracia y por supuesto, se desarticula y se hace estéril el esfuerzo por mejorar los procesos políticos y administrativos encaminados a hacer más eficaz y eficiente la responsabilidad del estado y las expresiones organizadas de la sociedad en el desarrollo de los IGAE.

En efecto, las expectativas empresariales cifradas en el reordenamiento del Estado y la sociedad no son nada distinto al desarrollo de los IGAE y al incremento de la participación del mundo empresarial en los procesos decisivos para el desarrollo de los IGAE. Se espera por ejemplo que la responsabilidad política de las nuevas autoridades territoriales en conjunción con la iniciativa participante de la sociedad (de los gremios por ejemplo) se traduzca en mejoramiento y adecuación de infraestructura de carreteras, telecomunicaciones, educación, tecnología, etc. Aún más, que en asocio con el nuevo Estado central contribuyan a mejorar el comportamiento de variables macroeconómicas significativas para la inversión. Es el caso del déficit fiscal, la política tributaria, las políticas sectoriales, de comercio internacional, etc. (en estas dos últimas las entidades descentralizadas pueden incluso adquirir más competencias directas).

Algo debe dejarse en claro. No obstante la conveniencia de fortalecer las nuevas estructuras organizativas (es la alternativa al agotamiento del

viejo paradigma) y la viabilidad histórica (dado el respaldo de las subdivisiones político-administrativas y de las nuevas expresiones organizadas de la sociedad), este proceso no es irreversible y sobre todo, no es necesariamente más eficaz y eficiente como fórmula de orden político-administrativo. Todo depende de la «voluntad política» para impulsarlo y dotarlo de los instrumentos políticos, administrativos, financieros, de control, etc. que le permitan operar de forma que no reedite las fallas que hoy se le cuestionan al Estado; lentitud para reaccionar ante los cambios, para resolver los más diversos problemas, para recepcionar las demandas de la sociedad, para responderlas oportunamente, sobre-costos, corrupción, inequidades de todo tipo, etc.

La eventualidad nada improbable que esto pueda volver a ocurrir plantea entonces el problema de la voluntad política de las instituciones de Estado y los organismos de la sociedad como otro contenido fundamental de la cátedra. Este elemento no es extraño al tema de la lógica sistémica-estructural. Bien al contrario, en congruencia con una de nuestras hipótesis, de lo que se trata es de enfocar la construcción del nuevo sistema político. Esto no se logrará a menos que se cuente con la voluntad política.

Nos plantaremos pues la pregunta acerca de cómo contribuyen los diversos actores del escenario político al reordenamiento institucional. ¿Qué están aportando los partidos, los gremios, las instituciones del Estado, etc. para que la sociedad incremente su capacidad participativa de concertar, de tomar decisiones, de ejecutar programas, de controlar la gestión, etc? ¿Cómo podrían colaborar para que las instituciones del Estado y en especial las de nivel territorial asuman responsablemente sus nuevas competencias?

Para responder estos interrogantes habrá que observar el comportamiento del actor. Para este objeto los acontecimientos coyunturales son apropiados, muestran su posición ante los problemas del país y ante las alternativas que se están reivindicando.

Pero ¿cómo y con qué criterios evaluar el aporte del actor a la construcción del nuevo sistema político? Ya tenemos algo adelantado, la voluntad política para impulsar la descentralización, el pluralismo y la participación. Este es el referente sistémico general, pero aún no queda

claro la forma de operacionalizar la observación del fenómeno. Al respecto se propone lo siguiente: identificar la estructura de las articulaciones del actor político con el estado y la sociedad (articulaciones externas), y en segundo término, detectar los cambios que pueden y deben presentarse en la estructura de esas articulaciones. Se comentará brevemente esta hipótesis de trabajo.

Por estructura de articulaciones externas entenderemos la forma típica y normal de relacionarse el actor con sus interlocutores. v.gr., el clientelismo como mecanismo vinculante de los partidos políticos, en especial, pero no exclusivamente de los tradicionales, con el estado y la sociedad civil.

El debate-oposición de los gremios a las políticas públicas, en especial las de política económica, o bien, con respecto a la sociedad, la canalización de preocupaciones y demandas de la actividad empresarial.

El debate-oposición del movimiento sindical a las políticas públicas que más afectan los ingresos salariales, prestacionales y la estabilidad laboral, y en relación con la sociedad, la organización sindical de la clase trabajadora privilegiando el sindicalismo de base y reproduciendo en su seno las divisiones políticas e ideológicas del escenario nacional e internacional, adicionalmente, una débil capacidad de convocatoria.

Las actividades diversas como paros cívicos, toma de carreteras, de oficinas públicas, etc. por cuenta de los nuevos movimientos sociales en señal de protesta a las autoridades de gobierno, desde el ejecutivo central hasta los alcaldes, y frente a la sociedad una dinámica de organización para la protesta, pero también para la autogestión.

La resistencia, y aún la ofensiva armada de los grupos guerrilleros contra las instituciones de estado y frente a la sociedad mecanismos diversos que van desde la defensa de intereses, la coacción y retribuciones económicas para lograr su apoyo.

La lista de actores puede extenderse a fenómenos como la opinión pública, y por supuesto a las mismas instituciones de estado (congreso, ejército, etc) también la iglesia, los medios de comunicación, etc. obviamente, la relevancia de cada actor en el análisis depende de su capacidad para erigirse en interlocutor válido del estado y la sociedad, o bien, para situarse en los ejes de tensión de la vida política nacional.

Pero ¿cuál es el lugar de estas articulaciones en la lógica sistémica?

Son precisamente los nexos de interdependencia consustanciales al concepto de sistema como unidad fundada en la interacción de sus unidades o elementos básicos. En este sentido las formas históricas de esas interacciones que hemos descrito materializan el funcionamiento normal del sistema político colombiano, que hoy se encuentra en aguda crisis de legitimidad. Fenómeno éste en el que tiene mucho que ver el estado lamentable en que se encuentra el desarrollo de los IGAE. Por estas razones, se ha explicado, ha emergido la propuesta descentralizada, participativa y pluralista como nuevo paradigma de organización político-administrativa.

Estas tendencias de cambio a nivel de principios básicos no serán, empero, más eficaces y a menos que también presenciemos cambios sustanciales en las articulaciones externas de los actores.

En este orden de ideas sería interesante reconocer en la coyuntura la génesis y el fortalecimiento de nuevos tipos de articulación. A título de ilustración puede mencionarse la incidencia posible del creciente voto de opinión en las relaciones de los partidos políticos con el electorado. El impacto de transparencia en las relaciones con el Estado que se espera del fortalecimiento de los organismos de control y sanción de conductas que lesionan el patrimonio público. Estos eventos indicarían la superación del clientelismo como principal mecanismo de articulación externa y, sobre todo, el uso más racional del gasto público, incluyendo los recursos comprometidos en el desarrollo de los IGAE.

Otro caso interesante es el de las agremiaciones empresariales. Su papel en la sociedad y concretamente en las gestiones estatales de interés empresarial puede desarrollarse aún más en el marco de la participación que autoriza e incluso demanda la constitución y la ley. Se trata más concretamente de que puedan exhibir ante el Estado mayor capacidad para concertar. Con todo lo que ello implica; asumir responsabilidades públicas que pueden incluso aplicarse al desarrollo de los IGAE y al logro de algunas metas específicas en otros campos. Para realizarlo plenamente esto requiere incrementar la capacidad de elaborar propuestas viables y de amplio consenso y en esa medida superar el debate-protesta que prima en la actualidad como mecanismo de articulación con el Estado, y que por

cierto, abona el terreno para el centralismo.

Ejercicios y reflexiones semejantes en torno a los cambios que están presuntamente experimentando los actores políticos en sus articulaciones externas permiten caracterizar y evaluar su voluntad política para reformar el sistema y para mejorar sus procesos político-administrativos.

No será vano ningún esfuerzo para resaltar la trascendencia de este último punto para el interés empresarial. Recuérdese que en la literatura reciente sobre problemas y retos de la administración empresarial se insiste con buenos argumentos en el carácter «turbulento» del MAE y en consecuencia, en la agudización del riesgo y la incertidumbre. Pues bien, el origen de esa turbulencia no son tantos los cambios en sí, sin otra consideración adicional, puede postularse que lo problemático es el cambio en la lógica funcional de los sistemas sociales. Esto es lo que propiamente genera «turbulencia» e incertidumbre, el cambio en las reglas de juego y las dificultades para consolidar una nueva forma de reorganizar todo el engranaje social.

En este contexto los avances en la reconstrucción del sistema político adquieren gran significado para la actividad empresarial. Es un factor que contribuye a reducir la incertidumbre y permitirá identificar con claridad el marco general en el que habrá de operar el proceso de decisiones políticas y en particular de las que afectan el desarrollo de los IGAE.

Hasta aquí se ha descrito el rudimiento de una técnica de observación dirigida a «leer» la proyección sistémica y de largo plazo explícita o implícitamente manifiesta en el rol y las posiciones del actor político.

6. Por razones pedagógicas de exposición se ha trazado además un esquema sencillo y discutible de nuevas articulaciones externas cuyo objeto es mostrar en primer plano los rasgos estructurales de la nueva lógica del sistema político. Como se comprenderá, sobre esta base de conocimientos el administrador poco puede hacer en el marco del planeamiento estratégico. En efecto, esa exposición presenta todas las limitaciones propias de un esquema idealizado, descifrable y desconectado del curso real de los acontecimientos. En estos por el contrario, sólo hay lugar para la complejidad y la contingencia. De otra manera no podría ser, dado que la variable fundamental del cambio sistémico es el acto volitivo.

de múltiples protagonistas. Por consiguiente tenemos una nueva pregunta. ¿Cómo hacer para que el análisis del flujo informativo refleje el carácter complejo y contingente del entorno político? Al respecto se propone la construcción de «escenarios futuros u opcionales».

7. A manera de sustentación se puede comentar lo siguiente :

Es una herramienta adecuada para dar cuenta de fenómenos relevantes para la vida política entre otros la multiplicación de variables y la generación de inercias de difícil control. Esto se explica por la capacidad de formulación y selección de alternativas que presupone la voluntad del actor y a la presencia de fenómenos con dinámica propia resultante de interacciones políticas entre dos ó más agentes, surgen así efectos no previstos en la estrategia del actor. En ambos casos se abre un amplio margen para la creación de expectativas políticas diversas y complejas.

En estas circunstancias la evolución del entorno político presenta un carácter aleatorio e incierto (en el que obviamente se pueden discernir qué escenarios son más viables y cuál sería el ideal), cuyo análisis es de singular importancia para la organización. Efectivamente, las decisiones acerca del nivel, tipo y grado de flexibilidad organizacional deben estar precisamente sustentadas en el análisis de escenarios. En otras palabras, el beneficio de la construcción de escenarios no es otro que informar la flexibilidad que requiere la organización para enfrentar un MAE incierto y turbulento. Parece que está claro, no se trata de examinar la situación política para intentar predecir su desenvolvimiento futuro sino de identificar la presencia de datos que pueden más adelante afectar la organización. Esto hace la diferencia entre el analista político puro y el planificador estratégico.

Al llegar aquí entramos al terreno propio de la planeación estratégica, del análisis del MAE (punto de partida) transitamos hacia el análisis de los problemas estratégicos. O sea, la inquietud que se debe resolver en esta fase versa sobre las respuestas (OUTPUTS) de la organización a los posibles efectos (INPUTS) del MAE (amenazas, oportunidades). Sin duda, el tema resulta de vital importancia, pero está fuera del alcance y los objetivos de este artículo.

Queda en cambio mucho por decir acerca de cómo operacionalizar la construcción de escenarios futuros y su impacto en los IGAE (problema del docente) y en la organización (problema adicional del planificador estratégico).

Para el caso que tratamos, las preguntas a responder deben formularse de tal modo que enfoquen los desarrollos alternativos u opcionales inducidos en los IGAE por el desenvolvimiento político y, en especial, por las posturas eventuales de los nuevos agentes de responsabilidad pública: el nuevo Estado central, las entidades territoriales y la participación social y ciudadana. En otras palabras, los escenarios de que se trata no son los del sistema político como tal. Hay que ir más allá, un paso más adelante en el que los desarrollos opcionales de este sistema generan desarrollos opcionales para los IGAE. Esto es lo que se precisa conocer para informar la flexibilidad que requiere la organización. Esto nunca debe olvidarse, pues son los problemas empresariales los que se deben discutir a partir de la reflexión política. Así que la construcción de escenarios futuros solo es pertinente para la planeación estratégica si supera la preocupación por la evolución eventual del sistema político, todo lo más, este conocimiento es requisito previo para indagar por la evolución de los IGAE. Estos son los puntos de enlace sinérgico entre lo político y lo empresarial que subyacen en el enfoque sistémico de la planeación estratégica.

¿Cómo podría entonces abordarse desde el punto de vista operativo la construcción de escenarios futuros para los IGAE? A manera de hipótesis de trabajo se pueden proponer dos criterios susceptibles a distintos tipos de evolución. Ellos son: competitividad y estabilidad en las reglas de juego. Se comentarán brevemente.

No carece de lógica observar que una economía internacionalizada (hoy todas lo son) y en un mundo interdependiente es una situación que ejerce presión para incrementar la competitividad de la economía en general y de las firmas en particular, de lo contrario, las metas de crecimiento y desarrollo no podrán ubicarse en la curva de ascenso. Por ello, la dinámica de desarrollo de los IGAE liderada por el Estado con el concurso de los entes territoriales y las expresiones organizadas de la sociedad, debe estar orientada a estimular la competitividad. Por ejemplo,

generar condiciones que permitan la creación de una dotación de factores productivos (avanzados) y «especializados» (por oposición a los «básicos» y «generalizados»). Esto es, moderna infraestructura digital de comunicación de datos, personal altamente especializado, institutos de investigación en disciplinas complejas y productivamente específicas, especialización de los recursos de capital, etc. Sin este tipo de factores es impensable obtener ventajas competitivas de orden superior, tales como productos diferenciados, de mayor valor agregado, con nuevos diseños, de mayor elasticidad-ingreso, tecnologías de producción propia, etc. Estos principios son extensivos a las características de la estructura física, v.gr., vehículos y puertos especializados en el manejo de determinados productos.

También puede hablarse de una dinámica competitiva en el comportamiento de la demanda interna de bienes y servicios, que recordemos, puede ser estimulada por el propio Estado (véase Porter, en *La ventaja competitiva de las naciones*), a condición que la composición, magnitud y pautas de crecimiento y los mecanismos de transmisión de preferencias domésticas al mercado externo presenten ciertas peculiaridades. Por ejemplo, la estructura segmentada de la demanda, la presencia de compradores entendidos y exigentes y la capacidad de éstos para generar necesidades precursoras son fenómenos que es de desear se produzcan en la composición de la demanda, pues contribuyen a reclamar la atención y definir las prioridades de las empresas, las azuzan para que alcancen niveles más altos de calidad, características y servicios de los productos y ofrecen un temprano indicador de las necesidades de los compradores que más van a generalizarse. En cuanto al tamaño, y sobre todo las pautas del crecimiento de la demanda, está claro que son un soporte importantísimo para cimentar la tasa de inversión e innovación si se presupone una viva rivalidad en las firmas del sector. Finalmente, es deseable y posible que el patrón de consumo interno se pueda internacionalizar.

Las anotaciones anteriores sobre deseables y posibles desarrollos en la dotación de factores, la infraestructura física y el comportamiento de la demanda son una modesta demostración de tres de los presupuestos de este artículo, a saber: 1) que el sistema político y en especial el Estado

como su eje central, tiene una responsabilidad e influencia nada desdeñable en el desarrollo de los IGAE; 2) que el tipo de análisis del desenvolvimiento político pertinente para el planificador estratégico es aquel que tiene como punto de referencia los IGAE; 3) que el escenario óptimo de los IGAE es aquel en que el Estado y el resto de los actores políticos concurren a la adopción de políticas de desarrollo y perfeccionamiento de los IGAE de modo que faciliten y promuevan la competitividad de la economía en general y de las organizaciones en particular.

A manera de colofón de este punto, cabe suponer la eventualidad de escenarios subóptimos y aun adversos para la competitividad. Si esto resulta viable y útil para la planeación estratégica, se confirmaría que la competitividad sería además un concepto apropiado para la operacionalización de la construcción de escenarios futuros.

Pese al carácter vital que para la competitividad implica el perfeccionamiento de la dotación de factores, la infraestructura física y el comportamiento de la demanda, no es aun suficiente para configurar un escenario óptimo. Para esto habría que agregar un clima de estabilidad y seguridad para las inversiones (condición necesaria, aunque no suficiente). Este problema es particularmente agudo en países en vías de desarrollo como Colombia, donde la seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y los equilibrios macroeconómicos suelen enfrentar grandes y constantes desafíos que dan origen a una percepción generalizada de permanente incertidumbre institucional manifiestamente adversa para alcanzar un ritmo creciente de inversiones, y por supuesto, aún más importante, de las innovaciones y, en general, lesiva a la especialización. De otra manera no podría ser, puesto que la resultante de la incertidumbre institucional permanente es toda una gama de perjuicios para el interés de los negocios, v. gr., delitos contra la propiedad, impunidad, incrementos públicos y privados en gastos de seguridad, pero también impredecibilidad en las tasas de cambio, tasas tributarias, falta de credibilidad en la política fiscal, inconsistencia en la aplicación de imposiciones contractuales, poca confiabilidad en una jurisprudencia impredecible, poca fe en las metas de mediano y largo plazo, etc.

Como se ha señalado, las expectativas en los avances de la descentralización, la participación y el pluralismo son precisamente la

reinstitucionalización del tejido político y social, y en esa medida se contribuye a la formación de expectativas creíbles de desarrollo político institucional. Por supuesto que no va a desaparecer totalmente el factor de incertidumbre, pero se espera que el sistema político no sea factor de riesgo para los negocios (escenario óptimo). En otras palabras, podemos asumir que hay riesgos económicos inevitables y normales en las economías de mercado, pero no necesariamente riesgos institucionales. Estos son objeto de voluntad política, y en esa medida, reducibles y controlables. Este sería un escenario óptimo que presupone la concurrencia de las instituciones políticas, instituciones sociales y el mundo de los negocios.

## **CONCLUSIONES**

La importancia que hoy reviste el estudio del entorno de la organización reposa al menos en dos presupuestos. En primer lugar, que se encuentra en proceso de cambios y modificaciones en su configuración. Y en segundo lugar que tales cambios afectan de una u otra manera los intereses de la organización. Parece obvio que sin estas consideraciones no tendría sentido alguno como objeto de estudio.

Esta aprehensión del cambio como fenómeno inherente al entorno plantea la necesidad de que en el desarrollo de su análisis se formulen parámetros para su identificación. En este sentido se ha propuesto que el análisis se enfoque más específicamente en la variable sistémica y estructural. Pues solo a partir del reconocimiento de las pautas de comportamiento de largo plazo podremos en el rastreo de la coyuntura identificar los fenómenos y tendencias de cambio. Es decir, de alteraciones en el patrón de comportamiento.

Esta claro sin embargo, que estas mutaciones interesan al planificador estratégico solo en la medida que afectan al mundo de los negocios, por lo tanto, otro aspecto importante del análisis del entorno comporta la elaboración de un concepto que describa y de cuenta de los nexos entre las organizaciones y el entorno político. Ese concepto son los IGAE. Un conjunto integrado y sinérgico de elementos estratégicos para la acción empresarial. Pero de otro lado, en grado considerable sujeto en su

configuración y pauta evolutiva a procesos decisorios de orden político.

Respecto de estos procesos es importante señalar que en el contexto de la modernización se están generando condiciones (descentralización, participación, pluralismo) que permiten a las expresiones organizadas de la sociedad y en especial de las que giran alrededor de la organización (como por ejemplo los propios gremios empresariales, ligas de usuarios y consumidores, grupos de defensa del medio ambiente, etc) participar más activamente en las decisiones que interesan al mundo de los negocios (en su expresión más acabada esta participación materializa expectativas sociales respecto de la organización que pueden cristalizar en mecanismo políticos sociales legales etc, plenamente institucionalizados). Lo importante sin embargo, en el marco de las reformas políticas en marcha es que al ampliarse el espacio para la concertación social se reduce el riesgo y la incertidumbre de origen institucional. Este es por supuesto, solo un escenario posible en cuya realización es determinante la voluntad política de la sociedad organizada y en particular de las instancias colectivas del empresariado.

Surge aquí un nuevo tópico del análisis de entorno. La identificación y ponderación del riesgo y la incertidumbre institucional pasa por la observación de la configuración y las mutaciones en las articulaciones externas de los actores sociales con el estado y la sociedad. Los avances que en este campo pueda detectar el observador afirman los progresos en la reestructuración política. Este es el punto neuralgico del entorno político. Toda vez que es condición necesaria para mejorar las gestiones públicas de interés empresarial. Es decir, para mejorar las condiciones de competitividad de las organizaciones. Por supuesto, se parte de la base que la propia reestructuración política es la resultante de una gran dinámica social que en el marco de la descentralización, la participación y el pluralismo logra traducir en los procesos decisorios las aspiraciones y expectativas de la sociedad con respecto de la competitividad de las organizaciones.

No obstante la conveniencia y aún las circunstancias que favorecen el proceso de reestructuración política existe en este mismo proceso un amplio margen de aleatoriedad derivado del componente volitivo. En efecto, la voluntad de los actores políticos para organizarse, reconocer su

próblemática y concertar y negociar con otros actores es una variable fundamental expuesta a desarrollos que no pueden determinarse a priori.

Este hecho plantea un nuevo problema al análisis de entorno la construcción de escenarios. Pieza fundamental de la planeación estratégica. Su mayor utilidad reside en informar a la organización el tipo de flexibilidad que debe adoptar para enfrentar entornos cambiantes.

En forma de síntesis el análisis de entorno tiene al menos cuatro grandes componentes:

- 1) Es un análisis centrado en las variables de estructura y cambio.
- 2) Tiene en los IGAE el referente de análisis más apropiado para estudiar el entorno a nivel macro.
- 3) Se detiene en la observación de las mutaciones, en las articulaciones externas de los actores sociales.
- 4) Procede a la construcción de escenarios futuros de los IGAE.