

Nuevos Modelos de Gestión Pública

Cultura, liderazgo y tecnologías
de gestión después del “big bang”
paradigmático

Isidoro Felcman | Gustavo Blutman

Este libro es producto de un Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Universidad Nacional de La Matanza, en el Marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA²).

Felcman, Isidoro
Nuevos modelos de gestión pública / Isidoro Luis Felcman y
Gustavo Blutman. - 1a ed. - Buenos Aires : Temas Grupo Editorial, 2011.
146 p. ; 22x15 cm.
ISBN 978-987-1826-00-1
1. Administración Pública. 2. Empresa. I. Gustavo Blutman
CDD 351

Fecha de catalogación: 07/06/2011

Título del libro: Nuevos Modelos de Gestión Pública

© Temas Grupo Editorial SRL, 2011
Cerrito 136 Piso 3º A, Buenos Aires, Argentina

www.editorialtemas.com

1º edición, junio de 2011, 1200 ejemplares

Comité TEMAS Grupo Editorial
Dirección : Jorge Scarfi
Coordinación general: Julieta Codugnello
Producción: Inés Shute Dinamarca

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Esta edición de 1200 ejemplares se terminó de imprimir en el mes junio de 2011 en Bibliografika de Voros S.A. Bucarelli 1160, Buenos Aires.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro en cualquier forma y medio sin previo permiso por escrito de los autores y/o titulares de Copyright

Índice

Prólogo	7
Introducción	13
Nuevos modelos de Gestión Pública.	15
1. La importancia de la cultura y el liderazgo después del big bang paradigmático.	17
2. La transformación del Estado: ¿vieja etiqueta para un nuevo envase? Reforma y Refundación.	29
3. Viejos y nuevos modelos organizacionales: el big bang y las nuevas alternativas paradigmáticas.	41
4. Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo.	53
5. Cómo construir el nuevo modelo: la cultura y el liderazgo.	63
6. Congruencia entre modelo organizacional, tipos de gestión cultural y modelos de liderazgo requeridos.	73
7. Agenda para el futuro.	87
Aportes para un modelo de Planeamiento Estratégico Participativo.	93
Introducción	95
1. La necesidad de generar una visión compartida de futuro.	97
2. Reconstruir la confianza.	103
3. La visión del otro: los actores y el juego social.	107
4. La planificación estratégica participativa.	115
5. Las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planeamiento Estratégico Participativo.	129
6. La participación en el Sector Público	143



Prólogo

Repensando el Estado

Bernardo Kliksberg*¹

En la América Latina y la Argentina de los años 90, el pensamiento hegemónico instalado en el poder produjo un gigantesco vaciamiento del Estado. Postulaba, entre otros aspectos, que el Estado deseable era el “*Estado mínimo*”. Ya previamente la asesina dictadura militar había sostenido como lema que “*achicar el Estado era agrandar la nación*”. Planteaba que la corrupción estaba directamente ligada a la acción estatal misma, y que las privatizaciones radicales terminarían con ella; lanzaba el mensaje de que el principal enemigo del desarrollo era el funcionario público. “*Mandarines*” los había llamado Collor de Mello, ex Presidente del Brasil, expulsado por una rebelión ciudadana masiva harta de sus prácticas corruptas extremas.

Desde las cumbres del poder se diseminaron propagandísticamente entre la ciudadanía esta y otras ideas similares. Desde los discursos, hasta la manipulación de los medios se procuró llevar a cabo un enorme “*lavado de cerebro*” sobre las funciones del Estado en la economía.

En los 90 se redujo bruta e indiscriminadamente la planta pública de funcionarios, se dieron incentivos para que se fueran del Estado los más calificados, se privatizó casi todo, desapareció la posibilidad soberana de diseñar políticas económicas, los roles de las políticas públicas fueron minimizados. Cuando llegaron los nuevos responsables del manejo del agua en el gobierno iniciado en

*¹ Asesor especial de la ONU/PNUD/BDP, y de otros organismos internacionales, Presidente de la Red Iberoamericana de Universidades por la Responsabilidad Social Empresarial, Director del Programa Internacional “Premio Amartya Sen. 300 jóvenes y 26 Universidades por un Desarrollo con Ética”.

el 2003, a las oficinas de lo que había sido una poderosa empresa pública de agua nacional, encontraron sólo dos secretarías y dos máquinas de escribir.

Ojalá aquellos planteos hubieran tenido base de sustentación, pero no la tenían, respondían a intereses cerrados que procuraban hacer desaparecer ese posible cuidador del interés público que podía ser el Estado.

Los resultados son conocidos. El modelo económico ortodoxo llevado a cabo en la Argentina en esa década hasta sus últimas consecuencias, convirtiéndola en un “*modelo de referencia*” para disciplinar a otros países díscolos, fue refutado por el único juez inapelable: la realidad.

En el país la pobreza se triplicó en los 90, bajo el impacto de las políticas económicas aplicadas, y 8 millones de personas dejaron de ser clase media para transformarse en nuevos pobres. A fines del 2002, el 58% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza. Las desigualdades crecieron abruptamente. En 1986 el 10% más rico, tenía 12 veces los ingresos del 10% más pobre. En el 2000, eran 26 veces.

En otros países de América Latina las consecuencias del modelo ortodoxo fueron similares. En 1999, el 43.8% de los latinoamericanos eran pobres, en uno de los continentes con más potencial económico del planeta.

Hoy la propia experiencia del país, de la región y la mundial, han mostrado que la acción colectiva organizada, representada en una democracia por el Estado y las políticas públicas es imprescindible para montar una economía que pueda crecer de modo sostenido e incluir a todos.

El papel del Estado es clave para definir que el modelo sea uno que “*amplía la torta*” sobre la base de la potenciación de la capacidad productiva de cada uno. La historia reciente ha demostrado que

el desarrollo social no viene después del económico; es un motor fundamental del éste. Un desarrollo social vigoroso, con educación y salud universales y políticas públicas generadoras de equidad han sido los pilares de las economías más exitosas, como las escandinavas.

Mientras que desde algunos sectores del mundo desarrollado se presionaba a América Latina para achicar dramáticamente su Estado, y el gasto público llegó a representar, después de las reformas, en la gran mayoría menos del 18% del producto bruto, el gasto público crecía en los países desarrollados. En Estados Unidos entre 1990 y 2009 pasó de representar el 33.3% del producto nacional bruto al 42.2%, en Japón, del 31.3% al 39.7%, en Alemania del 45.1% al 47.6%, en Inglaterra del 39.9% al 47.2%, y en Francia del 49.8% al 56%.

La Argentina está llevando adelante un activo proceso de lo que muy bien se llama en esta obra densa en ideas- fuerza, “refundación del Estado”. Se necesita construir lo que llamamos un “Estado Inteligente”. Entre sus rasgos está: ser productor de políticas que facilitan la movilización productiva de toda la sociedad, diseñador de políticas agresivas de lucha contra la pobreza, y pro equidad, garante de los derechos a educación, salud, vivienda y trabajo para todos, protector del medio ambiente, descentralizado, flexible, transparente, abierto, coparticipado con la ciudadanía, impulsor de alianzas estratégicas con la responsabilidad social empresarial y la sociedad civil.

La obra de Isidoro Feleman, uno de los pioneros de nuevas ideas sobre gestión pública en el país, y Profesor Titular de dicha asignatura en la Universidad de Buenos Aires, y Gustavo Blutman, destacado catedrático e investigador de la UBA sobre el tema, aporta mucho al complejo proceso de construcción del Estado deseable. Reflexionan sistemática y rigurosamente sobre los diversos modelos

de administración pública desarrollados internacionalmente en las últimas décadas, sus fortalezas y debilidades y sobre el gran golpe conceptual -el big bang, como lo llaman-, que significó el fracaso del modelo económico predominante, que llevó a la caída de Wall Street y a la crisis mundial iniciada en el 2008; la mayor de los últimos 80 años después de la de los 30.

La aproximación es incisiva, aguda, despierta, libre, y surgen de ella propuestas de gran fecundidad. Plantea construir un Estado igualitario participativo. Da a la participación en la gestión pública un papel central. La preocupación por ella ha sido muy limitada en las ciencias de la administración pública. Ha sido un tema casi marginal. Como plantean los autores, debería por el contrario ser una cuestión prioritaria. Como se señala: *“difícilmente un actor se compromete con algo que no le pertenece”*.

Los autores desarrollan un rico y original hilo conceptual, pero, por otra parte, trazan rumbos de acción muy concretos. Desarrollan integralmente un modelo de cómo impulsar la planificación estratégica participativa en la administración pública. Examinan temas claves como la necesidad de una visión compartida de futuro, la reconstrucción de la confianza, las líneas de un nuevo modelo organizacional participativo, el desarrollo de la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales.

Junto a ello recibe un tratamiento especial, original y creativo, el tema base de la relación entre cultura, liderazgo y gestión organizacional. Se requiere para el Estado igualitario participativo, un líder articulador que pueda, como se describe con tanta precisión en la obra, hacer gestión del poder difuso, articular intereses divergentes, y que tenga conocimientos para trabajar en la maraña burocrática.

Isidoro Felcman, acompañado de Gustavo Blutman, ha llevado brillantemente estas ideas a la realidad nacional. El Ministro de

Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Julián Domínguez, que ha alcanzado logros muy importantes para el país, le encomendó liderar el diseño e implementación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016. Llevó a la práctica esta compleja tarea con el apoyo permanente del Ministro y de la Secretaria de Relaciones Institucionales del Ministerio, Andrea García, junto con la colaboración de todo el equipo ministerial, obteniendo resultados sorprendentes.

El plan se elaboró con la participación activa de un amplísimo número de actores de todas las áreas vinculadas a la producción agropecuaria, y articulando en el esfuerzo a múltiples universidades. Asimismo hacia su interior se creó un Programa Nacional de Formación de Dirigentes. Reconocido nacional e internacionalmente, es una experiencia pionera en el país que se está replicando en otros sectores de la economía.

La obra presentada aporta profundizaciones conceptuales de alta relevancia para trabajar por la construcción de un Estado eficiente y comprometido con la gente. Al mismo tiempo, las ideas que expone han sido aplicadas en la práctica por los mismos autores con todo éxito., lo que la vuelve una conjunción singular.

Esta obra es una invitación abierta a pensar sin tabúes ni prejuicios, sobre el Estado necesario, un tema fundamental para el futuro del continente, y de la Argentina.



Introducción

El presente libro pretende marcar un recorrido de nuevos espacios que se están generando en el ámbito de la gestión pública; ellos nos obligan a repensar estrategias organizacionales en un mundo que dejó de ser solamente cambiante, para incluir en la conceptualización y la gestión altos grados de incertidumbre. La noción de *big bang* da muestra de eso

Se sostendrá que se asiste a un verdadero *big bang* paradigmático en la gestión pública, donde los paradigmas predominantes comienzan a ponerse en duda. Estas profundas transformaciones se asocian a cambios organizacionales que requerirán intervenciones vinculadas con la operación de variables organizacionales denominadas *soft*; entre ellas, la cultura y el liderazgo.

Desde este marco se busca reflexionar sobre el rol de la cultura y el liderazgo en el proceso de cambio organizacional en la gestión pública. Se intenta establecer la idea de que los cambios organizacionales son impulsados por líderes, y que el liderazgo efectivo en procesos de cambio está culturalmente sustentado (*culturally endorsed leadership*): no hay líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que lo serán en la medida que sus actitudes, habilidades y comportamientos sean coherentes con la cultura que los sostiene.

Los nuevos líderes, en este marco de cambio de paradigmas, se enfrentan a modelos burocráticos normativos con culturas específicas sumamente arraigadas. Tratar de superar ese esquema no es tarea menor.

Una de las primeras acciones a desarrollar es discutir el conjunto de tecnologías disponibles y la sustitución de otras que puedan emplearse efectivamente en ese mundo cambiante e incierto.

Por ello, un concepto que se destaca y discute en profundidad en esta publicación es la supuesta neutralidad ideológica de las tecnologías de gestión, en este caso, las públicas en particular. Se ha venido señalando desde hace más de tres décadas que las tecnologías de gestión son un emergente de paradigmas e ideologías que les dan origen.

En nuestro caso apuntamos a entender las tecnologías de gestión como artefactos que se diseñan a partir de una alta carga valorativa. Si pensamos en un Estado burocrático-*weberiano*, las tecnologías de gestión pueden ser utilizadas para automatizar procesos y garantizar la impersonalidad decisoria. Si estamos en el marco de un modelo de Estado Igualitario y Participativo, las tecnologías de gestión deben diseñarse para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento, asegurar la participación de actores clave en la gestión.

Es por esta razón que la segunda parte de nuestro libro desarrolla el caso real de diseño e instalación de una tecnología de gestión, sobre la cual hemos venido trabajando desde hace más de un año: el planeamiento estratégico participativo. El análisis de dicho caso ilustra en detalle las vinculaciones entre paradigma, ideología, modelo de gestión y tecnología. Si queremos instalar efectivamente un Estado Participativo, la tecnología de gestión a utilizar debe ser pertinente a dicho fin. Las diferencias entre el Planeamiento Estratégico Normativo y Participativo son la expresión tecnológica de dos paradigmas de base distintos.

Pensar la cultura organizacional, el papel de los liderazgos, las nuevas tecnologías de gestión en el ámbito público (como es el caso del Planeamiento Estratégico Participativo), todo ello en el marco de un *big bang* paradigmático, es pensar en reconocer el hoy para poder enfrentar el mañana con mejores perspectivas y miradas que trasciendan el pensamiento tradicional.

Isidoro Feleman y Gustavo Blutman

Nuevos Modelos de Gestión Pública

La Importancia de la Cultura y el Liderazgo después del Big Bang Paradigmático

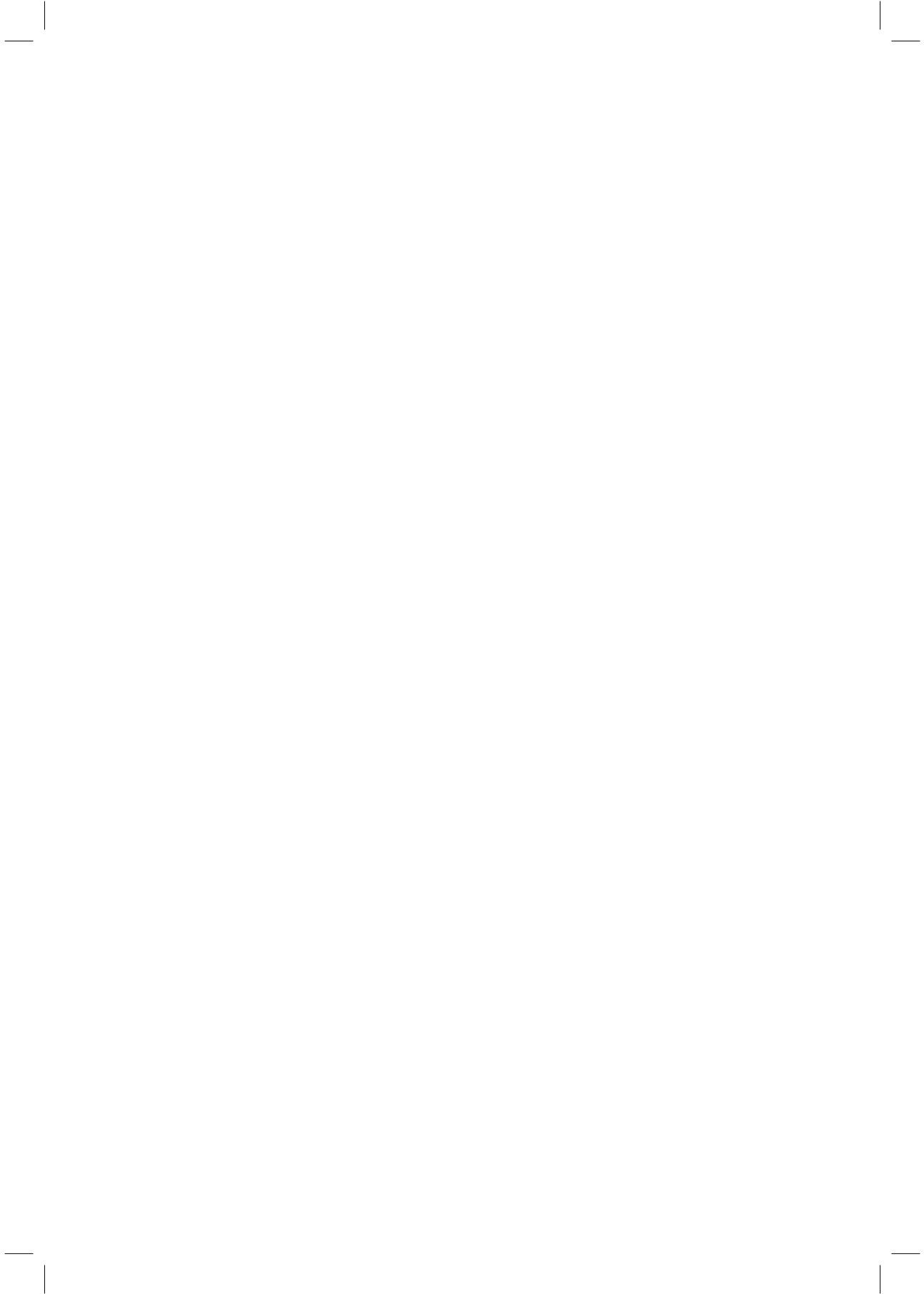
Isidoro Felcman

Publicado originalmente como Documento de Trabajo del
Centro de Investigaciones en Administración Pública,
Facultad de Ciencias Económicas -
Universidad de Buenos Aires Año 1 N° 2 ISSN: 1852-0774.

Diciembre de 2009.



*1. La importancia de la
cultura y el liderazgo después del
big bang paradigmático*



1. La importancia de la cultura y el liderazgo después del big bang paradigmático

Un estudio publicado hace pocos años atrás¹, hace aportes significativos al vínculo existente entre Cultura Organizacional y Liderazgo para el análisis, diagnóstico y cambio organizacional, en un contexto de creciente globalización que hoy día se está desarrollando entre organizaciones y países. Dicho trabajo está orientado a estudiar el tema en el ámbito de las corporaciones de negocios.

Intentaremos echar una mirada general a los principales planteos del referido estudio, con la intención de proponer luego la adaptación de algunos de sus conceptos centrales al tema de Cultura y Liderazgo en organizaciones públicas que deben afrontar procesos de cambios en sus modelos de gestión.

Para ello, sostendremos que estamos asistiendo a un verdadero “big bang” paradigmático en gestión pública. Lo que era aceptado hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del New Public Management (NPM), parece estar estallando y, adoptando la metáfora del big bang, sus diferentes fragmentos giran en el espacio interparadigmático (luego precisaremos este concepto con más detalle). Si bien las regularidades históricas permiten predecir que, abandonado un viejo paradigma habitualmente termina

¹ House, R; Hanges P.J; Javidan M; Dorfman, P; Gupta, V; (editores) Culture, Leadership, and Organizations, The Globe Study of 62 Societies, Thousands Oaks, California, U.S.A. Sage Publications, 2004. (Selección de textos, agregados y adaptaciones hechas por el autor)

consolidándose uno nuevo ², difícil es saber al momento qué características va a tener este último.

Aún así, y como existen ciertos indicios respecto de los ejes ideológico/conceptuales que están orientando el destino de los mencionados fragmentos, la intención de este artículo es explicitarlos y, en lo posible, anticipar la formación de un nuevo paradigma y sus principales características.

En definitiva, estamos en presencia de un proceso de cambio de paradigmas que, acompañado de un cambio organizacional, requerirá intervenciones más que nunca vinculadas con la operación de variables organizacionales “soft”. Entre ellas, la cultura y el liderazgo. La distinción entre variables “soft” y “hard” se verá más adelante.

El objetivo central de este artículo es reflexionar sobre el rol de la cultura y el liderazgo en este proceso de cambio organizacional en la gestión pública.

Veamos a continuación algunas de las preocupaciones principales del estudio antes mencionado y luego dedicaremos algunas reflexiones destinadas a extender y adaptar lo que parece ser válido para la globalización de las corporaciones de negocios a los procesos de cambio en la gestión pública³:

- *La creciente conexión entre países y la globalización de las corporaciones, no significa que las diferencias culturales estén desapareciendo o disminuyendo. Por el contrario, a medida que las barreras fronterizas se levantan, las barreras culturales se*

² Kuhn, T. *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, 1980

³ House, Robert, *Illustrative Examples of Globe Findings, The Globe Study* (op. cit.) Capítulo 1 (Selección de textos y adaptación del autor)

bajan, presentando nuevos desafíos y oportunidades al mundo corporativo.

- *Cuando las culturas se ponen en contacto puede haber convergencia en algunos aspectos, pero sus diferencias idiosincráticas seguramente tenderán a amplificarse. Uno de los mayores desafíos de la globalización es reconocer y apreciar valores y prácticas culturales diversas en diferentes países del mundo.*
- *Muchos expertos están de acuerdo en que, para triunfar en el mundo globalizado, los managers deben flexibilizarse para responder de manera efectiva a valores y prácticas totalmente diferentes con las que ellos están acostumbrados a vivir y sostener. Esto último significa estar abierto a las ideas, opiniones y formas de ser de los otros.*
- *Los líderes globales tienen excepcionales mentes abiertas. Respetan el modo en que los diferentes países hacen las cosas, y tienen la suficiente imaginación para apreciar por qué las hacen así. ¿Esto último es una cualidad innata? También aquí hay suficiente coincidencia entre expertos: se acuerda en que reconocer las diferencias y aceptarlas es algo que puede aprenderse. Los managers globales no nacen, se hacen.*
- *Todo esto es fácil decirlo, pero bastante difícil practicarlo. Los managers que trabajan en contextos globales están inmersos en sus propias culturas; han sido educados en ellas y trabajado en ellas por años. En este sentido, es bien sabido lo difícil que es aceptar prácticas y valores que difieren de la propia experiencia personal. Y esto, que parece una frase obvia,*

puede tener consecuencias no deseadas a la hora de impulsar acciones en el marco de organizaciones globalizadas.

- *Por ejemplo, el manager americano se siente orgulloso de ser directo, franco, decir las cosas de frente, ser responsable (accountable). Pero estos valores son casi únicos en el mundo. Tal como se reporta en varias investigaciones, todas esas características son considerados comportamientos ofensivos en muchas partes de Latinoamérica, Asia y algunos países nórdicos.*
- *Lo curioso es que vemos día a día corporaciones globales que consideran sus valores y prácticas de origen como “la única y mejor manera de ver el mundo y hacer las cosas”. Podemos comprobar eso en la declaratoria de valores corporativos y otros instrumentos similares.*
- *Mencionando otro ejemplo, podemos analizar una diferencia importante en una característica cultural muy estudiada en la literatura organizacional: la tolerancia a la incertidumbre. La tolerancia a la incertidumbre es muy baja en las culturas de China, Singapur, países de lengua germánica y países escandinavos. En cambio, es alta en Latinoamérica.*
- *Consideremos ahora cómo se comportan individuos en culturas con alta y baja tolerancia a la incertidumbre. La mayoría de las personas en culturas de baja tolerancia a la incertidumbre tienen una fuerte tendencia hacia la formalización de sus interacciones con otros, documentar acuerdos en contratos, ser ordenados, conservar archivos de manera meticulosa, documentar conclusiones obtenidas en meetings, formalizar*

procedimientos y políticas, establecer reglas y seguirlas al pie de la letra, tomar riesgos calculados en forma moderada.

- *En contraste, personas en culturas de alta tolerancia a la incertidumbre, tienden a confiar en la palabra del otro más que en el contrato formal, están menos preocupados por el orden y los archivos, descansan en las interacciones informales y en las normas no escritas más que en los procedimientos. También son menos calculadores a la hora de asumir riesgos.*
- *Si estos individuos de culturas distintas conocen y están alertas respecto de las diferencias, también estarán más predispuestos a saber qué pueden esperar del otro y, posiblemente, en mejores condiciones de negociar la resolución de conflictos de maneras más razonables, de resolver problemas en forma consensuada, de implementar prácticas de manera más efectiva.*

Por las citas anteriores, podemos apreciar que existe una fuerte vinculación entre cultura, liderazgo y gestión organizacional; y si bien cultura y liderazgo son dimensiones que luego denominaremos “soft”, pocas veces utilizadas en procesos de cambio organizacional, lo cierto es que tales dimensiones existen y pueden ser la clave de grandes éxitos o rotundos fracasos en dichos procesos.

Ahora bien, cultura y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad con que las organizaciones enfrentan problemas de globalización. Al respecto, hay quienes podrían afirmar que la globalización parece no ser una cuestión central en los cambios organizacionales que hoy enfrenta la gestión pública, y que las principales preocupaciones (después del big bang paradigmático) giran en torno a nuevos modelos organizacionales públicos menos individualistas,

menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el *governance*⁴ entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado; o modelos organizacionales post-burocráticos más orientados a conceptos de valor de los resultados para la ciudadanía, satisfacción del cliente, gestión por resultados, mejora continua, calidad y aprendizaje.

De todas formas, la globalización es un proceso que no sólo afecta a organizaciones sino también a países, y la inclusión de ellos en el mundo globalizado se evidencia como factor de éxito para el crecimiento económico. No sería desacertado incluir en la agenda del cambio organizacional en gestión pública la cuestión de la globalización y cómo enfrentarla, no sólo desde la visión de las corporaciones que se globalizan, sino también desde los países que se globalizan e impulsan dicha globalización como política de Estado. Integrarse a un bloque regional de naciones, impulsar políticas de comercio exterior, fomentar el intercambio comercial como instrumento del desarrollo económico, son ejes de acción que se impulsan desde los Estados y que, seguramente, habrán de requerir *managers* profesionales de la gestión pública sensibles a las diferencias culturales y al impacto que ello tiene en el liderazgo e impulso de tales acciones.

Este artículo no pretende girar sus argumentos en torno a la globalización, sino rescatar de los estudios antes mencionados la idea de que los cambios organizacionales son impulsados por líderes, y que el liderazgo efectivo en procesos de cambio está culturalmente sustentado (*culturally endorsed leadership*): no hay líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que lo serán en la medida en que sus actitudes, habilidades y comportamientos sean coherentes con la cultura que los sostiene⁵.

⁴ Frederickson, H.G. Whatever happened to Public Administration?: Governance, Governance Everywhere, en *The Oxford Handbook of Public Management* (Ferlie, Lynn & Pollit ed.) Capítulo 12, Oxford University Press, USA 2005.

⁵ House, Robert & Javidan Mansour *Overview of Globe, The Globe Study* (op. cit.) Capítulo 2 (Selección de textos y adaptación del autor)

En definitiva, no todas las culturas tienen el mismo concepto de lo que es un líder efectivo: el liderazgo es culturalmente contingente. Esto quiere decir que la importancia que se le atribuye, y lo que distintos países consideran un líder efectivo, varía en diferentes culturas.

Conclusión: la consideración que tiene la gente por los líderes varía como resultado de fuerzas culturales en los países o regiones donde dichos líderes actúan.

Aceptando lo anterior, la cuestión que ocupará nuestra atención en próximos puntos es: si estamos frente a un big bang paradigmático, y todo indica que el proceso finalizará con la consolidación de un nuevo paradigma, un nuevo modelo organizacional de gestión pública y nuevas tecnologías de gestión pública que hagan posible su instalación efectiva, ¿cuál es el modelo de liderazgo que habrá de asegurar congruencia entre el modelo organizacional y el liderazgo requerido para dicho modelo?

Ejemplo: si el modelo organizacional jerárquico (burocrático-*weberiano*) requiere un líder “administrador” ajustado al cumplimiento de normas y procesos (*stewardship*), y el modelo organizacional individualista (instalado con las reformas neo-liberales de los años 70/80) requiere un líder “emprendedor” (*entrepreneur*), ¿cuál es el líder requerido por el nuevo modelo en desarrollo?⁶

Las sociedades donde dichos cambios se produzcan, ¿están en condiciones de soportar culturalmente a dichos líderes? ¿Hay congruencia entre la cultura y el liderazgo requerido para conducir un proceso de cambio como el que imaginamos en la gestión pública?

⁶ Denis JL; Langley A. & Rouleau L. *Rethinking leadership in public organizations*, en *The Oxford Handbook of Public Management op. cit. Capítulo 19*.

En este sentido, hay aportes que identifican modelos de liderazgo sobre los cuales se pueden formular hipótesis de congruencia. Veremos consideraciones al respecto hacia el final del artículo.

Antes de avanzar, algunas precisiones conceptuales. A lo largo del artículo hablaremos repetidamente de paradigmas/campos paradigmáticos, metáforas/imágenes organizacionales, teorías/modelos organizacionales de gestión pública, instrumentos/tecnologías de gestión pública, comportamientos/acciones.

Seguiremos para ello los aportes de Gareth Morgan cuando sostiene que *“los teóricos de las organizaciones, así como los científicos de otras disciplinas, abordan frecuentemente su materia desde un marco de referencia basado en presupuestos que son tomados por ciertos. A tal punto que estas asunciones son continuamente afirmadas y reafirmadas por científicos colegas, y otros con los que interactúa la organización, pudiendo permanecer no sólo sin ser cuestionados, sino sin ser advertidos conscientemente.”*⁷

En este sentido, Morgan señala la existencia de una relación entre paradigmas, metáforas e instrumentos para la resolución de problemas. Al respecto dice *“cualquier paradigma metateórico o visión del mundo puede incluir diferentes escuelas de pensamiento, que son generalmente diferentes maneras de abordar y estudiar una realidad compartida o visión del mundo (el nivel de metáfora)... las escuelas de pensamiento en ciencias sociales (esas comunidades de teóricos que se subscriben a perspectivas relativamente coherentes) se basan en la aceptación y uso de diferentes tipos de metáforas como bases para la investigación. En el nivel de análisis de resolución de problemas, es posible identificar muchos tipos de actividades de investigación que buscan operacionalizar las implicaciones*

⁷ Morgan Gareth, Paradigmas, metáforas y resolución de problemas en Teoría de la Organización, Administrative Science Quarterly, año 1980, Cornell University. U.S.A.

*detalladas de las metáforas, definiendo una escuela de pensamiento en particular. En este nivel de análisis detallado, muchos textos específicos, modelos, y herramientas de investigación, compiten por la atención de los teóricos, y gran parte de la investigación y debate en ciencias sociales están concentrados en este nivel. Esto abarca lo que Kuhn describió como “ciencia normal.”*⁸

Tomando en consideración todo lo anterior, y extendiendo (en versión libre) dichos conceptos a nuestro planteo, sostendremos que, en la evolución del pensamiento y la acción en gestión pública, podemos considerar la existencia de Esquemas de Congruencia entre⁹:

- Ejes paradigmáticos (grid y group serán dichos ejes y los veremos con detalle más adelante)
- Campos paradigmáticos y modelos de gestión organizacional pública (utilizaremos de manera equivalente ambos conceptos. Ellos se definen por el cruce de ambos ejes. Así identificaremos oportunamente como campos paradigmáticos/modelos de gestión pública al jerárquico, individualista, fatalista e igualitario/participativo)
- Cada campo/modelo tiene asociadas una o varias metáforas, según sea que estemos considerando diferentes concepciones del mundo, la naturaleza, el ser humano, la forma de controlar y regular el comportamiento organizacional.
- Para cada modelo organizacional identificaremos modelos de gestión cultural congruentes (apático, exigente, anómico e integrativo)

⁸ Morgan G. *id anterior*

⁹ Hood Ch. *The Art of the State*, Oxford University Press, U.S.A.1998. Las denominaciones Eje Paradigmático y Campo Paradigmático son responsabilidad del autor.

- Para cada modelo de gestión cultural, identificaremos modelos congruentes de liderazgo (administrador, emprendedor, sobreviviente, articulador).
- Finalmente, campos paradigmáticos/modelos organizacionales, culturas organizacionales y modelos de liderazgo, se instrumentan mediante la utilización de tecnologías de gestión pública que permiten pasar de las ideas a la transformación de la realidad. Recordemos que eso es una tecnología de gestión: conocimiento utilizable o utilizado para transformar una realidad (de gestión organizacional) en un sentido deseado¹⁰. Ejemplo: en los años 70/80 el paradigma neo-liberal no sólo estuvo basado en un diseño organizacional individualista y un modelo de gestión cultural exigente con liderazgo emprendedor, sino que también contó con un portfolio importante de tecnologías de gestión públicas (New Public Management) con las cuales transformar la realidad de gestión organizacional en un sentido deseado.

¹⁰ Suarez F, y Feleman I, *Tecnología y Organización, Ed. El Coloquio, Buenos Aires, 1974.*

*2. La transformación del Estado:
¿vieja etiqueta para un nuevo envase?
Reforma y Refundación.*



2. La transformación del Estado: ¿vieja etiqueta para un nuevo envase? Reforma y Refundación.

Mucho se ha escrito sobre el Estado y su rol, tanto en la formulación de políticas públicas como en la implementación exitosa de las mismas. Esto ha sido así desde la misma instalación del paradigma *weberiano* y su modelo de gestión jerárquico/burocrático, pero muy especialmente en estos últimos 30 años, donde el concepto reforma del Estado adquirió mayor relevancia y notoriedad pública. Se puede mencionar una cantidad importante de países a principios de los 80 dentro del mundo desarrollado, sumándose luego en los 90 otras experiencias en algunos países emergentes (el caso de Argentina, por ejemplo), más una profundización de las tendencias originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros.

En los años que corren de esta década, vemos que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años y aún vigente, se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado”, comienzan a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir entonces que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso “el big bang paradigmático”.

Se pueden mencionar algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis. Tal es el caso de Paul Krugman cuando dice: “*Yo no estoy a favor de la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado...*”

Y sí, esta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: “Esperen, el mercado no siempre tiene la razón”.¹¹

En el mismo sentido anterior, podemos incluir aquí otra cita, esta vez de Joseph Stiglitz, cuando afirma: *“El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado “consenso de Washington” en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.”¹²*

De allí la pregunta: cuando hablamos de reforma del Estado, ¿estamos frente a un ya recurrente rótulo empleado en cualquier proceso de cambio, o en esta oportunidad la transformación del Estado está asociada a una ruptura paradigmática? En definitiva, lo que vemos asomar de manera incipiente, ¿es una vieja etiqueta para un nuevo envase?

Hoy día el objeto principal de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, muy especialmente

¹¹ Krugman Paul, Reportaje en la BBC (octubre de 2008)

¹² Stiglitz Joseph, Reportaje del diario El País (noviembre de 2009)

cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia económica contemporánea.

Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes de la discusión. No sucede lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

El enfoque central de este artículo es poner en primer plano la idea que la transformación de la Gestión Pública plantea un desafío similar al de la globalización de países y corporaciones: la cultura y el liderazgo efectivo son dos ejes de acción a tener en cuenta para garantizar el éxito de emprendimientos transformadores.

Sin embargo, hay algo más. Sostendremos que la transformación no sólo es impulsar nuevos programas de Reforma, sino que, dado que estamos en presencia de un estallido paradigmático, la cuestión es más compleja: no deberíamos estar pensando en Reforma del Estado, sino más bien en Refundación del Estado en base a un nuevo paradigma y modelo organizacional de gestión (acompañados de las tecnologías de gestión pública que sean congruentes con los nuevos modelos).

Vayamos avanzando con algunos aportes. Citaremos en primer lugar a Bernardo Kliksberg cuando afirma¹³: *“Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus*

¹³ Kliksberg, Bernardo, Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos, artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (www.iadb.org/etica).

estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.

Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el “estilo de tecnologías” más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol.

La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.”

Aparece aquí un primer concepto que sería de interés destacar: la supuesta neutralidad de las tecnologías de gestión públicas. Ya vimos antes la cuestión de congruencia entre tecnologías de gestión y modelos organizacionales. En diversos aportes y estudios relacionados con el tema^{14 15} se ha venido señalando desde hace más de tres décadas que las tecnologías de gestión son un emergente de paradigmas/ ideologías que les dan origen. Esto ha sido así con especial énfasis en países emergentes, en general receptores de tecnologías de gestión cuyo origen puede identificarse en el mundo desarrollado.

¹⁴ Suarez F ; Felcman I, *Op. cit.*

¹⁵ Suarez F. Construcción del saber administrativo: modalidades que asume la investigación administrativa en la Argentina desde 1958. Proyecto UBACYT período 2001/2002. Buenos Aires, Argentina.

También vimos más arriba que Gareth Morgan¹⁶ profundiza este concepto mostrando cómo las teorías organizacionales son producto de paradigmas (como visión del mundo) y metáforas (como síntesis de dicha visión) que les dan fundamento ideológico y conceptual.

Siguiendo este razonamiento, diremos entonces que los intentos de reforma del Estado fueron históricamente impulsados por “modas administrativas” gestadas en países centrales y “exportadas” a países emergentes (organización y métodos, presupuesto público tradicional, presupuesto por programas, descentralización, unidades de gestión, servicios públicos con gestión privada, gestión por resultados, entre otras). La utilización a-crítica, a-temporal y a-histórica de tecnologías de gestión pública generó en países como los nuestros, típicas situaciones de alto grado de calidad con bajo grado de relevancia¹⁷. En otros trabajos hemos caracterizado a estos países como **subadministrados**.

Siguiendo con los aportes de Bernardo Kliksberg, podemos ver entonces que¹⁸: *“La discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente.*

Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias.

¹⁶ Morgan G. *Op. cit.*

¹⁷ Suarez F. *Op. cit.*

¹⁸ Kliksberg B. *Op. cit.*

Esta visión mostró en la práctica graves dificultades en la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias, y el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta en la que se postuló la necesidad de un “Estado mínimo”. Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y “la mano invisible”. El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado.

Se llevó a cabo un activo proceso de “demolición” del Estado en los países en desarrollo.

Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones.

También como en el caso del anterior este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella. La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas”.

Si los 80 y 90 fueron décadas caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, parecería ser que hoy en día estamos asistiendo a la consolidación de una corriente refundadora,

profundamente crítica del Estado prescindente, pero al mismo tiempo consciente de que no es conveniente volver el péndulo a su origen (el tradicional Estado burocrático-*weberiano*), sino que resulta necesario el diseño de un nuevo modelo, diferente y equidistante de ambos extremos. Si en los años 80 el estallido paradigmático provocó el derrumbe del modelo organizacional público jerárquico-burocrático-*weberiano* (aun cuando del derrumbe quedan suficientes vestigios vivos y muy activos), el de la crisis del 2007 (las fechas son siempre arbitrarias pero en este caso se mencionan para señalar algún punto más preciso en el tiempo) está provocando el derrumbe del modelo organizacional individualista neo-liberal. La cuestión ahora es saber en qué campo paradigmático va a terminar consolidándose un nuevo modelo.

Para echar un poco de luz a la antinomia Estado vs. Mercado, la búsqueda de ese nuevo modelo organizacional público parecería apuntar, por un lado, hacia lo que luego denominaremos el modelo organizacional igualitario/ participativo. Pero también existe la posibilidad de que el nuevo modelo organizacional adopte rasgos denominados neo- *weberianos* o post-burocráticos, con énfasis en la orientación al cliente, la calidad y la gestión por resultados.

Si adoptáramos la metáfora física del péndulo, podríamos afirmar que el fracaso del neo-liberalismo individualista terminará llevando el péndulo al viejo modelo burocrático. Sin embargo, parece ser que hay otras alternativas en la multiplicidad de campos paradigmáticos y modelos posibles. Terminemos ahora con la cita de Kliksberg que esboza la alternativa del modelo igualitario/participativo ¹⁹.

¹⁹ Kliksberg B. *Op. cit.*

“Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. Mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar.

En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluye entre otras los “espacios de interés público” entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han crecido significativamente, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado, y otros formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características.

Se trata en la nueva concepción de “sumar” los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea

un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada fuerte, y activa.”

En el mismo sentido del texto anterior, hay varios otros aportes que parecerían señalar ese mismo rumbo: refundación del Estado apoyada en un nuevo modelo de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El concepto de *governance*²⁰ resume la idea de la articulación y la gestión horizontal. Veremos este concepto con más detalle luego.

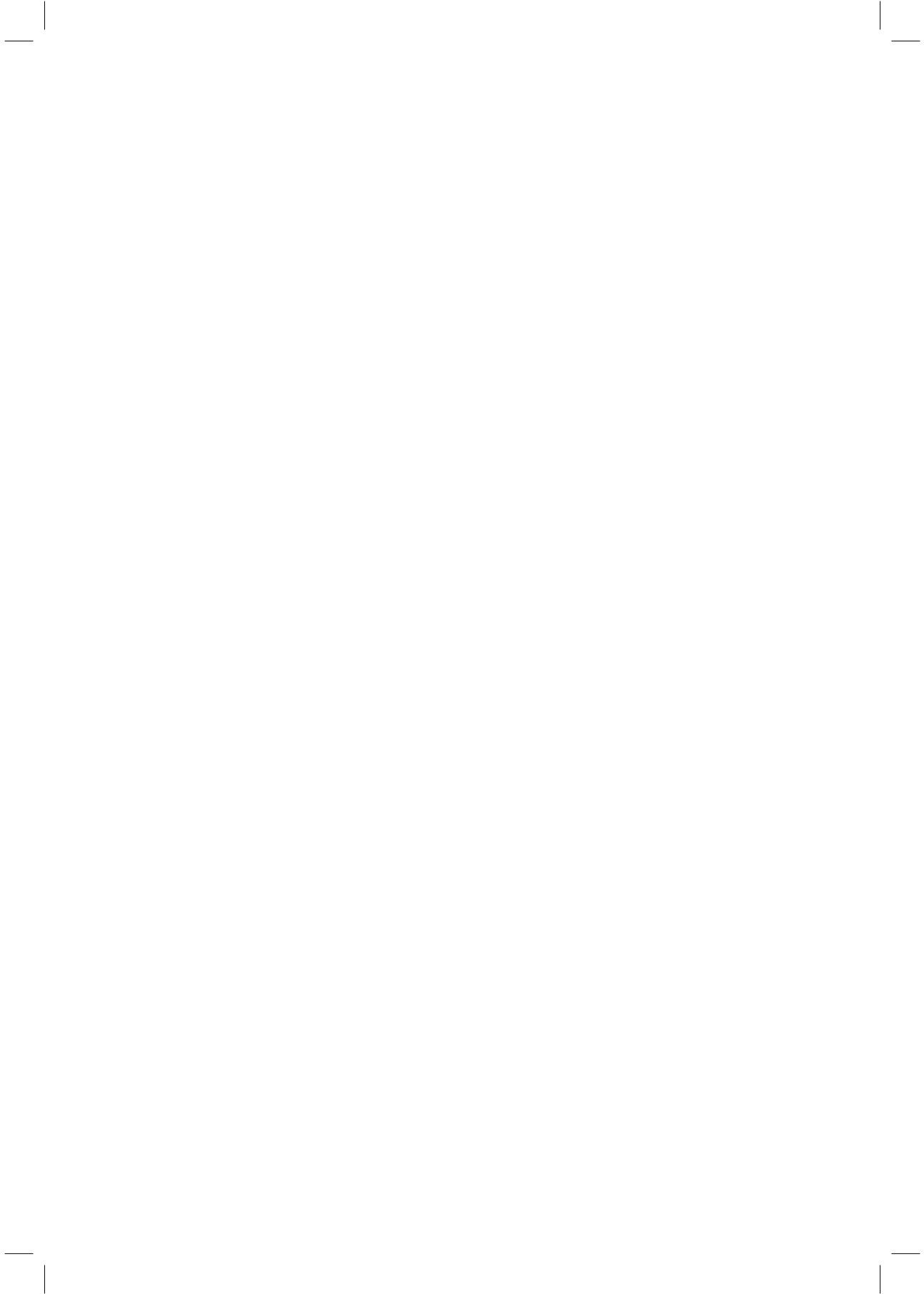
De todas formas, y reiterando lo dicho anteriormente, convendría agregar aquí que las tendencias de pensamiento que apuntan a un nuevo paradigma igualitario/participativo, se complementan con otros aportes: el concepto de paradigma post-burocrático que también habla de una reinención del Estado (mas allá del modelo weberiano), pero en el sentido de modernización, orientación a resultados, orientación al cliente y reingeniería de sus procesos. En este sentido, y trazando un paralelo entre los paradigmas burocrático y post-burocrático, se señala que el primero enfatiza los conceptos de interés público, eficiencia, administración, control, funciones y responsabilidad por el cumplimiento de normas; en tanto que el segundo habla de valor para los ciudadanos, calidad, mejora continua, producción, adhesión al cumplimiento de normas, misión/visión/valores/clientes/productos, entrega de valor, construir responsabilidad por resultados (*accountability*)²¹.

²⁰ Frederickson H.G. *Op. cit.*

²¹ Barzelay M, *Breaking through bureaucracy, A new vision for managing in Government*, University of California Press, U.S.A. 1992



*3. Viejos y nuevos modelos
organizacionales: el big bang y las
nuevas alternativas paradigmáticas.*



3. Viejos y nuevos modelos organizacionales: el big bang y las nuevas alternativas paradigmáticas.

En base a las afirmaciones anteriores, podemos concluir que la reacción frente al péndulo de la historia parece estar encaminándose hacia la emergencia de dos nuevos modelos de gestión pública:

- a) Aquél en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados.
- b) Aquél que aboga por la refundación del estado *weberiano*-burocrático (algunas de estas corrientes denominan a dicho modelo *New Weberian State*)²² en términos de una modernización de sus procesos y enfoques de gestión. Calidad total, reingeniería, transparencia y enfoque al cliente son algunos conceptos clave de este enfoque también sintetizado con el rotulo Modelo Post-Burocrático ²³

En términos de aportar a esta búsqueda, parecería ser que el viejo modelo jerárquico tan denostado en las últimas décadas por los defensores del mercado y el New Public Management, no

²² Dunn W, & Miller D, A critique of the new public management and the Neo-Weberian State: advancing a critical theory of Administrative Reform, Public Organization Review 2007

²³ Barzelay M, *Op. cit.*

resultaría ser tan disfuncional, al menos en algunos de sus rasgos constituyentes²⁴.

En este sentido, hay que reconocer que el modelo jerárquico-*weberiano*, garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos.

Pero al mismo tiempo, también deberíamos aceptar que el Estado jerárquico tiene a su vez rasgos disfuncionales para una gestión pública efectiva: la gestión formal, la gestión por normas, y la “buropatología” son algunos buenos ejemplos.

Lo mismo podríamos decir del modelo individualista (veremos más detalles sobre esto en el próximo punto), sostenido por la corriente de pensamiento neo-liberal y el New Public Management (NPM), que instaló fuertemente la idea del emprendedor individual, la negociación entre actores individuales siguiendo reglas de mercado y la elección racional como motor del cambio.

La cultura del emprendimiento individual fue (y quizá todavía es) conceptual e ideológicamente interesante para “sacudir” las viejas estructuras burocráticas del modelo *weberiano* clásico; claro está que ahora tenemos evidencia empírica respecto de dónde terminan estas experiencias de libre mercado y comportamiento individual, cuando sus fuerzas “emprendedoras” se desatan sin control ni regulación.

²⁴ Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, U.K. Oxford University Press, 2004

Sumando aportes para el nuevo diseño, hay contribuciones adicionales que plantean alternativas a los extremos pendulares. Thompson, Ellis y Wildawsky²⁵ hacen aportes al nuevo diseño mediante la tipología Grid/Group adaptada de conceptos originalmente planteados por Mary Douglas²⁶.

Sintéticamente, allí se plantea que respecto del concepto de cultura hay dos familias básicas de definiciones: una de ellas ve la cultura como compuesta por valores, creencias, normas, símbolos, ideologías; la otra focaliza la atención en el estilo de vida (*way of life*) de un colectivo, incluyendo allí las pautas que caracterizan las relaciones interpersonales, así como también sus actitudes.

Tomando en cuenta estas dos grandes vías de abordaje, y combinando ambas, se identifican al respecto tres conceptos: **sesgo cultural, relaciones sociales y estilos de vida.**

Sesgo cultural hace referencia a valores y creencias compartidas. *Relaciones sociales* se definen como patrones de relaciones interpersonales. Finalmente, cuando queremos designar una combinación viable de relaciones sociales y sesgo cultural, hablamos de *estilos de vida*.

En base a estos conceptos aparece la tipología conocida como grid/group. La misma surge de considerar que la variabilidad del involucramiento de un individuo en la vida social, puede ser adecuadamente explicada por dos dimensiones: *group y grid* ²⁷

²⁵ Thompson Michael, Ellis Richard, Wildawsky Aaron, *Cultural Theory*, San Francisco, U.S.A. Westview Press, 1990

²⁶ Douglas Mary, *Cultural Bias*, London: Royal Anthropological Institute, Occasional Paper N° 35, Reimpreso en Douglas M, *In The Active Voice*. London: Routledge and Kegan, 1982.

²⁷ Thompson, Ellis y Wildawsky, *Op.cit.*

Group hace referencia al grado en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales organizadas. Cuanto mayor es la incorporación, mayor es la influencia que las determinaciones del grupo/colectivo en cuestión tienen sobre la elección individual.

Grid denota el grado en que la vida individual está circunscripta por reglas/prescripciones impuestas externamente. Cuanto mayor es la sujeción a reglas, menor es la porción de la vida individual abierta a la libertad de elección y la negociación individual.

En base a estas dos dimensiones, se construye la tipología grid/group. Mas allá de especificidades que exceden el objetivo de este trabajo, es de hacer notar que la tipología permite predicar sobre las diferentes maneras de ejercer el control social que tiene una sociedad, y reflexionar sobre la idea que control social es una forma de poder. En el marco conceptual del grid/group, los individuos son manipulados y tratan de manipular a otros. La forma de ejercicio del poder (quién está facultado a ejercer poder sobre otro) es lo que marca la diferencia.

De esta manera, la tipología identifica 4 tipos de vínculo grid/group: el jerárquico, el individualista, el igualitario, el fatalista (y el ermitaño como 5º tipo que aquí no interesa profundizar). Se puede desarrollar esto con más detalle y eso será objeto de otro trabajo. Sí es interesante señalar que, nuevamente, y ahora desde los autores mencionados, se sostiene que la realidad social y los artefactos organizacionales que son creados en dicha realidad social, están vinculados a determinadas concepciones ideológicas y paradigmáticas del mundo.

Una respuesta organizacional individualista tiene por detrás una concepción de la naturaleza benevolente (donde todo es posible de hacerse porque siempre hay “una mano invisible” que se encarga de

poner las cosas en equilibrio) y un modelo de hombre que busca su propio destino (*self-seeking man*). La privatización de los servicios públicos fue un emergente de esta concepción ideológica.

Una respuesta organizacional jerárquica tiene por detrás una concepción de la naturaleza que requiere ciertos límites para ser conservada como tal y un modelo de hombre “que nace pecador, pero que puede ser redimido por buenas instituciones”. El modelo *weberiano* tradicional responde a esta concepción ideológica.²⁸

Lo que importa para este trabajo es que tomando como base la tipología Grid/Group, Chistopher Hood hace un aporte interesante para el diseño de un nuevo modelo de gestión pública²⁹.

²⁸ Id. referencia anterior

²⁹ Hood, Ch. *Op. cit.*

Cuadro 1

Cuatro Modelos de Public Management

(Christopher Hood - The Art of the State, 1998; adaptado de Thompson, Ellia y Wildawsky)

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	Estilo Fatalista Baja cooperación social, gestión por normas, baja vinculación sociedad-Estado. Imprevisibilidad	Estilo Jerárquico Gestión por normas; modelo burocrático; alta cohesión social; legitimidad normativa
	Bajo	Estilo Individualista Enfoques relacionados con el racional <i>choice</i> , el emprendimiento individual, el rol preponderante del mercado	Estilo Igualitario Alta participación, estructuras sociales en donde cada problema a resolver requiere consulta y decisión colectiva

Fuente: Hood Ch. “The art of the state” (citado en bibliografía)

Veamos a continuación algunos conceptos de Hood útiles para lo que estamos argumentando, cuando afirma:

“Grid y Group son categorías fundamentales para conceptualizar la gestión pública. Después de todo, mucho del debate sobre buen gobierno fue orientado por la preocupación sobre dos modelos extremos: gobernar a partir reglas (gobierno de leyes y no de hombres) o la discreción iluminista de la negociación caso por caso.

Grid es central a ese debate, comúnmente representado por la tensión entre restringir el accionar de las organizaciones públicas y aquellos que las gestionan, mediante estrictas reglas regulatorias, versus la doctrina que dice que los managers deben estar libres de gestionar y ser juzgados por los resultados más que por los procesos.

Group nos sitúa frente a otra centenaria discusión: ¿quién debe gestionar? ¿Cuánto de los servicios públicos o las funciones gubernamentales (poder de policía, defensa, etc.) deben ser ejercidas por profesionales especializados y claramente distinguibles de la sociedad en su conjunto? ¿En qué medida esos servicios o funciones deben ser provistos por la empresa privada o incluso por ciudadanos organizados al efecto, como puede ser el caso de la policía comunitaria? En definitiva, Group está en el centro de estos debates acerca de cómo organizar la gestión pública sostenidos hoy por defensores de las privatizaciones, los que sostienen el comunitarismo/participación voluntaria de miembros de la sociedad civil, y aquellos que abogan por un servicio público desempeñado por profesionales.”

Las dos dimensiones cruzadas, generan 4 tipos organizacionales. Siguiendo nuestras definiciones iniciales sobre congruencia, llamaremos a los ejes Grid/Group “ejes paradigmáticos”; a los 4 espacios que se definen a partir del cruce de ambos ejes “espacios paradigmáticos”; cada espacio paradigmático define un “paradigma” o visión del mundo; para cada paradigma hay un modelo organizacional de gestión pública, culturas organizacionales, modelos de liderazgo, y tecnologías de gestión pública congruentes.

*“Un enfoque **Fatalista** de gestión pública aparecerá cuando las condiciones de cooperación son rechazadas, la desconfianza se generaliza y reina la apatía. Un enfoque **Jerárquico** refleja una estructura de organización socialmente coherente y que opera con reglas de juego bien entendidas y establecidas. Un enfoque **Igualitario o Participativo**, involucra a sus miembros componentes por la cultura y los valores del grupo al cual se pertenece, pero las reglas de juego no están claras ni establecidas; más aun, dichas reglas están permanentemente en*

*cuestionamiento, dando origen a un continuo debate acerca de cómo los casos individuales deben ser considerados. La toma de decisiones se hace caso por caso y previo a un intenso debate que incluye a todos los participantes del grupo o comunidad que debe resolver la cuestión. Un enfoque **Individualista**, por el contrario, se basa en la antipatía hacia el colectivismo y una marcada preferencia por gestionar cada evento a través de la negociación entre individuos en el marco más amplio del mercado, mas que haciéndolo a través de reglas preestablecidas (salvo las que rigen el propio funcionamiento del mercado”³⁰*

Como sucede habitualmente en los movimientos pendulares de la historia, el peligro consiste en abandonar defectos pero también virtudes de modelos que, practicados al extremo, generaron colapsos y crisis como la que vivimos hoy en día.

La necesidad de abandonar el modelo jerárquico tradicional con sus disfuncionalidades burocráticas, la lentitud decisoria, y la ineficiencia de sus procesos, terminó provocando la desregulación extrema, la demolición institucional del Estado *weberiano* y la instalación de un nuevo modelo de gestión pública Individualista que, aún teniendo como ventaja el ejercicio de la capacidad de emprendimiento individual, la creatividad y el *entrepreneurship*, 30 años más tarde termina derrumbándose y arrastrando al abismo a sociedades enteras.

Pero insistimos en que ambos modelos tienen virtudes que no deberían perderse en el diseño de una nueva alternativa de gestión pública. Por ende, el modelo de gestión a impulsar, deberá diseñarse con la suficiente inteligencia para tomar de cada estilo tipológico sus virtudes y desechar sus defectos.

³⁰ Hood, Ch. *Op. cit.*

Seguramente habrá de tomar algunos de los elementos funcionales del modelo *weberiano* tradicional (jerárquico), pero al mismo tiempo, la incorporación de “neo-elementos” que provienen de los otros tres modelos que muestra el cuadro.



4. Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo



4. Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo

Quizá esta afirmación resulte muy prematura y aventurada, pero parece ser que hoy, a casi 30 años del corrimiento paradigmático desde el modelo jerárquico-burocrático-*weberiano* hacia el New Public Management, asistimos a una nueva crisis de paradigmas y modelos de gestión. Llamaremos a esto un “big bang paradigmático”: el antes nuevo (en poco tiempo será ya viejo) paradigma individualista ha estallado (o está a punto de hacerlo).

La pregunta clave es: ¿hacia qué campo están volando esos “fragmentos” paradigmáticos y dónde (en qué espacio interparadigmático de la tipología que vimos más arriba) terminará consolidándose un nuevo paradigma?

Siguiendo lo anterior, una de las ideas predominantes parece ser la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, más orientado hacia el estilo Igualitario o Participativo. Otra apunte hacia un modelo de gestión Post-Burocrático. Ambas suponen la necesidad de dejar de lado ³¹:

- del modelo de gestión *weberiano* tradicional: la jerarquía paralizante, la gestión formal, la gestión por normas, la impersonalidad decisoria.
- del modelo individualista: la baja participación social, la *performance* individual, el costo-beneficio de criterios

³¹ Id. referencia anterior

empresarios por encima del interés social, los actores que actúan como individuos que sólo persiguen el beneficio y orientan sus comportamientos por el interés egoísta del cálculo racional económico.

- del modelo fatalista: la gestión por aleatoriedad, por azar y por imprevisibilidad.

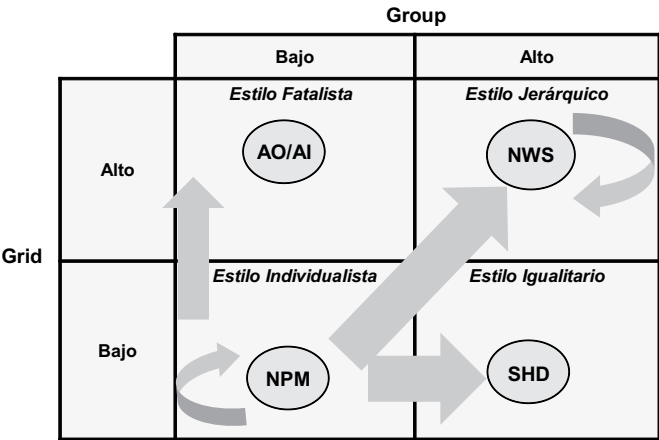
Pero también el nuevo modelo podría adoptar rasgos positivos del modelo tradicional:

- Reafirmación del rol de Estado como principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambio demográfico, desarrollo social y amenazas al medio ambiente.
- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional, y local) como valor esencial en cuanto a toma de decisiones dentro del Estado.
- Reafirmación de la ley administrativa (convenientemente modernizada) en todo lo vinculado a la preservación de los principios básicos de la relación Estado-Sociedad, incluyendo la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y la existencia de un escrutinio legal especializado e independiente para controlar las decisiones y acciones del Estado
- Preservación de la idea de servicio público con reconocimiento de un *status* distintivo, una cultura particular, y términos y condiciones especiales en las cuestiones contractuales y laborales.

Finalmente, quizá el nuevo modelo también debería tomar rasgos positivos del modelo individualista: la creatividad, la innovación, la orientación al emprendimiento, la orientación a resultados y la motivación de logro pueden ser algunos ejemplos de los más relevantes. Una síntesis gráfica del big bang paradigmático y su posible evolución puede verse en el gráfico que sigue.

Cuadro 2

Big Bang Paradigmático: Quo Vadis?



Fuente: elaboración propia en base a adaptaciones del cuadro N° 1

Las críticas y la manifiesta inadecuación del modelo jerárquico-*weberiano* durante los años 80, instaló durante 30 años posteriores un nuevo modelo neo-liberal, individualista, que vino acompañado por una fenomenal batería de tecnología de gestión pública importada de la administración de negocios. Todo parece indicar que dicho modelo ha estallado también hace algunos años atrás. Un nuevo paradigma/modelo está en gestación. ¿Hacia dónde parece que se encamina?

Un posible destino es la vuelta al modelo jerárquico-*weberiano* (del NPM al NWS). No es improbable que algo de esto suceda, aunque quienes impulsan dicha vuelta lo hacen siguiendo ideas también refundadoras del viejo modelo. Se habla entonces del New Weberian State o también del Paradigma Post-burocrático como producto de la refundación y sobre sus características ya hemos señalado algunos conceptos en puntos anteriores.

Otro posible destino es el modelo fatalista (del NPM al AO/AI), con sus fundamentos instalados en la complejidad organizacional, las dificultades de predecir el comportamiento en las organizaciones y la necesidad de comprender y operar en tales entornos a partir de herramientas de Análisis Institucional/Análisis Organizacional (AO/AI)³²

La alternativa del modelo igualitario/participativo es la que aparece como equidistante entre permanecer donde estamos hoy o volver al modelo *weberiano* original o el reformulado. Pusimos allí la sigla SHD como síntesis de Sustainable Human Development cuyas características veremos más adelante. Finalmente, no deberíamos descartar que el NPM también tenga posibilidades de refundarse corrigiendo algunos errores producto de la desregulación y la competencia extrema.

Sobre el modelo participativo/estilo igualitario, hay algunos aportes y rasgos adicionales que merecen ser agregados.

Los modelos igualitarios han sido impulsados por diferentes vías. Una de ellas, que surge como reacción a los enfoques de libre mercado impulsados en los años 80, es la del Programa de las Naciones Unidas

³² March J & Olsen J. *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, USA, 1989

para el Desarrollo (UNDP) y otras agencias internacionales para el desarrollo, mediante la instalación de programas de desarrollo de comunidades en países emergentes durante los años 90 ³³.

Sus planteos pueden conocerse a partir del enfoque denominado del “Desarrollo Humano Sustentable”, que apunta, entre otros aspectos, al “*empowerment*” de las comunidades a través de la participación y la toma de decisiones desde la base hacia la cúpula (*bottom up*).

Si bien este tipo de doctrinas tuvo mayor preponderancia en países emergentes donde los proyectos de tales organizaciones internacionales se fueron instalando, también en países desarrollados fueron surgiendo voces autorizadas en el mismo sentido. Se puede citar aquí como ejemplo a Amitai Etzioni quien en su libro *The Spirit of Community* ³⁴ impulsa el enfoque de la alta participación de la comunidad en la vida pública: “Votar no es suficiente. Los derechos civiles deben ser equiparados con las responsabilidades sociales”.

En la actualidad escuchamos con mayor frecuencia que la democracia representativa es condición necesaria pero no suficiente. En este marco, el comunitarismo de Etzioni no debe catalogarse como una forma radical de igualitarismo, sino más bien como defensa de la mutualidad, la participación y el rechazo hacia los gobiernos que “usurpan” funciones comunitarias, violando un principio básico de subsidiariedad del Estado.

Cuando las cosas “van mal” en la gestión pública, los que abogan por el modelo comunitario consideran que el origen de los

³³ Speth, J.G. Initiatives for Change: The future of the United Nations Development Programme, report of the Administrator, 2 May 1994, Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund DP/1194/39.

³⁴ Etzioni Amitai. *The Spirit of Community*. New York, Crown Publishers, 1993

problemas está en la utilización de lo público en beneficio propio que exhiben los que gobiernan. Las soluciones que se proponen son siempre más participación comunitaria para limitar los errores gubernamentales que se cometen en la cúpula. La solidaridad social y el accionar de la comunidad es preferida a las estrategias, programas y orientaciones que bajan “top Down”.³⁵

En el mismo sentido de lo enunciado hasta aquí, deberíamos mencionar el concepto de *governance*, vastamente tratado por la literatura especializada en los últimos años. El planteo central, puede resumirse en la idea que *“lo que la gente quiere es menos gobierno y más gobernabilidad”* (traducción de lo que mejor se entiende en inglés como: *“what the people want is less government and more governance”*)³⁶

Un desarrollo más amplio del concepto podemos verlo a continuación:

“Las organizaciones que harán que las cosas ocurran no serán más pirámides jerárquicas con la mayor parte del control centralizado en la cúpula. En cambio, serán sistemas donde el poder es difuso y los centros de decisión plurales. La toma de decisiones llegará a ser un intrincado proceso de negociación multilateral tanto dentro como fuera de las organizaciones. Dado que las organizaciones serán horizontales, la manera en que serán gobernadas será colegiada, consensual y consultiva. Cuanto mayores sean los problemas a resolver, más difuso será el poder para resolverlos y mayor el número de personas que pueden ejercerlo”³⁷

³⁵ Etzioni Amitai. *Id anterior*

³⁶ Citas de Harlan Cleveland hechas por H. George Frederickson. *Op. cit.*

³⁷ *Idem anterior*

El concepto de *governance* exhibe también una característica adicional, la naturaleza borrosa de las fronteras entre lo público y lo privado. *En tal sentido, podríamos estar hablando de un nuevo modelo de sistemas horizontales público-privados cuya gestión estará a cargo de “ejecutivos públicos”, personas que gestionan responsabilidades públicas sea esto realizado en organizaciones públicas o privadas* ³⁸.

Se puede afirmar entonces que el modelo igualitario/participativo deberá articular la acción de 3 actores fundamentales interaccionando en una complejidad horizontal, consultiva y de poder difuso: Estado, sociedad civil y mercado. Queda entonces como agenda para el futuro, la cuestión de pensar qué modelo de Estado se requiere para impulsar este concepto de *governance* y, en asociación con ello, cuál es el modelo de liderazgo y la cultura organizacional requerida para la implementación exitosa de dicho nuevo modelo. A continuación, nos ocuparemos con detalle de esta última cuestión.

³⁸ Idem anterior



*5. Cómo construir el nuevo modelo: la
cultura y el liderazgo*



5. *Cómo construir el nuevo modelo: la cultura y el liderazgo*

Así planteadas las cosas, y si bien el diseño todavía aparece sólo esbozado en sus ideas estratégicas más generales, el modelo emergente está impulsando emprendimientos fuertemente participativos y horizontales que, no sólo requerirán definiciones ideológicas, formulaciones conceptuales, metodologías precisas y tecnologías de gestión apropiadas, sino también líderes efectivos capaces de conducirlos exitosamente y culturas organizacionales que los respalden y legitimen en su rol de liderazgo. Esto que parece válido para la instalación de un modelo igualitario/participativo, también lo es para el modelo post-burocrático, con algunas diferencias que no viene al caso profundizar.

Pero también habrá que tener en cuenta que estos líderes efectivos lo serán en la medida en que tengan sus mentes excepcionalmente abiertas a la diversidad que requiere un trabajo de articulación de intereses de organizaciones públicas, del mercado y de la sociedad civil, con culturas y subculturas divergentes. Hacer converger lo divergente: esa es la cuestión.

Podemos agregar que dichos líderes no sólo deberán favorecer la articulación de intereses en el marco de la horizontalidad del *governance*, sino también responder (ser “*accountables*”) a las necesidades de la sociedad (de los “clientes”/ “*stakeholders*”) con calidad de servicio y gestión por resultados. Aquí aparece una pregunta clave: ¿cuál es significado del concepto resultados? La tradicional visión de resultados basada en el esquema insumo-producto, se complejiza en el nuevo modelo.

En este sentido, los resultados adquieren características multidimensionales ³⁹:

- es eficiencia: relación insumo-producto
- es eficacia: alcanzar los objetivos propuestos
- es relevancia: congruencia entre objetivos y necesidades publicas
- es efectividad: relación entre objetivos y productos finales alcanzados
- es utilidad y sustentabilidad: relación entre necesidades publicas y productos finales alcanzados

Volvamos ahora a nuestros argumentos iniciales. Así como la globalización entre países muestra la necesidad de contar con líderes capaces de reconocer las diferencias culturales, una transformación compleja de la gestión pública (que al mismo tiempo impulse cambios en el rol del Estado, en sus modelos de gestión y en la consecuente modernización tecnológica , incluyendo en dicho proceso a la sociedad civil y el mercado), requiere de líderes innovadores, emprendedores y autónomos, pero a la vez respetuosos de la ley y la ética, con capacidades para trabajar en red, orientarse a resultados (teniendo en cuenta la multidimensionalidad del concepto) y gestionar equilibradamente una visión compartida entre expectativas, necesidades, intereses y diferencias culturales existentes entre el Estado, sus organizaciones componentes, el mercado y la sociedad civil.

Dichos líderes, a su vez, serán efectivos en la medida que existan culturas nacionales y organizacionales que los reconozcan como tales; de lo contrario, los líderes seguramente se convertirán en contraculturales (aunque veremos después que líderes

³⁹ Pollit y Bouckaert. *Op. cit.*

*contraculturales perseverantes pueden a la larga provocar cambios en las culturas nacional y organizacional).*⁴⁰

La cuestión no sólo gira en torno a conseguir líderes efectivos, sino también a diagnosticar y operar sobre las culturas que los sostienen. Por eso, trabajar en procesos de transformación de las organizaciones públicas, requiere considerar dos ejes clave para el éxito: cultura y liderazgo.

En este punto resulta necesario hacer algún aporte que nos permita visualizar el conjunto de dimensiones, ejes y variables que pueden operarse a la hora de desarrollar un cambio organizacional. Porque, en definitiva, lo que hemos venido diciendo hasta aquí es que, colapsados los modelos jerárquico e individualista, el diseño de un nuevo modelo Igualitario/Participativo, requerirá la operación de ciertas “palancas” organizacionales.

En este sentido, el nuevo modelo puede surgir por operación de variables vinculadas al sistema de fines, a la tecnología, al sistema social, a la forma de distribuir recursos y recompensas, a la cultura organizacional y al liderazgo.

Esta enumeración de dimensiones surge de un marco conceptual organizacional que facilita la comprensión de las diferentes dimensiones, ejes y variables mediante las cuales podemos caracterizar a las organizaciones públicas, y operar cambios dentro de ellas.

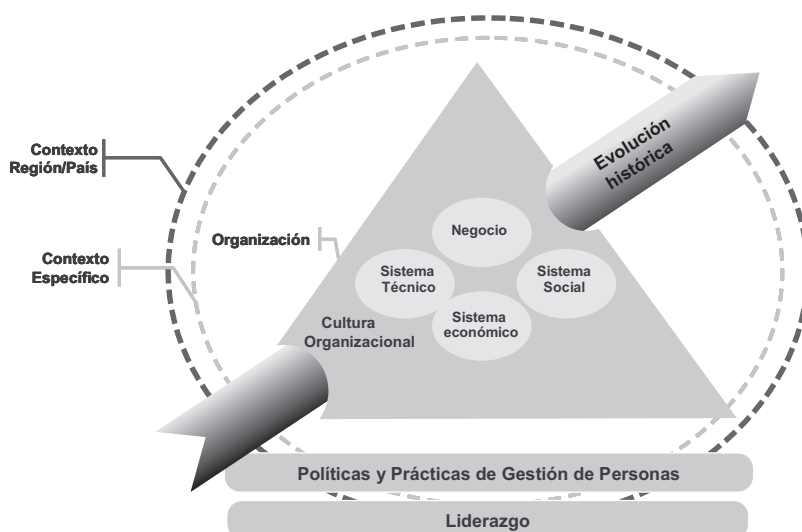
El marco conceptual que desarrollaremos a continuación, plantea la existencia de cuatro grandes dimensiones, con diversos componentes al interior de las mismas ⁴¹:

⁴⁰ House R. y otros. Op cit en referencia 1.

⁴¹ Feleman I. & Karpf L. *Marco Conceptual Organizacional. Instrumento para el diagnostico. Elaborado a partir de una síntesis de aportes conceptuales de diversos autores (mimeo). Recursos Humanos y Organización, Buenos Aires, 2004.*

- a. Organización/ Contexto
 - Contexto Global
 - Contexto Específico
- b. Variables Intraorganizacionales
 - Eje del Diseño
 - Eje Socio Técnico.
 - Ejes de la Cultura Organizacional
 - Eje del Liderazgo

Cuadro 3



Fuente: Felcman I & Karpf L. (copyright de Recursos Humanos y Organización)

Organización/Contexto: se trata de una primera distinción conceptual destinada a diferenciar fenómenos que se dan fronteras de la organización hacia afuera, y que tienen impacto fronteras de la organización hacia adentro. Diversos autores en la literatura organizacional han introducido esta distinción conceptual generando importante cuerpo de teoría⁴².

⁴² Lawrence, P., and Lorsch, J., "Differentiation and Integration in Complex Organizations" Administrative Science Quarterly 12, (1967), 1-30

A los fines de este artículo, interesa principalmente distinguir dos niveles de contexto: el contexto global y el contexto específico.

El *contexto global* identifica fenómenos de grandes tendencias que, en general, influyen o pueden influir sobre el comportamiento organizacional. La inflación, las tendencias ideológicas y políticas, la pobreza, la globalización, los cambios demográficos, los cambios de preferencias culturales y sociales, son ejemplos de dichas tendencias.

El *contexto específico*, en cambio, identifica actores que, con una racionalidad de medios a fines, defienden intereses que influyen sobre el comportamiento de la organización generando situaciones de cooperación, conflicto y/o competencia. Clientes, proveedores, consumidores, usuarios, competidores, organizaciones reguladoras, medios de comunicación, etc. son ejemplos de actores del contexto específico.

Variables intraorganizacionales:

Eje del Diseño: en este eje se distinguen dos grandes grupos de variables enlazadas entre sí por el diseño organizacional.

Uno de esos grupos es el *Sistema de Fines*, donde aparecen variables relacionadas con la intencionalidad manifiesta de la organización en cuanto a la orientación final de su comportamiento. Visión, misión, fines, metas, objetivos, políticas, programas, *balanced scorecard* (como tecnología de formalización de objetivos), desagregación de fines y jerarquía de un sistema de fines, son algunos ejemplos de este tipo de variables ^{43 44}.

⁴³ March J, Simon H, *Teoría de la Organización*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1961

⁴⁴ Simon H, *El Comportamiento Administrativo*, Editorial Aguilar, Madrid, 1962.

El otro grupo de variables tiene que ver con el *Sistema Económico*, entendido éste como las formas de obtención, distribución y asignación de recursos económicos, financieros, materiales y/o simbólicos.

Eje Socio-Técnico: es un eje que tiene desarrollos muy profundos y antiguos en la teoría organizacional. Sus principales fundamentos teóricos, sustentados empíricamente por diversos trabajos de investigación, señalan que el sistema social de una organización es consecuencia de las características de su sistema técnico y viceversa.^{45 46 47}

Entenderemos por *Sistema Técnico* aquel conjunto de tecnologías y procesos que permiten a las organizaciones generar productos/servicios mediante los cuales se satisface el sistema de fines.

Definiremos *Sistema Social* como el conjunto de interacciones que se desarrollan entre los miembros de una organización y que generan distinto tipo de situaciones de importancia para el comportamiento de los miembros de una organización: conflicto, cooperación, poder y autoridad, comunicación, integración, competencia, etc.

Eje de la Cultura Organizacional: la definiremos como *el modelo de presunciones básicas, que es adoptado por una determinada comunidad/grupo de personas, para enfrentarse con problemas de adaptación externa e integración interna, y que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas*⁴⁸

Liderazgo: lo definiremos como *la habilidad que tiene un individuo en cuanto a influenciar, motivar y habilitar a otros, para contribuir a la efectividad y el éxito de las organizaciones a las que pertenecen*.⁴⁹

⁴⁵ Rice, A.K. *The Enterprise and its Environment*, London, Tavistock Publications, 1963

⁴⁶ Trist, E.L. y Bamforth, K.W. Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting, *Human Relations*, 4 pp 3-38, 1951

⁴⁷ Thompson J.D. *Organizations in Action*, New York, Mac Graw Hill, 1967.

⁴⁸ Schein, E., *Organizational Psychology*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1970

⁴⁹ House R y otros, *Op. cit.*

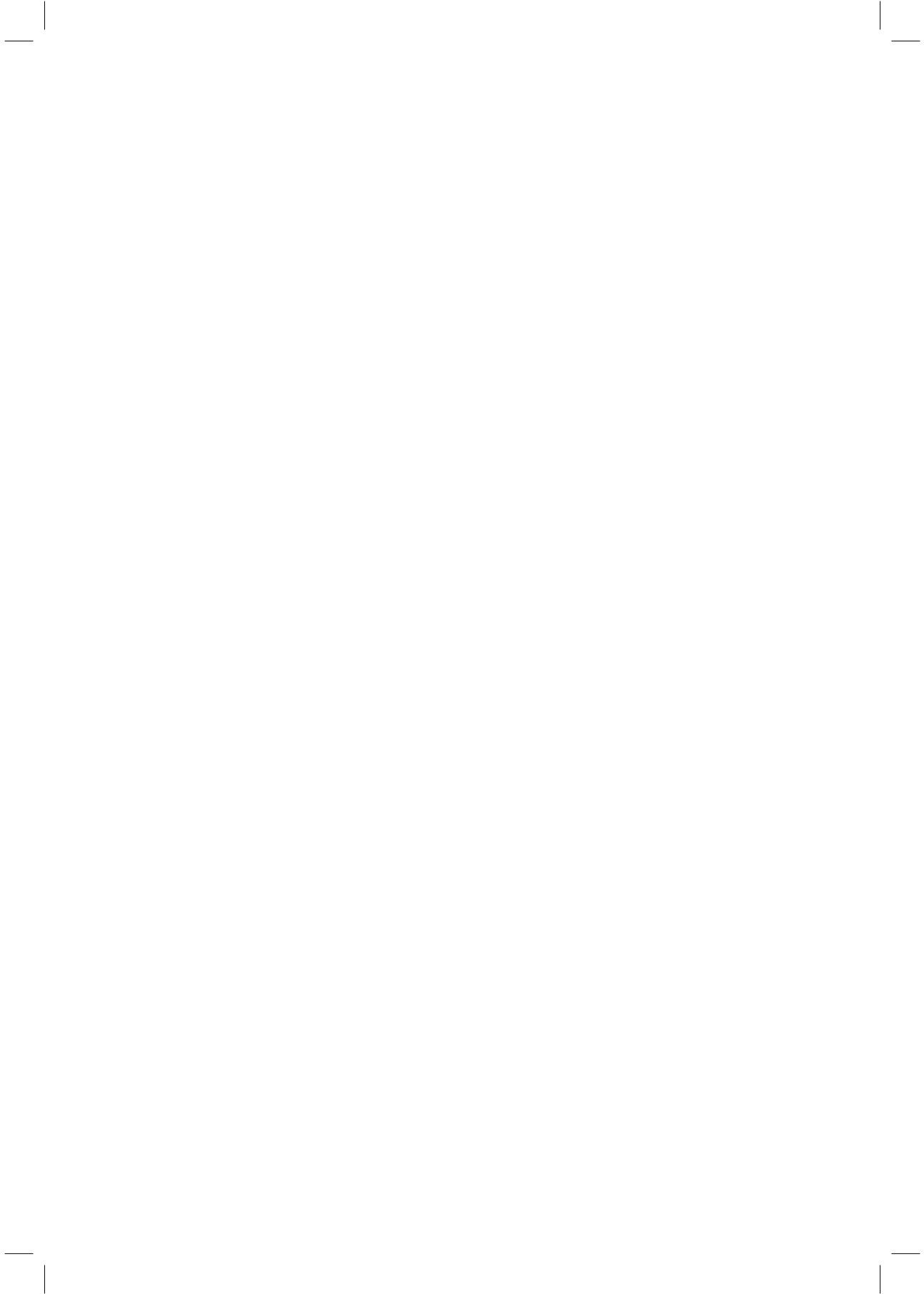
Las mencionadas dimensiones, ejes y variables, combinadas de determinadas maneras en su operación, son claves del cambio organizacional. Al respecto, podremos ver que, en general y en las organizaciones públicas en particular, las experiencias de cambio organizacional operan predominantemente a partir de variables “hard”: el sistema de fines, el sistema normativo, la tecnología, los procesos, la estructura organizacional, el cambio de funciones y roles, la asignación de recursos materiales y mayor presupuesto, las políticas y prácticas de gestión de las personas. Pocas veces el cambio organizacional contempla la operación de variables “soft”: cambios en el sistema social (instalación de prácticas cooperativas de trabajo en equipo, instalación de prácticas destinadas a generar competencia entre equipos de trabajo, gestión por *performance* y sistemas de incentivos por *performance*) cambios en la estructura de liderazgo, cambios en los valores y presunciones básicas que sostiene la propia cultura organizacional.

Sin embargo, la emergencia de un nuevo modelo de gestión pública requerirá de una intervención que pueda combinar con inteligencia variables hard y soft. Y en particular, dos variables “soft” que consideraremos centrales: cultura y liderazgo. Cómo diagnosticar y operar sobre dichas variables será objeto de otro trabajo.

Lo que sí corresponde desarrollar aquí son algunas reflexiones sobre el modelo de liderazgo y cultura requeridos.



*6. Congruencia entre modelo
organizacional, tipos de gestión cultural y
modelos de liderazgo requeridos.*



6. Congruencia entre modelo organizacional, tipos de gestión cultural y modelos de liderazgo requeridos.

Si volvemos a los espacios paradigmáticos mencionados con anterioridad, sostendremos que cada uno de ellos requiere de un modelo de cultura organizacional congruente.

Utilizaremos para ello algunos aportes de un marco conceptual que identifica 5 tipos de modelos culturales basados en dos ejes conceptuales: la orientación a resultados y la orientación a la gente⁵⁰. Podemos ver a continuación un cuadro que presenta estos tipos de gestión cultural.

Cuadro 4: Modelos de Gestión Cultural | Definición

Se trata de formas culturales que las organizaciones adoptan para vincularse con su entorno y generar adaptación interna para cumplir con sus fines. La adaptación interna implica una determinada forma de ejercer el poder y el liderazgo, de trabajar, de interaccionar, de desarrollar a la gente, de recompensar, etc.








Fuente: Sethia & Von Glinow con adaptaciones del autor (citado en la bibliografía)

⁵⁰ Sethia N.K. & Von Glinow M.A. *Arriving at Four Cultures by Managing the Reward System*, en *Gaining Control of the Corporate Culture*, Ralph Kilmann. Jossey Bass publishers, San Francisco, California, U.S.A. 1985. Adaptaciones realizadas por el autor.

Estos 5 tipos de gestión cultural, se pueden describir tal como se observa en el cuadro que sigue.

Cuadro 5

Modelos de Gestión Características

 <h3>Paternalista</h3> <ul style="list-style-type: none">•Ambiente amigable y familiar•Cuida que sus miembros se sientan bien•Lealtad entre la empresa y la gente•Receptividad frente a las demandas de los empleados•Complacencia hacia la autoridad•Seguridad de trabajo alta•Buena comunicación y vínculo entre todos los niveles	 <h3>Integrativo</h3> <ul style="list-style-type: none">•Gran interacción entre la gente/ trabajo en equipo.•Relación de confianza y respeto•Sinergia•Interdependencia / Esfuerzo Común•Innovación / Toma de riesgos y desafíos•Alta preocupación por el desempeño individual y grupal•Se evalúa a las personas por los deseos de trabajar en equipo•Se trata de aprender de los errores•Muchas reuniones formales e informales•Comunicación de ida y vuelta en múltiples direcciones	
 <h3>Apático</h3> <ul style="list-style-type: none">•Se desea mantener las cosas como están•Se da importancia a las reglas y procedimientos•Se evalúa a las personas por el cumplimiento de las normas•Frente a los errores se implementan mayores controles•Se evita el conflicto•Se subestima la necesidad de innovar.•Tendencia a escribir más que hablar•Poca comunicación. La dirección establece el procedimiento	 <h3>Anómico</h3> <ul style="list-style-type: none">•Incertidumbre y confusión•Sensación de estar a la deriva•Ausencia de objetivos y normas claras•Sólo interesa lo inmediato•Indiferencia por el desempeño de la gente•Los éxitos no son recompensados•Falta de involucramiento•Pérdida del entusiasmo / Mínimo esfuerzo•Poca seguridad laboral•La preocupación general de los empleados es evitar el despido•Los conflictos se potencian•Intrigas / Radio Pasillo	 <h3>Exigente</h3> <ul style="list-style-type: none">•Énfasis en los resultados•Eficiencia•Éxitos individuales / Competencia interna•Insensibilidad por las necesidades del otro•Interesa más el sistema técnico que el humano•Seguridad laboral vinculada al desempeño•Se cree que las recompensas son un buen método para motivar•Retribución vinculada a resultados•Se castiga a quienes cometen errores•El castigo más severo es perder el puesto.

Fuente: Sethia y Von Glinow con adaptaciones del autor (citado en la bibhografía)

Vinculando estos modelos de gestión cultural con los modelos de gestión publica vistos con anterioridad, podemos decir que al Modelo Organizacional Jerárquico le corresponde el modelo de gestión cultural Apático; al Individualista el Exigente; al Fatalista el Anémico y al Igualitario/Participativo el Integrativo. Se puede ver esta relación en el cuadro que sigue:

Cuadro 6

Modelos de Gestión Pública y Modelos de Gestión Cultural

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	<i>Estilo Fatalista</i> Modelo Anómico	<i>Estilo Jerárquico</i> Modelo Apático
	Bajo	<i>Estilo Individualista</i> Modelo Exigente	<i>Estilo Igualitario</i> Modelo Integrativo

Fuente: Hood Ch. con adaptaciones del autor

En cuanto al modelo Integrativo como culturalmente congruente con el modelo de gestión participativo, debemos ampliar la idea de integración no sólo “hacia adentro” sino, y fundamentalmente “hacia afuera”, con un fuerte énfasis de articulación de intereses entre mercado, sociedad civil y Estado. En este sentido, el *governance* (concepto clave de este espacio paradigmático), requiere un modelo integrativo que articule intereses de múltiples actores sociales y, a su vez, una fuerte integración hacia adentro y apertura de los propios aparatos públicos hacia el mercado y la sociedad civil. Llamaremos a esto integración extra e intraorganizacional.

Para el mismo caso del modelo cultural integrativo, el concepto de resultados deberá ampliarse del tradicional esquema insumo-proceso-producto, hacia concepciones más complejas y multidimensionales de lo que significa “resultados” en gestión pública (tema que ya tratamos con anterioridad).

Continuando con la noción de congruencia, dijimos en un principio que los modelos de liderazgo deben ser congruentes con las culturas organizacionales que los sustentan y hablamos también del liderazgo culturalmente sustentado (*culturally endorsed leadership*). Ahora ampliaremos el concepto de congruencia diciendo que el modelo de liderazgo debe ser congruente con la cultura que lo sustenta y también con el modelo de gestión a adoptarse.

En este sentido, al modelo jerárquico le corresponde un modelo de liderazgo del tipo “administrador” (*stewardship*)⁵¹. *“Los líderes son vistos como guardianes de los bienes públicos y su legitimidad proviene de la conformidad de sus comportamientos con los deseos y aspiraciones de políticos elegidos democráticamente. Los líderes ejecutan políticas y orientaciones decididas a nivel superior. El conservadorismo es visto como positivo y garantiza la continuidad de las instituciones y servicios. La conformidad con reglas burocráticas no es un impedimento para el “delivery” de servicios públicos efectivos, sino por el contrario, los medios que dichos líderes utilizan para asegurar la responsabilidad democrática de respeto por la ley por sus actos y acciones. En esta perspectiva, la innovación es valorada siempre y cuando contribuya al mantenimiento de los valores tradicionales de servicio que legitima la producción de bienes públicos”.*

Si ahora nos posicionamos en el otro extremo, veremos que al modelo individualista le corresponde un modelo de liderazgo del tipo emprendedor (*entrepreneur*)⁵². *“El liderazgo emprendedor focaliza la atención en el comportamiento innovativo y la creciente atención de los líderes a las demandas del contexto y a las preferencias de*

⁵¹ Denis J.L et al. Op. cit.

⁵² Idem anterior

diferentes grupos de interés. Según este enfoque, lograr mayor efectividad en los servicios públicos depende de la creatividad y dinamismo de líderes fuertes que no se sienten restringidos por el peso de la tradición o las reglas formales. Para limitar el riesgo de un comportamiento oportunista, las organizaciones públicas gestionadas bajo este modelo instrumentan un sistema de incentivos análogo al que puede encontrarse en el sector privado”.

En la trayectoria de cambio que en los años 80 siguió a la crisis paradigmática del modelo jerárquico *weberiano* (apático) y su tránsito hacia el modelo individualista (exigente), podemos apreciar la consolidación de ambos tipos de líderes que aparecen hoy día como capas geológicas dentro de las organizaciones públicas, conviviendo ahora dentro de un modelo que nuevamente esta entrando en crisis. ¿Serán esos líderes los disponibles para iniciar el nuevo proceso de transformación hacia un modelo igualitario/participativo? ¿Habrá que apelar a otros perfiles? Algunas respuestas a estos interrogantes aparecerán en próximos párrafos.

Si bien no interesa aquí hacer mayores referencias sobre el tipo de liderazgo que correspondería al modelo fatalista porque no es de interés para este trabajo, no vendría mal señalar que la anomia genera también perfiles de liderazgo de conservación, muy especialmente porque destacarse en tal tipo de situaciones puede ser más perjudicial que beneficioso (para quien intenta hacerlo). Navegar la incertidumbre y la anomia es la virtud de los líderes que operan bajo el modelo fatalista; la cuestión clave es superar la tormenta y no naufragar en el intento. Los llamaremos líderes de la supervivencia. Lo que sí interesa desarrollar con más detalle son las precisiones sobre modelo de liderazgo que corresponde al modelo igualitario/ participativo.

En este sentido, aportaremos dos ideas sobre el particular. La primera tiene relación con el *modelo de liderazgo congruente con los modelos igualitarios y post-burocráticos*. La segunda habla del *modelo de liderazgo requerido durante el proceso de cambio o trayectoria entre un espacio paradigmático y otro (de dónde estamos hacia el nuevo modelo)*.

Veamos la primera cuestión. La idea popular que existe sobre “un líder” hace referencia a la imagen de alguien autónomo, poderoso e influyente, capaz de determinar los destinos de la organización que conduce. Esta imagen que parece muy simplista, aún en organizaciones del sector privado, lo es más cuando pensamos en lo público bajo los modelos igualitario/participativo y post-burocrático, donde las cuestiones a resolver y los proyectos a impulsar están cruzados por múltiples objetivos y estructuras de poder difusas con fronteras organizacionales borrosas entre lo público y lo privado. Bajo estos modelos, las organizaciones públicas se encuentran cada día más involucradas en complejas redes (*networks*) poliárquicas y pluralistas, donde los propósitos son ambiguos, las reglas contradictorias, los recursos escasos y los procesos de negociación múltiples ⁵³.

En este sentido, si tuviéramos que caracterizar el liderazgo requerido para estos modelos podríamos hacerlo desde una perspectiva multifacética integrada por tres vertientes teóricas: la denominada Actor Network Theory, la Conventionalist Theory y la Social Practice Theory ⁵⁴.

⁵³ Cohen M. D. & March J. *Leadership and Ambiguity*, Boston, Harvard University School Press, 1986

⁵⁴ Citadas por Denis J.L. *Op. Cit.*

La *Actor Network Theory*⁵⁵ habla de las habilidades y competencias que deben tener los líderes para la construcción de redes (*networks*), no sólo en cuanto al establecimiento de relaciones interpersonales, sino también en todo lo relacionado con la institucionalización de pautas de vínculo, poder difuso, e influencia entre diferentes actores sociales y organizaciones.

La *Conventionalist Theory*⁵⁶ hace aportes en términos de la generación de decisiones sustentables en un contexto de objetivos múltiples y conflictivos. Bajo esta perspectiva, los líderes trabajan con actores que pertenecen a diferentes esferas institucionales y sostienen distintos puntos de vista, intereses y valores. Un líder será considerado exitoso, si es capaz de incorporar dichas visiones dentro de las estrategias organizacionales que, a su vez, serán consideradas legítimas mientras sean coherentes con las múltiples lógicas, y aceptadas por los varios actores interesados (*stakeholders*) dentro y fuera de su propia organización. “Articulación” parece ser aquí el concepto clave.

Finalmente, la *Social Practice Theory*⁵⁷ señala que los líderes públicos exitosos lo serán también si, además de ser permeables a un poder difuso y objetivos divergentes, desarrollan competencias que les permitan enfrentar un complejo sistema de reglas y procedimientos que requieren una cantidad considerable de conocimiento técnico/práctico y habilidades informales para “navegar” la burocracia. Esta *expertise* no sólo hace referencia a

⁵⁵ Callon M. Some elements of a Sociology of Translation: domestication of the scallops and fisherman in St Brieuc Bay, en Law (ed) *Power, Action and Belief: A new sociology of knowledge*, London, Routledge, 1986. Latour, B. *Science in Action*, Milton Keynes: Open University Press, 1987

⁵⁶ Boltanski, L. & Thevenot L. The reality of moral expectations: a sociology of situated judgement, *Philosophical Explorations*, 2000

⁵⁷ Coble-Vinzant, J & Crothers L. *Street level leadership: discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington DC, Georgetown University Press, 1998

“tener cintura” para respetar y al mismo tiempo sortear obstáculos de reglas y procedimientos, sino también para conocer y saber gestionar la brecha existente entre decisiones estratégicas del más alto nivel, y el conocimiento profesional cotidiano que hace posible instrumentarlas. En definitiva, conocimiento formal y conocimiento “tácito” experiencial es central para la efectividad del liderazgo; los líderes deben ser habilidosos “practicantes” dentro de la compleja maquinaria de la toma de decisiones en organizaciones públicas.

En síntesis: gestión del poder difuso, articulación de intereses divergentes y conocimiento práctico para desenvolverse en la maraña burocrática son los tres elementos clave que caracterizan al líder del modelo igualitario/participativo. Difícil es encontrar un rótulo síntesis de este perfil; a falta de mejores ideas, lo denominaremos líder articulador.

Y si todas estas características son claves tanto para el modelo igualitario/participativo como para el modelo post-burocrático, en este último merecen destacarse algunas dimensiones adicionales de liderazgo requerido: orientación al cliente/ciudadano, trabajo en equipo, orientación a resultados, creación de valor, toma de decisiones en el lugar donde se originan los problemas.⁵⁸

En el cuadro que sigue puede verse la vinculación entre modelo de gestión organizacional, y modelos de gestión cultural/liderazgo requeridos.

⁵⁸ Barzelay, M. *Op. cit.*

Cuadro 7

Modelos de Gestión Pública, de Gestión Cultural y de Liderazgo

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	<i>Estilo Fatalista</i> Modelo Anómico Liderazgo de la Supervivencia	<i>Estilo Jerárquico</i> Modelo Apático Liderazgo Administrador (Para el NWS/ modelo post-burocrático: liderazgo orientado a resultados)
	Bajo	<i>Estilo Individualista</i> Modelo Exigente Liderazgo Emprendedor	<i>Estilo Igualitario</i> Modelo Integrativo Liderazgo Articulador

Fuente: Hood Ch. con adaptaciones del autor

Pasando ahora a la segunda cuestión (*modelo de liderazgo requerido durante el proceso de cambio o transitando la trayectoria entre un espacio paradigmático y otro*), podemos decir que el liderazgo ha sido y es una materia largamente considerada en la literatura organizacional⁵⁹. Los primeros estudios de los años 40 estuvieron fundamentalmente preocupados por las características de los líderes efectivos, y la idea central era identificar aquellas características que aseguraban capacidades de liderazgo excepcionales. De acuerdo a esta perspectiva, el liderazgo es intrínseco a un determinado individuo, no el resultado de aprendizaje o socialización. La tan popular afirmación “un líder nace, no se hace” es una buena síntesis de lo que esta corriente teórica sostiene.

⁵⁹ House R & Aditya, R. The social scientific study of leadership: quo vadis?, *Journal of Management* 23, 1997.

Una segunda corriente de pensamiento sostiene que los líderes efectivos son tales en la medida que desarrollan comportamientos o estilos de liderazgo que impactan sobre la *performance* de trabajo en equipo o satisfacción general de un colectivo humano. Estos estudios fueron típicos de los años 50 y 60, y utilizaban cuestionarios para indagar acerca de percepciones que los colaboradores tienen de sus líderes, concluyendo que los líderes efectivos son aquellos que gozan de la mayor consideración de sus colaboradores, sin discriminar contextos específicos dentro de los cuales el liderazgo es ejercido.

Más adelante aparecen las corrientes que sostienen que el liderazgo es contingente a diversas situaciones contextuales. Orientación a la tarea y orientación a la gente son dos categorías conceptuales (similares a las que ya vimos más arriba para otros fines) muy utilizadas por esta corriente, que sostiene que la efectividad de tales orientaciones depende de diferentes situaciones contextuales tales como características del colaborador, del sistema técnico, del tipo de organización, etc.

Más contemporáneamente aparecen concepciones del liderazgo que consideran al líder como alguien que es capaz de servir de modelo a los demás (carisma), proveer una visión organizacional atractiva a sus seguidores (inspiración motivacional), promover un enfoque racional sobre como lograr resultados y gestionar recursos (estimulación intelectual), y tener habilidades y actitudes de prestar atención a las diferencias individuales (consideración de las personas). A esto se lo denomina *liderazgo transformacional*.

Sostendremos aquí que el liderazgo transformacional es aquél requerido para gestionar procesos de cambio interparadigmáticos/ intermodelos como los que venimos describiendo en estas páginas.

Todo esto con un agregado: el liderazgo requerido deberá ser congruente con la cultura organizacional dentro de la cual este liderazgo se ejerce. Se denomina a esto *liderazgo culturalmente contingente* (*culturally endorsed leadership*); para esta corriente de pensamiento los líderes no nacen, sino que se hacen (culturalmente hablando). La cuestión tiene su propia dinámica porque, en el largo plazo, la acción sostenida de líderes carismáticos puede modificar las culturas que les dieron origen. Esto significa que, en procesos transformacionales como los que venimos describiendo, se debería pensar que los líderes no nazcan contraculturales, aunque después desarrollen suficiente influencia como para serlo y modificar las culturas de origen ⁶⁰.

⁶⁰ House, R. & Aditya, R. *Idem anterior*



7. Agenda para el futuro



7. Agenda para el futuro

Finalizando las consideraciones realizadas, sería interesante dejar planteada una agenda para el futuro en cuanto al proceso de cambio organizacional que seguramente será necesario encarar en materia de gestión pública de aquí en más.

Los principales ejes dicha agenda son:

a. Una nueva definición del Rol del Estado

Los modelos de Estado *Weberiano* y Neo-Liberal deberán repensarse, sea en términos de un Estado Post-Burocrático o en términos de un Estado Igualitario Participativo. Eso exigirá una definición clara sobre el rol de nuevo modelo de Estado a impulsar.

b. Rol del Estado y el concepto de resultados

Si imaginamos un eje de resultados que comienza con el cumplimiento de la ley administrativa y la gestión por normas, y sigue con el concepto de resultados basado en el esquema empresarial de la eficiencia input/output, el nuevo modelo de Estado deberá redefinir que significa “resultados” en un sentido más amplio, avanzando en ese eje hipotético planteado antes, donde la eficiencia sea una de las dimensiones posibles, pero al mismo tiempo eficacia, relevancia, sustentabilidad y satisfacción de necesidades públicas entren en consideración.

c. Tecnologías de Gestión Pública: calidad y relevancia

Dice un viejo aforismo que para transformar un gran sueño en realidad, primero hay que tener un gran sueño. Las reformas del Estado exitosas siempre tuvieron un gran sueño impulsor, una visión potente. Por mencionar la más extendida en países desarrollados, la reforma neoliberal de los 80 fue impulsada por una visión fuerte que vino acompañada por una impresionante batería de tecnología de gestión adecuada a la implementación exitosa de dicha visión. Allí se combinaron en dosis más o menos apropiadas los conceptos de calidad (eficiencia tecnológica) y relevancia (satisfacción de necesidades públicas). Si pensamos en un nuevo modelo de gestión para el Estado, también habrá que tener en cuenta calidad y relevancia de la tecnología de gestión a utilizarse para tener razonables probabilidades de éxito; pasar de la visión a la acción.

d. Participación y respuestas de la Administración Pública a las demandas sociales

El desafío de la participación de la sociedad en la gestión y control de políticas públicas y la respuesta de la Administración Pública a dicho desafío será otra cuestión a tener en cuenta. *Governance* es un concepto interesante; habrá que ver entonces con qué tecnologías de gestión pública lo hacemos factible.

e. Cultura Organizacional y Liderazgo

Capas geológicas de cultura burocrática, superpuestas con algunas formaciones de cultura individualista, deberán ahora convivir con una nueva cultura organizacional basada en conceptos de calidad, resultados, clientes, participación y *governance*. Los líderes que impulsen la transformación deberán sustentarse a futuro en dicha cultura y tener la

habilidad de no ser al principio tan contraculturales como para generar un rechazo que los desacredite para una futura labor transformacional.

Los desafíos generan entusiasmo, pero en muchas ocasiones son precedidos de anomia y fatalismo (estamos en manos del destino).

Terminaremos este artículo incluyendo un cuento de Las Mil y Una Noches con el deseo de generar entusiasmo y ahuyentar el fatalismo como pensamiento paralizante.

“Vivía en Bagdad un comerciante llamado Zaguir. Hombre culto y juicioso, tenía un joven sirviente, Ahmed, a quien apreciaba mucho. Un día, mientras Ahmed paseaba por el mercado, se encontró con la Muerte, que lo miraba con una mueca extraña. Asustado, echó a correr y no se detuvo hasta llegar a casa. Una vez allí le contó a su señor todo lo ocurrido, y le pidió un caballo diciendo que se iría a Samarra, donde tenía unos parientes, para de ese modo escapar de la muerte.

Zaguir no tuvo inconveniente en prestarle el caballo más veloz de su cuadra, y se despidió diciéndole que si forzaba un poco al caballo podría llegar a Samarra esa misma noche.

La Muerte paseando por los bazares.

- ¿Por qué has asustado a mi sirviente? -preguntó a la Muerte- Tarde o temprano te lo has de llevar, déjalo tranquilo mientras tanto.

- Oh, no era mi intención asustarlo -se excusó ella- pero no pude evitar la sorpresa que me causó verlo aquí, pues esta noche tengo una cita con él en Samarra.”

Una visión definida, un rumbo establecido, una trayectoria que nos lleve hacia el horizonte deseado y un liderazgo transformacional sustentado en la cultura que lo sostiene, son claves para el cambio a impulsar. La anomia, como en el caso del sirviente del cuento, muchas veces se instala cuando no tenemos claro el objetivo, no sabemos si ha llegado o no la hora del cambio y no tenemos la voluntad suficiente para enfrentarlo.

Aportes para un modelo de Planeamiento Estratégico Participativo

Isidoro Felcman | Gustavo Blutman

Publicado originalmente en la revista de la ASAP
Julio 2010 N° 45.

*Se agradece la colaboración de los Coordinadores
y Asistentes del Plan Estratégico Agroalimentario
y Agroindustrial, Participativo y Federal*

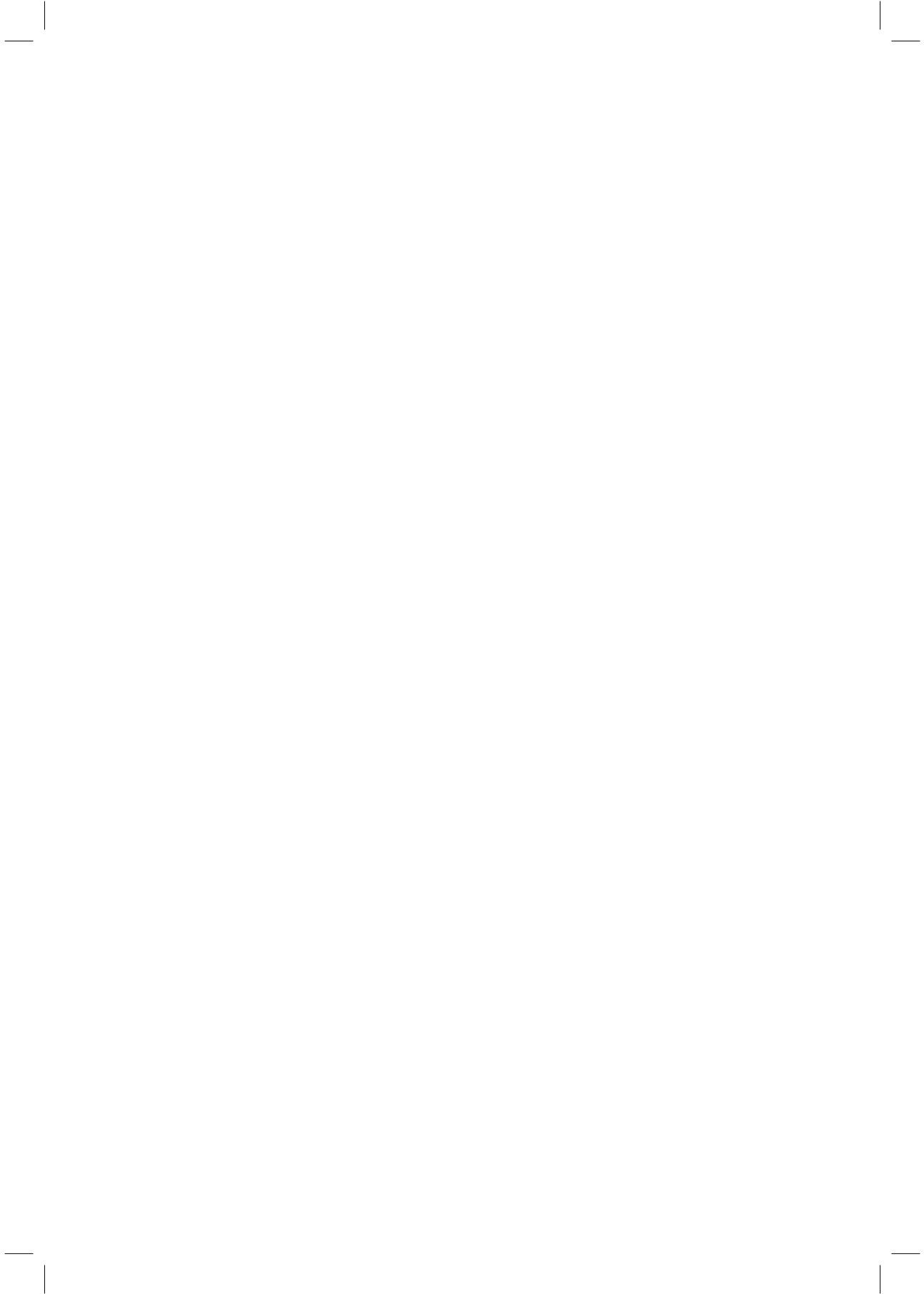


Introducción

Se presenta un planteo vinculado a nuevas formas de planificación en el sector público a través de esquemas participativos. Tal vez la Administración Pública sea el ámbito propicio para este tipo de esquemas conceptuales y metodológicos de participación. Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, este último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación. Esto nos lleva a establecer una segunda diferencia que la abarca, entre los conceptos tradicionales de planificación (normativa) y la planificación estratégica.



1. *La necesidad de generar una visión
compartida de futuro*



1. La necesidad de generar una visión compartida de futuro ¹

Los argentinos necesitamos construir colectivamente una visión compartida de futuro, pero esta necesidad no nos encuentra solos en el mundo. La crisis financiera de las hipotecas y los derivados financieros en los Estados Unidos y el mundo desarrollado está derrumbando hoy en día las bases del neoliberalismo económico, las creencias en el mercado como mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y la “teoría del derrame” como forma de redistribución de la renta económica y construcción de una sociedad más justa.

Necesitamos reconstruir con urgencia nuestro capital social que, de aquí en más, será un factor crítico para transformarnos en una sociedad próspera y justa.

El pasado nos encontró muchas veces como esos barcos de competencia que participan para llegar a la meta atraídos por un importante premio. El que llega primero es el ganador. En algunos casos hay un podio (premio consuelo) donde se ubican el segundo y el tercero. Los demás competidores quedan fuera de la escala por efectos del darwinismo social. Todos hicieron el esfuerzo y todos merecerían alguna suerte de premio. Muchos de ellos seguramente podrían ser número uno en el futuro, si les damos los medios para mejorar. Lamentablemente el sistema sólo reconoce a los más aptos y descarta al resto. Así perdemos oportunidades de desarrollar al conjunto de nuestros navegadores: nuestro capital social.

¹ El presente esquema de pensamiento se encuentra en proceso en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

El desarrollo de nuestra sociedad de aquí al futuro dependerá fuertemente de que el Mercado y la Sociedad Civil logren una convergencia. En dicho proceso el Estado deberá cumplir un rol fundamental: ser el articulador de intereses sectoriales en pos de lograr el interés colectivo.

Para ello es necesario reconocer que en la sociedad existen actores que persiguen intereses particulares y que en el marco de un sistema social organizado con el valor de la confianza como sustento social básico el interés general es un bien superior a la suma de intereses particulares, muchas veces en conflicto.

Si seguimos algunos aportes de especialistas en el desarrollo equitativo² veremos que éste puede ser descripto como la posibilidad de dotar a los miembros de una sociedad de participar libremente en el proceso político, la generación de capacidades para buscar el bienestar económico, las redes y conexiones que hacen posible la integración social, el libre acceso a las fuentes de información y las estructuras que garantizan la seguridad personal. Esto requiere de mecanismos institucionales mediante los cuales las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean consideradas en el centro de la escena.

Los actores deben servistos, en esta perspectiva, como activamente involucrados en forjar su propio destino, y no simplemente como recipientes pasivos de programas de desarrollo forjados en el lejano escritorio de una organización burocrática estatal.

El Estado, el Mercado y la Sociedad tienen que desempeñar roles centrales para fortalecer y salvaguardar la capacidad de los actores a tales fines. Se trata de un rol de soporte, destinado a que todas

² Sen, Amartya, La Democracia como valor universal, Discurso pronunciado en el Congreso por la Democracia celebrado en Nueva Delhi (febrero de 1999), tomado del *Journal of Democracy*, vol. 10, número 3, pp. 3-17, The John Hopkins University Press and National Endowment for Democracy, julio de 1999.

las capacidades individuales puedan ponerse en juego. En ningún caso estamos hablando de programas y soluciones cerradas, o lo que comúnmente se llama “enlatadas”. En este contexto de ideas, los planes de Gobierno “listos para ser aplicados” y elaborados bajo la creencia de que hay una única y mejor manera de hacer las cosas a la larga tienden al rechazo y al fracaso.

Desde la perspectiva que impulsamos aquí, los actores sociales deben sentir que han contribuido efectivamente a generar esa visión compartida de futuro y, a tales efectos, el Estado debe desarrollar un proceso para garantizar que aquéllos logren alcanzarla y construirla colectivamente.

El instrumento que por excelencia garantiza el logro de una visión compartida se llama Planeamiento Estratégico. Para nuestro caso adquiere carácter participativo porque creemos que es la mejor manera de generar esa visión compartida.

Antes de eso hablaremos de un ingrediente fundamental: la confianza.



2. Reconstruire la confianza



2. Reconstruir la confianza

Los argentinos tenemos una historia plagada de desencuentros. No es desacertado decir que no tenemos muy desarrollada una visión compartida de futuro, ya que durante décadas hemos intentado imponer autoritariamente proyectos sectoriales por encima de un proyecto compartido de Nación.

Esa sectorialidad y autoritarismo nos han llevado a un estado social anómico³. Tenemos desconfianza unos de los otros, experimentamos un sentimiento de alienación ante la destrucción de estructuras fundamentales de la sociedad que debemos poner nuevamente de pie para volver a ser una sociedad amplia, pluralista, que permita transformar el egoísmo individual y sectorial en un proyecto compartido de Nación.

Una de las lecciones más importantes que podemos aprender del análisis de la vida económica y social de una Nación es que su bienestar, su progreso social y su capacidad de competir en el mundo desarrollado se hallan condicionados por una característica social básica: la confianza.

Muchos son los ejemplos que aportan diferentes pensadores contemporáneos sobre los efectos que tiene una comunidad cultural formada no sobre la base de reglas y normas explícitas, sino a partir de obligaciones morales recíprocas que todos los actores sociales, tienen sobre el desarrollo económico y social. En muchas de esas sociedades la confianza en el otro como valor previo y superior al

³ Durkheim, Emile, *El Suicidio*, Alianza Editorial, 2003.

resto de los valores se ha convertido en un objetivo en sí mismo. Dicho de otra manera, cada actor se siente motivado por algo más grande que el interés individual y su éxito depende de la puesta en juego de dicho valor de confianza.

Podemos decir que la falta de confianza es un déficit de “capital social”, es decir, la capacidad de los diferentes actores sociales de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes⁴.

Hoy es aceptado que, aún en materia estrictamente económica, el capital está cada vez menos representado por la tierra, las máquinas y la tecnología, y cada vez más por el conocimiento y las habilidades del ser humano. Además de las habilidades y conocimientos, una parte importante del capital social está constituida por la capacidad de los individuos de asociarse entre sí. Esta capacidad sería de importancia crítica, no sólo para la vida económica de una comunidad sino para otros aspectos de su existencia social.

La capacidad de asociación depende a su vez del grado en que los integrantes de una comunidad comparten normas y valores, así como de su facilidad para subordinar los intereses individuales a los más amplios del grupo. A partir de esos valores compartidos nace la confianza, y ésta, como veremos, tiene un valor económico amplio y mensurable.

Previamente debemos entender qué es un actor social, cómo ello nos lleva a la necesidad de incorporarlo a nuestra visión de la realidad, entender que existe un “otro” que a veces ve y piensa la realidad como nosotros y a veces lo hace de manera diferente, aceptar las diferencias y a partir de ellas instalar un proceso (planeamiento estratégico participativo) que convoque voluntades y las aliente a construir colectivamente un proyecto compartido.

⁴ Ver Coleman, James S., *Foundations of Social Theory*; Cambridge: Harvard University Press. 1990, Fukuyama F., Trust, *La confianza*; Editorial Planeta, 1998.

3. La visión del otro: los actores y el juego social



3. La visión del otro: los actores y el juego social

¿Qué es un actor social?

Para reconstruir la confianza entre los actores del sistema y en especial para encarar un proceso de planificación participativa debemos entender qué es un actor social.

Toda planificación supone la existencia de “actores”, ya que ellos forman parte de la realidad que se intenta transformar. Los mismos existen, no son una creación analítica, no son un dato dado de dicha realidad, no se pueden apreciar de forma aislada y estática. Los actores son dinámicos y operativos, se mueven e interaccionan en diferentes contextos y situaciones.⁵ Entenderlos como sujetos predecibles, sólo pasibles de movimientos mecánicos y reactivos, es reducir el análisis a una visión ingenua y erigir una quimera que sólo puede opacar la compleja realidad que se intenta abordar.

Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Son ellos los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.

⁵ Macchiarola de Sigal, Viviana, Enfoques de Planeamiento y Racionalidad de la Acción en: <http://www.unrc.edu.ar/publicar/cde/Macchiarola.htm> y Wagner, Alejandra, Cátedra de Administración en Trabajo Social, fts: UNLP año 2006 ficha n° 25, Actores Sociales: los sujetos del cambio en http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_26_administracion.pdf. Ambos trabajos son muy buenas síntesis de los aportes de Carlos Matus, autor que nuestra propuesta toma como referente central en cuanto a las dimensiones ideológicas, conceptuales, metodológicas e instrumentales requeridas para la elaboración de un Plan Estratégico. Ambas contribuciones serán utilizadas varias veces a lo largo de los próximos puntos.

Los actores, para analizar y comprender la realidad que los rodea, adoptan determinadas teorías y modos de ver el mundo. A partir de ellos guían su accionar, poniendo en juego prejuicios, supuestos, expectativas, capacidades (e incapacidades), ideologías, poder. En este sentido se constituyen como portadores de ideas, y en muchos casos, creadores de esas ideas y propuestas.

Un actor social presenta las siguientes características:

- Su comportamiento es activo y creativo. Si bien se encuentra restringido o limitado, nunca está directamente determinado y suele no seguir lógicas claras o esperables. Incluso la pasividad, de una forma u otra, es el resultado de una elección⁶. Siempre conserva un margen de libertad y de negociación que se convierte en una fuente de incertidumbre y por ende de poder hacia los otros actores.
- Es, a su vez, productor y producto del sistema social y como tal modifica su entorno y es modificado por él. Por tanto, sus propias motivaciones, intereses, necesidades y expectativas son constructos sociales, surgen a partir de una trayectoria histórica del actor en dicho entorno, que al mismo tiempo modifican.
- Tiene proyectos y objetivos que guían su acción, que rara vez son claros y rígidos, sino ambiguos, parciales y a veces contradictorios. Sin embargo, su comportamiento siempre tiene sentido y es racional respecto a las oportunidades y debilidades del contexto y en relación con el comportamiento de los otros actores.
- Tiene un poder relativo medido en la relación de fuerzas con otros actores.

⁶ Crozier, Michel, Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

- Participa en el juego social y desarrolla estrategias de acción que pueden presentar dos aspectos: ser ofensivas, aprovechando las oportunidades con el objetivo de mejorar su situación, o ser defensivas, manteniendo y utilizando su margen de libertad y su capacidad de actuar.
- Posee una organización particular que le permite actuar colectivamente y establecer una presencia fuerte y estable en el sistema social.

La herramienta principal del actor es su acción, una acción-conocimiento; es decir, el actor utiliza un conocimiento desde una dimensión eminentemente operativa para moverse, para saber qué hay que hacer y cuándo, cómo hacerlo y con quiénes.

Si bien en el juego social intervienen otros individuos o poblaciones no organizadas, éstos no participan de esta noción de actor y resulta mucho más dificultoso abordarlos desde un análisis sistematizado como el que aquí se propone. Por otro lado, poner en el foco del análisis a aquellos grupos que se identifican como organizados y con mayor peso en la escena pública está directamente relacionado con entender el juego social como juego entre unos pocos.

No se trata de pensar un juego donde son muchos los actores que por acumulación toman una decisión colectiva y donde las individualidades pesan poco, sino más bien de pensarlo como un despliegue de pocos actores pero con un peso decisivo en la toma de decisiones, en representación de diversos tipos de organizaciones (jefaturas de partidos políticos, directivos de organizaciones gubernamentales, grupos de presión organizados, sindicatos, organizaciones religiosas, económicas y militares, etc.).

Analizando a los actores

El análisis del comportamiento de los actores es altamente complejo, difícilmente predecible y de ahí el juego social. Los actores sólo son tales en una situación determinada, en la interacción con los otros, generando dinámicas que no suelen cristalizarse fácilmente.

El planeamiento estratégico participativo busca y consigue esclarecer el mapa de actores y sus estrategias desplegadas en el juego. En este sentido se propone tener en cuenta elementos claves, que se constituyen como un conjunto de *invarianzas* que suelen caracterizar y definir a los actores sociales⁷:

- Interés: vínculo con el tema en discusión, qué está en juego.
- Valor: relación que tiene el tema con cuestiones importantes relativas a sus principios, ideología, escala de valores.
- Peso: control de recursos y adhesiones.
- Fuerza: capacidad de operar y participar en el juego social.
- Motivación: grado de interés y/o necesidad por involucrarse en el tema, en base a la conjugación de intereses y valores planteados en los puntos previos.
- Experticia: acumulación de destrezas y habilidades demostradas en cuanto al uso, capitalización y aprovechamiento de los recursos en juego.
- Soporte cognitivo: potencial científico-técnico de los recursos que controla, “saber específico” del que dispone, que lo posiciona de un modo especial en el tratamiento del tema en cuestión.

⁷ Matus, Carlos, (1987) citado en Wagner, Alejandra, op. cit.

Tomar en cuenta los aspectos anteriormente descriptos permitirá tener una mejor aproximación a las jugadas que los actores pueden llegar a desarrollar.

El estudio del actor debe incluir necesariamente el análisis de la historia de sus actuaciones. Esto no es otra cosa que un seguimiento de la trayectoria de este actor, revisando los elementos descriptos anteriormente, identificando, en definitiva, el conjunto de capacidades de producción de dicho actor y sus *invarianzas*.

La recuperación de tales trayectorias supone construir un soporte fáctico al conocimiento que se tiene de ese actor, poniendo bajo análisis temas como: alianzas realizadas en el pasado, valores encarnados en esas alianzas, conocimiento de la situación, recursos controlados, fracasos y jugadas valiosas, etc. Esto es, entender los elementos que permiten su accionar en determinados contextos y escenarios y la alteración de su accionar.

Diseño de estrategias

La dinámica de los actores requiere diseñar estrategias viables que no necesariamente siguen un cronograma preestablecido. En ese diseño debemos tratar de comprender los diferentes movimientos aleatorios y volátiles que siguen los actores; esos proyectos poco claros y hasta contradictorios en los que enmarcan su acción.

Por lo visto hasta aquí, reconocer la existencia de actores sociales, tener de ellos una buena caracterización, indagar acerca de sus intereses, necesidades y expectativas y, fundamentalmente, iniciar en forma colectiva un diálogo tendiente a generar una visión compartida, son pasos fundamentales para reconstruir la confianza, e inducir a imaginar un futuro colectivo compartido.

La Planificación Estratégica Participativa es el instrumento que nos ayuda en esto. Sus conceptos e instrumentos básicos son el diálogo, la visión compartida, el involucramiento y la generación de compromiso.

4. La planificación estratégica participativa



4. La planificación estratégica participativa

Se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el dialogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo. En este sentido, se plantea una diferencia elemental entre planear y ser planeado, este último término entendido como un mecanismo pasivo que termina impactando en quien no desea la planificación. Esto nos lleva a establecer una segunda diferencia que la abarca, entre los conceptos tradicionales de planificación y la planificación estratégica.

La planificación normativa o tradicional es la forma convencional donde un equipo técnico presenta un esquema rígido de metas y objetivos que expresan lo deseable, buscando intervenir en el curso de los procesos sociales. La importancia del rol de los expertos es fundamental en la elaboración del plan, programas y proyectos y el centro de la planificación es el diseño.

Sin embargo, la tendencia en planificación es fomentar etapas participativas, donde los diferentes interlocutores se sientan comprometidos y se vinculen las diferentes partes de la organización a partir de la integralidad del plan.

Distintas experiencias han demostrado que difícilmente un actor se comprometa con algo que no le pertenece, donde no ha podido intervenir con sus aportes o donde no han tenido en cuenta sus expectativas, necesidades e intereses. El Plan Libro, producto del planeamiento normativo, pasa a convertirse en un documento

creado bajo una racionalidad técnica, en algún escritorio burocrático, estableciendo una única y mejor manera de hacer las cosas.

El planeamiento estratégico participativo, como herramienta para pensar y crear la acción futura, es un proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender, entre el presente que se quiere cambiar y el futuro que se desea alcanzar colectivamente.

Para ello, el planeamiento estratégico requiere de un tipo particular de conocimiento para la acción intencional y reflexiva, el cual necesita instalarse mediante la generación de un espacio que promueva y permita el diálogo constructivo, destinado a que los actores puedan aportar al proceso de construcción colectiva del futuro. En dicho proceso se irán generando diferentes mecanismos (cooperación, cooptación, conflicto, persuasión, negociación, mediación, disuasión) en relación a un actor principal llamado Estado que tiene la capacidad y atribuciones de articular intereses sectoriales en pos de alcanzar el bien común.

Ahora bien, instalar la metodología de planificación estratégica participativa requiere diferenciarla:

- por un lado, de la planificación normativa tradicional, cuyo producto principal es el denominado Plan Libro que, como su nombre lo indica, tiene un único destino final: adornar los anaqueles de una biblioteca; y por el otro,
- asociarla a la Planificación Estratégica Situacional con el agregado de todos los mecanismos que faciliten la participación de los actores en la elaboración del Plan y de la participación del Estado como articulador de intereses sectoriales.

¿Qué es el planeamiento normativo?

El planeamiento normativo se desarrolló en los años 60. Sintéticamente, podemos enunciar sus características centrales en los puntos siguientes⁸:

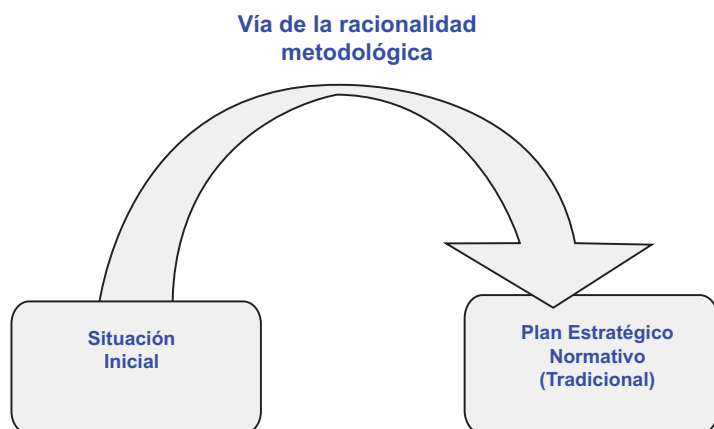
El actor que planifica y gobierna el proceso es uno solo, el equipo técnico o desarrollador, mientras los demás son simples agentes. Este actor se asume con un poder absoluto y con una visión única y se elimina ficticiamente al otro. El supuesto básico que sustenta a la planificación tradicional es que *“el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican”*⁹.

El plan se elabora, entonces, en base a un diagnóstico realizado por sujetos planificadores que se encuentran “fuera” de la realidad a transformar (ver figura 1). Este diagnóstico supone la inclusión de una sola visión y una explicación única y verdadera del funcionamiento de las cosas. Se construye, por lo tanto, un “deber ser” en un contexto predecible.

⁸ Ver Macchiarella de Sigal (op. cit.)

⁹ Matus, Carlos, *Política, planificación y gobierno*, Fundación Altadir, p. 88, Caracas, 1987.

Figura 1: El Plan normativo



Fuente: elaboración propia

Bajo estas circunstancias resulta dudoso que se consideren adecuadamente los oponentes, obstáculos y limitaciones que condicionan la factibilidad del plan. Los objetivos son entendidos como normas a cumplir, independientes del contexto y de su posibilidad de realización. Se establecen luego los medios y recursos necesarios para alcanzar los fines convenidos. El futuro se convierte en algo predecible, no existiendo espacio para la incertidumbre que genera el comportamiento de los actores mencionado anteriormente.

En esta concepción mecanicista del mundo, éste se rige por regularidades causales que permiten formular generalizaciones o leyes, donde los casos individuales se ven subsumidos en ellas. Las explicaciones causales permiten creer en un futuro controlable y predecible, donde las acciones se reducen a comportamientos medibles y regulares. La idea de un futuro predecible ignora las dificultades, contradicciones y oposiciones, propias de los procesos sociales.

El diagnóstico, como primera etapa del planeamiento normativo, es definido como *“la aplicación de la investigación social a la realidad con el fin de describir, evaluar y explicar la situación concreta y predecir su evolución probable a menos que se intervenga para dirigirla”*¹⁰.

El conocimiento producido es de tipo explicativo y se valida en la intervención sobre la realidad para modificarla. Se sigue una estructura lógica que va de una manifestación de un estado deseado de situación, un conocimiento de la regla, la descripción del contexto o situación, a la recomendación de una acción.

Las acciones instrumentales se miden en base a criterios de verdad y eficacia. Son consideradas racionales cuando se basan en la pretensión de eficacia o éxito.

La aplicación de todas esas reglas técnicas implica un posicionamiento del actor solo frente al objeto o realidad a transformar. No se requiere de un intercambio social con otros sujetos, de un diálogo, del compromiso y participación del otro. También supone una concepción de un mundo único y objetivo.

En efecto, el planeamiento normativo supone un conocimiento de la situación presente, que se explica y evalúa, una predicción del futuro e intervención sobre la realidad para lograr la situación deseada. Luego, las acciones desarrolladas son evaluadas controlando su éxito o eficacia al comparar resultados pretendidos o situación deseada con resultados logrados o situación real.

¹⁰ Citado en Macchiarola de Sigal *op. cit.*

Planificación Estratégica Situacional

El planeamiento estratégico situacional (PES) puede ser abordado como un cuerpo teórico-metodológico-práctico creado por Carlos Matus en franca oposición al planeamiento normativo.

Es una teoría y a su vez un método para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Su objetivo no es establecer normas sino un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata entonces de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder¹¹.

Los actores que participan en el proceso de planificación son varios y persiguen objetivos conflictivos y encontrados. El actor que planifica lo hace desde dentro de la realidad o situación planificada, junto con otros actores. Aquí se ponen en juego los distintos pesos y relevancias de los diferentes actores, los recursos poseídos y controlados por uno y por el otro, existiendo, por lo tanto, diferentes grados de gobernabilidad para los distintos actores.

El diagnóstico no puede ser único y objetivo sino entendido como una explicación situacional. Cada sujeto que participa aporta su visión de la realidad desde su propia situación, es decir, desde su inserción particular en la sociedad. Cada actor interpela a esa realidad desde posiciones diferentes, formulando preguntas, elaborando diversas respuestas, apelando a significaciones divergentes de las acciones del otro. Cada explicación es una lectura parcial de la realidad, desde la posición que ocupa cada actor en el juego social.

El planificador se relaciona inevitablemente con otros adversarios, con otros competidores y, por ende, se realizan “cálculos interactivos” o “juicios estratégicos” propios de la interacción social entre actores.

¹¹ Matus C. *op. cit*

La predicción es limitada y se reemplaza por la idea de previsión. No hay ya un único actor sino múltiples y, en consecuencia, múltiples objetivos contrapuestos. Ya no hay una acción predecible de forma ilimitada, sino llena de incertidumbres e incoherencias.

Por todo ello, este tipo de planificación requiere hacer explícitas las resistencias de los otros al plan propio y sortearlas, lo cual implica un cálculo político permanente y un proceso iterativo entre situaciones de conflicto, concertación y consenso.

El diseño del plan no se reduce a un “deber ser” sino que debe incluir el “puede ser”. Lo normativo también forma parte del planeamiento, pero es tan sólo un momento, sumado a otro explicativo, otro político-estratégico y otro táctico-operacional.

La explicación se hace desde la situación del actor, desde sus propias visiones y en función de sus acciones e interacciones con los otros. Es así como la explicación se aparta del modelo de explicación causal mecanicista, incorporando la categoría de situación.

La situación presente se aborda reconsiderando el agregado de problemas relevantes: *“Explicar significa también comprender el proceso de interrelación entre los problemas para tener una visión de síntesis del sistema que los produce (...) explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero también explicar es precisar el valor que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales”*¹².

En la explicación situacional se incorporan los significados o sentidos de los actores, la descripción e interpretación de los datos en términos de los conceptos y reglas que determinan la realidad social de los propios agentes estudiados, y por ende tendremos explicaciones múltiples, cada una de ellas relativa al contexto y

¹² Ibídem P. 379

particular. Se aborda un tipo de comprensión desde la perspectiva de quien está situado en la misma realidad.

La predicción y el control omnipotente del actor ya no son válidos. El planteamiento es subjetivista, concibiendo a la realidad social estructurada en base al sentido que los propios actores le dan.

Como elemento fundamental a tener en cuenta, en la planificación situacional las acciones son estratégicas, esto es, acciones racionales con arreglo a fines basadas en la valoración de posibles alternativas de comportamientos. La elección se define en la competencia con el adversario. El otro es un oponente sobre cuyas decisiones se trata de influir mediante disuasión o recompensa. Se trata de una competencia donde el éxito de las acciones estratégicas se mide por la influencia ejercida sobre las decisiones del oponente¹³. Las decisiones del otro son tenidas en cuenta por el actor, lo que permite actuar estratégicamente tratando de influir sobre el adversario y debilitar su posición.

El cálculo interactivo, propio del enfoque de planeamiento estratégico situacional, es una acción estratégica. Cualquier juicio del actor A está referido necesariamente al actor B, y viceversa. Por consiguiente, la acción más eficaz del actor A depende de la acción de B que la precede o sigue. Igualmente, la acción más eficaz del actor B depende de la acción de A que la precede o sigue¹⁴.

Este cálculo interactivo exige necesariamente el análisis del otro y es por ello que el Planeamiento Estratégico Situacional (PES) propone la técnica de juegos, como un tipo de simulación humana que representa un conflicto entre fuerzas oponentes y que se realiza en tiempo comprimido y anticipado.

¹³ Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid, 1997.

¹⁴ Matus, C. *op. cit.*

En efecto, en el PES se entiende que cada actor prevé una situación objetivo (SO) que se contradice con la del otro. Ambos parten de una situación inicial (SI) que tiene diferente significación para cada oponente. Tenemos, así, dos arcos direccionales (SI ---- SO) expresados en planes en conflicto. El problema del planeamiento consiste en que cada fuerza tiene que vencer la resistencia activa y creativa del otro para alcanzar la situación objetivo, para lo que tiene que construir diferentes estrategias.

Por lo tanto se distinguen tres tipos de estrategias: de cooperación, de cooptación y de conflicto¹⁵. En las de cooperación se busca el acuerdo entre las partes, por afinidad de intereses y valores, mediante la negociación; en las de cooptación el actor logra que el otro se sume a su propuesta sin modificarla y actúe de determinado modo por asimetría de poder, por autoridad; y en las de conflicto se genera un abierto enfrentamiento, por divergencias insalvables donde la situación se dirime por las relaciones de fuerza: uno gana y otro pierde.

En síntesis, el PES supone por un lado la explicación de la situación desde la perspectiva de los actores y, por el otro, un juego estratégico donde se incluye a un oponente con objetivos contradictorios cuyas decisiones se tratan de influir mutuamente.

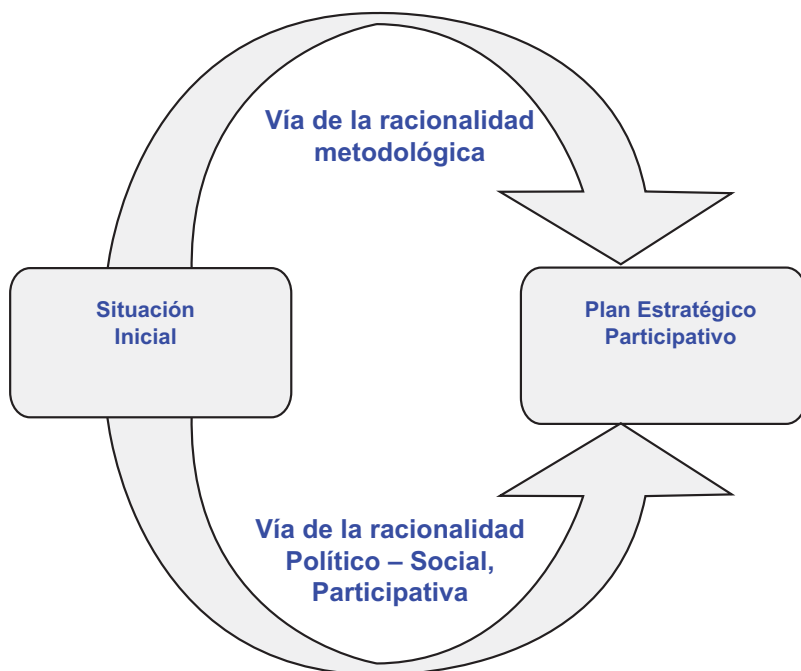
Planificación Estratégica Participativa

Esta perspectiva, diametralmente opuesta a la Planificación Normativa, toma como base la Planificación Estratégica Situacional y la complementa con la creación de ámbitos de participación destinados a asegurar que los actores puedan (ver figura 2):

¹⁵ Ibídem

- Expresar sus expectativas, necesidades e intereses.
- Poner en juego estrategias de cooperación, cooptación y conflicto.
- Ejercitar la persuasión, negociación, mediación y disuasión.
- Atribuir al Estado la capacidad de articular intereses sectoriales en pos de un proyecto colectivo de futuro.

Figura 2: El Plan Estratégico Participativo



Fuente: elaboración propia

El plan tiene dos componentes metodológicos principales:

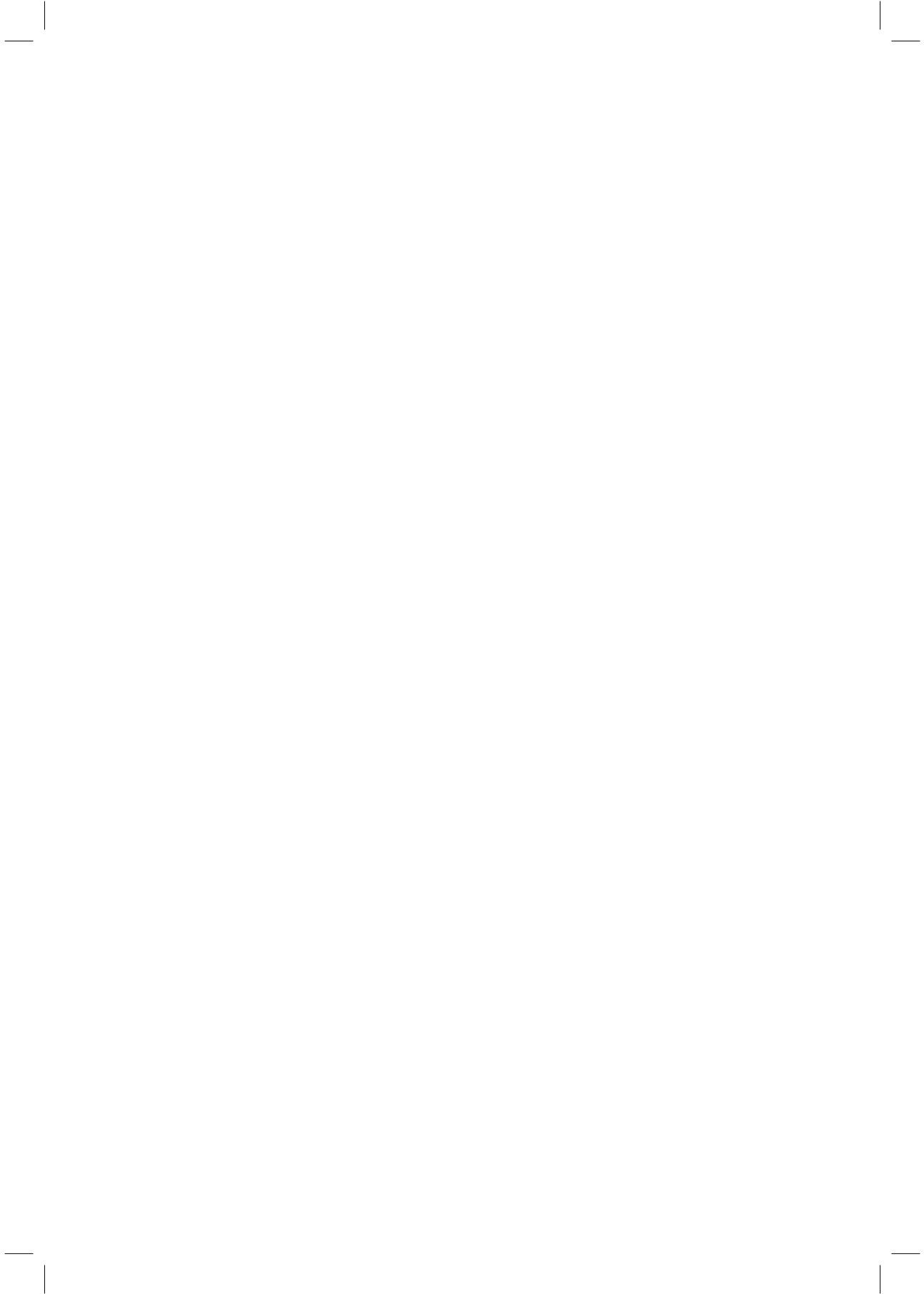
- a. Un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de etapas, permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado, elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.

- b. La creación de espacios/ámbitos para la elaboración colectiva del Plan, a fin de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan Estratégico Participativo compartido.

Ahora detengámonos un momento para reflexionar sobre las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planeamiento Estratégico Participativo.



*5. Las capacidades del Estado
para poner en marcha procesos
de Planeamiento
Estratégico Participativo*



5. *Las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planeamiento Estratégico Participativo*

Realicemos algunas reflexiones sobre el rol del Estado en cuanto al proceso de Planeamiento Estratégico Participativo.

Mucho se ha escrito sobre el Estado y su rol, tanto en la formulación de políticas públicas como en la implementación exitosa de las mismas. Esto ha sido así desde la misma instalación del paradigma *weberiano* y su modelo de gestión jerárquico/burocrático, pero muy especialmente en estos últimos 30 años, donde el concepto de Reforma del Estado adquirió mayor relevancia y notoriedad pública. Se puede mencionar una cantidad importante de países a principios de los 80 dentro del mundo desarrollado, sumándose en los 90 otras experiencias en algunos países emergentes (el caso de Argentina por ejemplo), más una profundización de las tendencias originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros.

Se trata de la idea de que la construcción del Estado, en oposición a su limitación o reducción, podría constituir una prioridad en los programas políticos, pero por otro lado puede parecer desaconsejable a algunas personas o grupos. La tendencia dominante en la política mundial de los últimos años ha consistido en criticar al “gran gobierno” y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privatizados o la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas ¹⁶.

¹⁶ Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, 2004.

En los años que corren de esta década vemos que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años y aún vigente se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado” comienzan a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso “el *big bang* paradigmático”.

Se pueden mencionar algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis. Como se ha dicho: “... *no estoy a favor de la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado... Y sí, ésta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: “Esperen, el mercado no siempre tiene la razón”*”¹⁷.

O, como se ha señalado: “*El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado “Consenso de Washington” en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.*”¹⁸

¹⁷ Krugman Paul, Reportaje en la BBC; octubre de 2008.

¹⁸ Stiglitz, Joseph, Reportaje del diario El País, noviembre de 2009.

De allí el planteo: cuando hablamos de Reforma del Estado, ¿estamos frente a un ya recurrente rótulo empleado en cualquier proceso de cambio, o en esta oportunidad la transformación del Estado está asociada a una ruptura paradigmática? Lo que vemos asomar de manera incipiente, ¿es una vieja etiqueta para un nuevo envase?¹⁹

Hoy en día el objeto principal de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia económica contemporánea.

Así vemos que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes a tener en cuenta, sin perder de vista la importancia de la cultura organizacional y el liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas²⁰.

Por ejemplo: *“Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.*

¹⁹ Feleman, Isidoro, *Nuevos Modelos de Gestión Pública*, Documentos CIAP - FCE – UBA, 2010.

²⁰ Ver Blutman, Gustavo, *Orden y Desorden en la Reforma del Estado*; Eudeba, 1998, y Felcman, Blutman, Méndez Parnes, *Culturas organizacionales públicas*; Ediciones Cooperativas, 2002.

Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el “estilo de tecnologías” más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol.

La discusión tecnocrática pura sobre la Reforma del Estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.”²¹

Aparece aquí un primer concepto que sería de interés destacar: la supuesta neutralidad de las tecnologías de gestión pública. Ya vimos antes la cuestión de congruencia entre tecnologías de gestión y modelos organizacionales. En diversos aportes y estudios relacionados con el tema se ha venido señalando desde hace más de tres décadas que las tecnologías de gestión son un emergente de paradigmas/ideologías que les dan origen. Esto ha sido así con especial énfasis en países emergentes, en general receptores de tecnologías de gestión cuyo origen puede identificarse en el mundo desarrollado.

Siguiendo este razonamiento diremos que los intentos de Reforma del Estado fueron históricamente impulsados por “modas administrativas” gestadas en países centrales y “exportadas” a países emergentes (organización y métodos, presupuesto público tradicional, presupuesto por programas, descentralización,

²¹ Kliksberg, Bernardo, *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*, Artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, www.iadb.org/etica.

unidades de gestión, servicios públicos con gestión privada, gestión por resultados, entre otras). La utilización a-crítica, a-temporal y a-histórica de tecnologías de gestión pública generó en países como los nuestros, típicas situaciones de alto grado de calidad con bajo grado de relevancia.

“La discusión sobre el rol del Estado en lo social forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. En líneas generales, como se ha señalado con frecuencia, el péndulo ha oscilado fuertemente.

Estuvo situado hace algunas décadas en la idea de que era posible pensar en un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias.

Esta visión mostró en la práctica graves dificultades en la concepción misma que subestimaba o marginaba a la sociedad civil en sus múltiples expresiones, y en la implementación efectiva, donde la maquinaria mostró serias ineficiencias, y el carácter centralizado de la gestión demostró ser un factor crucial de rigidez y graves divorcios con las exigencias de la realidad.

El péndulo giró en la dirección opuesta en la que se postuló la necesidad de un “Estado mínimo”. Se planteó que sus funciones debían ser totalmente mínimas, y se debía dejar librado el desarrollo al mercado y “la mano invisible”. El Estado fue percibido como un estorbo para la dinámica a impulsar. Se enfatizó la existencia de una antinomia entre Estado y mercado.

Se llevó a cabo un activo proceso de “demolición” del Estado en los países en desarrollo.

Los esfuerzos se situaron durante una extensa etapa en el tema del tamaño, realizándose continuados y con frecuencia poco selectivos cortes destinados a reducirlo. Se suprimieron gran parte de sus funciones.

También, como en el caso del anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella. La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas”²².

Si las décadas del 80 y 90 estuvieron caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, parecería que hoy en día estamos asistiendo a la consolidación de una corriente refundadora, profundamente crítica del Estado prescindente, pero al mismo tiempo consciente de que no es conveniente volver el péndulo a su origen (el tradicional Estado burocrático-*weberiano*), sino que resulta necesario el diseño de un nuevo modelo, diferente y equidistante de ambos extremos. Si en los años 80 el estallido paradigmático provocó el derrumbe del modelo organizacional público jerárquico-burocrático-*weberiano* (aún cuando del derrumbe quedaban suficientes vestigios vivos y muy activos), el de la crisis del 2007 (las fechas son siempre arbitrarias pero en este caso se mencionan para señalar un punto más preciso en el tiempo) está provocando el derrumbe del modelo organizacional individualista neo-liberal. La cuestión ahora es saber en qué campo paradigmático va a terminar consolidándose un nuevo modelo.

Para echar un poco de luz a la antinomia Estado vs. Mercado la búsqueda de ese nuevo modelo organizacional público parecería

²² Kliksberg, *op. cit.*

apuntar, por un lado, hacia lo que denominaremos el modelo organizacional igualitario/ participativo. Pero también existe la posibilidad que el nuevo modelo organizacional adopte rasgos denominados neo-weberianos o post-burocráticos, con énfasis en la orientación al cliente, la calidad y la gestión por resultados.

Si adoptáramos la metáfora física del péndulo, podríamos afirmar que el fracaso del neo-liberalismo individualista terminará llevando el péndulo al viejo modelo burocrático. Sin embargo, parece ser que hay otras alternativas en la multiplicidad de campos paradigmáticos y modelos posibles. En este sentido el modelo igualitario/participativo se plantea:

“Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. Mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar.

En estos esquemas se identifica que entre Estado y mercado, existe una amplia gama de organizaciones que incluye entre otras los “espacios de interés público” entidades que cumplen fines de utilidad colectiva pero que no forman parte del Estado ni del mercado, la nueva generación de cooperativas empresariales con extensa difusión en numerosos países desarrollados, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales voluntarias de base religiosa que han crecido significativamente, las organizaciones vecinales, los grupos ecologistas, el voluntariado, y otras formas de agrupamiento de esfuerzos de la sociedad civil de múltiples características.

Se trata en la nueva concepción de “sumar” los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada fuerte, y activa.”²³

Los modelos organizacionales que enfocaron el rol del Estado en plenos procesos de Reforma abarcaron cuatro problemas interdependientes ²⁴:

- a) Problema económico-político: la delimitación del tamaño. Ideas de privatización, “publicitación” (transferencia de activos del Estado al sector público no estatal) y tercerización.
- b) Problema económico-político: redefinición del papel regulador del Estado, desregulación.
- c) Problema económico-administrativo: recuperación de la gobernanza (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. El aspecto financiero era la superación de la crisis fiscal; el estratégico, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y el administrativo, la superación de las formas burocráticas de administrar el Estado.

²³ Kliksberg *op. cit.*

²⁴ Bresser Pereira, Luiz Carlos, *La Reforma del Estado de los años noventa, Lógica y mecanismos de control*, Desarrollo Económico vol. 38 N° 150, Buenos Aires, 1988.

- d) *Problema político*: aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Legitimidad del gobierno ante la sociedad.

Gobernancia y gobernabilidad son dos conceptos que no pueden ser entendidos por separado, ya que ambos son confluentes en las políticas reformistas. En cuanto al aumento de la gobernabilidad, los intentos han sido una mejor intermediación de intereses perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social.

Se puede tener gobernabilidad si los liderazgos poseen el respaldo político necesario, pero si falta la capacidad de gobernancia, esto también puede fallar. La gobernancia existe en un Estado cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Cuando el Estado tiene una crisis fiscal y no posee recursos para invertir se habla de un Estado paralizado.

Como es sabido, la crisis de los 80 fue de tipo fiscal, a pesar de que en esa década las políticas de ajuste fiscal fueron prioridad. En los 90 el ajuste fiscal continuó siendo fundamental, y el proceso de Reforma del Estado fue funcional a las medidas de ajuste tomadas.

Esta crisis del Estado en un mundo globalizado incluye un aumento en el desarrollo tecnológico, en la aceleración de las comunicaciones y en la integración de los mercados. Los Estados nacionales van perdiendo autonomía y los procesos de Reforma se “contagian” casi con la misma cepa.

La crisis del Estado no es un concepto vago: al entrar en crisis fiscal, pierde crédito público y disminuye su capacidad de ahorro. Esta crisis está asociada al carácter cíclico de la intervención estatal y al proceso de globalización que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales.

Hay varios otros aportes que parecerían señalar ese mismo rumbo: refundación del Estado apoyada en un nuevo modelo de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. El concepto de *governance* resume la idea de la articulación y la gestión horizontal.

De todas formas, y reiterando lo dicho anteriormente, convendría aquí agregar que las tendencias de pensamiento que apuntan a un nuevo paradigma igualitario/participativo, se complementan con otros aportes: el concepto de paradigma post-burocrático que también habla de una reinención del Estado (más allá del modelo *weberiano*), pero en el sentido de modernización, orientación a resultados, orientación al cliente y reingeniería de sus procesos. Trazando un paralelo entre los paradigmas burocrático y post-burocrático, se señala que el primero enfatiza los conceptos de interés público, eficiencia, administración, control, funciones y responsabilidad por el cumplimiento de normas; en tanto que el segundo habla de valor para los ciudadanos, calidad, mejora continua, producción, adhesión al cumplimiento de normas, misión/visión/ valores/ clientes/productos, entrega de valor, construir responsabilidad por resultados (*accountability*).

Estamos frente al debate del papel del Estado para el siglo XXI. Desde las posturas de la pérdida de hegemonía y el avance de la globalización, a las ahora antiguas posturas del Estado omnipresente.

Este es el Estado que ha querido ser transformado en una gran cantidad de oportunidades manejándose la acepción de las acciones con una terminología altamente ecléctica y ambigua. Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Modernización del Estado han sido las más comunes. Estas nociones fueron objeto de permanencia teórica y de práctica política durante las últimas décadas del siglo XX.

Acoplándose a estas acepciones encontramos un surtido grupo de herramientas, a veces estrategias, que han corrido a lo largo de estos cambios. Ideas como Reinversión del Gobierno, Nuevo Gerenciamiento Público, Reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos estos últimos años.

Estas transformaciones ocurridas en América Latina en los años 90, estuvieron inspiradas en los modelos y técnicas de gestión aplicados en la década del 80 en los países desarrollados. En los planes de reforma pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto²⁵.

En este marco de Reformas se generaron proyectos, muchos de ellos financiados con fondos externos, que apuntaron a modificar entre otras cosas las estructuras y los procedimientos administrativos. Se introdujeron nuevas tecnologías, nuevos conceptos organizacionales, innovadores sistemas de gerenciamiento, etc. Algunas de las acciones centrales fueron la informatización de sistemas administrativos, creación de *softwares* específicos, reingeniería de procesos, descentralización o autogestión de organizaciones.

Volviendo a las causas de la crisis de los Estados los organismos internacionales han señalado que²⁶:

²⁵ Estévez, Alejandro, Blutman, Gustavo, El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los ´90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?, en Revista de Gerencia Venezolana, año 9, N° 25, Zulia, Venezuela, 2004.

²⁶ World Development Report – WDR, The State in a Changing World BIRF USA, 1997 y BID Estrategia de modernización del Estado, Taller de consulta, Barcelona, 2002.

- El Estado ha perdido legitimidad ante los ojos de la población.
- El Estado ha sido usado por líderes corruptos, negligentes e incompetentes.
- El Estado se ha fragmentado en una guerra civil, donde ningún partido ha sido capaz de restablecer la autoridad central.

Y que para prevenir este colapso se hace necesario:

- Reforzar y fortalecer a la sociedad civil, y
- Darle integridad y profesionalismo al servidor público, construyendo una estructura burocrática capaz.

Los criterios específicos de Modernización del Estado partieron de la premisa de que crecimiento económico y reducción de la pobreza son procesos complementarios, que se refuerzan recíprocamente.

Se busca un Estado moderno en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, lo que garantizará una relación eficiente entre el Estado y el mercado, por un lado; y en políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, por el otro, ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa.

6. La participación en el Sector Público



6. *La participación en el Sector Público*

La participación tiene por objeto enriquecer las distintas fases o instancias de toma de decisiones inherentes al proceso planificador, en donde dicho “enriquecimiento” significa una mejor calidad y diversidad de información y un aporte más abundante y variado de conocimientos específicos, de experiencias y de percepciones subjetivas, por un lado, así como una oportunidad para desarrollar o fortalecer la capacidad de diálogo interpersonal e intersectorial, por el otro²⁷.

En cuanto a la naturaleza y al alcance del componente participativo, el Plan Estratégico considera a la participación como una apertura a la toma de decisiones. Esto implica el compromiso de involucrar recursos, esfuerzos y capacidades en la implementación de las acciones que se definan como resultado del proceso planificador. En ese sentido, la participación tiene como propósito fundamental facilitar la adhesión conciente de la ciudadanía a los objetivos y fines que plantea la transformación que se impulsa, constituyendo un escenario en el que se invita a apropiarse de los desafíos implícitos en dicha transformación. Lejos de constituir una invitación a opinar o a legitimar lo que otros deciden, la participación es entendida como una oportunidad de protagonizar personal, sectorial o institucionalmente y desde las propias capacidades, al mejoramiento del sector.

²⁷ Documento Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, sin fecha.

En definitiva, y concluyendo, tenemos frente a nosotros el desafío de pensar en Planes Estratégicos con características participativas. Ello implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos que reconstruyan la confianza, sino también la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida participativamente. Reconstruir la confianza entre los actores y la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales son desafíos centrales en el marco de la transformación del Estado.



