



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático

Felcman, Isidoro Luis

2015

Cita APA: Felcman, I. (2015). Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.  
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**DOCTORADO**

**TESIS**

**NUEVOS MODELOS DE GESTION PÚBLICA: TECNOLOGÍAS DE  
GESTIÓN, CULTURA ORGANIZACIONAL Y LIDERAZGO  
DESPUES DEL “BIG BANG” PARADIGMÁTICO**

**Alumno:** Isidoro Luis Felcman

**Director de Tesis:** Bernardo Kliksberg

**Miembros del Tribunal de Tesis:** Mario Krieger, Horacio Cao, Lea Cristina Cortes de Trejo

**Fecha de defensa de la Tesis:** 18 de setiembre de 2015

## INDICE

1. Antecedentes sobre el tema	6
2. Planteamiento del problema	7
3. Síntesis de los planteos centrales	12
4. Identificación del aporte que realizará la tesis y las consecuencias teóricas y empíricas de dicho aporte	39
4.1. Objetivo general de la tesis	39
4.2. Objetivos particulares	39
4.3. Hipótesis y sistema de hipótesis	40
4.4. Metodología y técnicas a utilizar	44
4.4.1. Unidad de análisis	44
4.4.2. Conceptos a ser utilizados	44
4.4.3. Transformación de conceptos en variables y proceso de operacionalización	45
5. Campo paradigmático	46
5.1. Campo paradigmático jerárquico	52
5.2. Campo paradigmático individualista	54
5.3. Campo paradigmático igualitario	57
a) Rol del Estado	58
b) Reglas de juego comunitarias	61
c) Valores básicos de responsabilidad individual y ética	63
5.4. Campo paradigmático fatalista	65
6. Metáfora	70
6.1. La metáfora y su status epistemológico	70
6.2. Las relaciones de congruencia entre campos paradigmáticos y metáforas	76
7. Organizaciones: definiciones y caracterización	82
7.1. Paradigma funcionalista	83
7.2. Paradigma interpretativo	83
7.3. Paradigma humanista radical	84
7.4. Paradigma estructuralista radical	85
7.5. Organización: algunas definiciones	86
7.6. Marco conceptual para la caracterización organizacional	88
8. Modelos de gestión pública	98
8.1. Modelo de gestión burocrático	101
8.2. Modelo de gestión innovativo	106
8.3. Modelo de gestión participativo	111
8.4. Modelo de gestión de anarquía organizada	121
9. Tecnologías de Gestión Pública	126
9.1. Conceptos generales sobre trayectorias estratégicas de cambio	128
9.2. Trayectoria de cambio global	130
9.2.1. Modelo de Reforma de la Gestión Pública	130
9.2.2. Primera y Segunda Reforma del Estado	134
9.2.3. Trayectoria de las cuatro "M"	140
9.3. Trayectorias de cambio especializadas por diferentes tecnologías de gestión pública	142
9.3.1. Trayectorias en Finanzas	142

a)	Presupuesto	..142
b)	Contabilidad	..149
c)	Auditoria	150
9.3.2.	Recursos Humanos	151
a)	Carrera administrativa	.151
b)	Promociones basadas en criterios meritocraticos	..152
c)	Servicio civil unificado distinguido en cuanto a términos y condiciones	..
	153	
9.3.3.	Trayectorias Organizacionales	.. 153
a)	Especialización	154
b)	Coordinación	156
c)	Centralización/Descentralización	.157
9.3.4.	Gobierno electrónico	158
9.3.5.	Orientación a resultados	...164
9.4.	Como hacer la reforma	..164
9.5.	Tecnologías de gestión participativas	.165
10.	Cultura organizacional	.167
10.1	Nivel 1: artefactos culturales	. 170
10.2	Nivel 2: valores	171
10.3	Nivel 3: presunciones básicas compartidas	173
10.4	Valores Laborales	175
10.5	Tipos culturales	... 179
10.5.1.	Cultura paternalista	180
10.5.2.	Cultura apática	181
10.5.3.	Cultura anómica	.. 181
10.5.4.	Cultura exigente	.. 182
10.5.5.	Cultura integrativa	183
10.6	Presunciones básicas a partir de los aportes de Hofstede	184
10.7	Los aportes de Globe	...184
10.8	Vinculación entre presunciones básicas de Globe y tipos Culturales	.198
11.	Liderazgo	..200
11.1.	Paradigma de los rasgos básicos del líder	..201
11.1.1.	Primeras contribuciones	201
11.1.2.	Teoría de motivación de logro	202
11.1.3	Teoría de motivación de poder	...203
11.1.4.	Teoría del liderazgo carismático	205
11.1.5.	Teoría sobre la flexibilidad del líder	. 205
11.2.	Paradigma del comportamiento del líder	206
11.3	Teorías de la contingencia	.. ...207
11.4.	Contribuciones contemporáneas	. 208
11.4.1.	Teoría del liderazgo implícito	. 209
11.4.2.	Teoría del liderazgo neo carismático	210
11.5.	Liderazgo transaccional y liderazgo transformacional	. 211
11.6.	Los cuatro tipos de liderazgo congruentes	.214
11.6.1.	Liderazgo entrepreneur	..215
11.6.2.	Liderazgo del mayordomo (steward leadership)	216
11.6.3.	Liderazgo articulador	217

11.6.4. Liderazgo autoprotectivo	.. 219
12. Cristalización cultural, congruencia, ruptura y cambio	220
13. Sistema de hipótesis sobre cristalización cultural, congruencia, ruptura y cambio	.. 225
14. Trayectoria de cambio 1: estado neo- weberiano	.. 229
15. Trayectoria de cambio 2: diseño organizacional participativo	. 236
16. Síntesis final	238
Anexo A (ver índice dentro del propio anexo)	268
Anexo B	363
1. Consideraciones generales	363
2. Diseño metodológico	365
3. Comparación de resultados	367
3.1. Comparación de resultados: prácticas societales; percepción de situación societal existente (as-is)	. 367
3.2. Comparación de resultados: valores societales; percepción de situación societal requerida (to-be)	.. 370
3.3. Comparación de resultados: prácticas organizacionales; percepción de situación organizacional existente (as-is)	372
3.4. Comparación de resultados: valores organizacionales; percepción de situación organizacional requerida (to-be)	374
3.5. Comparación de resultados: liderazgo	. 377
3.6. Comparación de resultados: as is vs. to be	380
4. Síntesis final de aportes empíricos e hipótesis	.386
5. Matriz 1: resultados procesados siguiendo la metodología Globe (ver CD)	
6. Matriz 2: utilización de los items Globe en términos del marco conceptual de esta tesis en materia de cultura y liderazgo	... (ver CD)
7. Matriz 3: resultados generales para los conceptos de cultura y liderazgo utilizados en esta tesis	(ver CD)
8. Matriz 4: resultados generales agrupados por campo Paradigmático	(ver CD)
9. Matriz 5: resultados agrupados por campo paradigmático con aperturas para las principales variables demográficas	(ver CD)
10. Cuestionarios utilizados para la recolección de información	.(ver CD)
Anexo C. Aportes para un inventario de tecnologías de gestión públicas	..391

## **1. Antecedentes sobre el tema: justificación sobre su elección.**

"La ciencia será siempre una búsqueda, jamás un descubrimiento real. Es un viaje, nunca una llegada."  
Karl Popper.

Hace unos años atrás, a comienzos de 2009, escribí unos artículos vinculados a un fenómeno socio-económico-político que nos golpeó con fuerza como sociedad y como individuos, muy especialmente a los que, como yo, nos dedicamos al estudio y la praxis (a veces frustrante) de transformar la realidad desde las organizaciones públicas. Hago referencia al fenómeno de la implosión financiera mundial sucedida en el año 2008.

En aquel momento se me ocurrió denominar a dicho evento "el big bang paradigmático", por las implicancias que, lo que fueron en principio solo hechos, tuvieron luego a nivel de las ideas y fundamentos sobre la economía, la política, la sociedad y también la gestión de lo público. A mi juicio, lo que se estaba allí gestando era un cambio de paradigmas, una nueva forma de ver el mundo.

Unos años más tarde, a mediados de 2011, y después de perfeccionar las ideas originales, tuve la ocasión de publicar un libro cuyo título es: "Nuevos modelos de gestión pública: Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático" (Felcman y Blutman, 2011).

El libro fue prologado por el Dr. Bernardo Kliksberg, a quien voy a citar textualmente en los próximos párrafos. La cita fue extraída del aludido prólogo.

*En América Latina y en 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 dictadura militar había sostenido como lema "achicar el Estado para agrandar la nación". Lo sucedido no fue sino el reflejo de similares emprendimientos llevados a cabo en varios países del mundo desarrollado entre los años 70 y 90.*

*Así entonces, en los 90 se redujo brutal 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. Los resultados son conocidos. El modelo económico ortodoxo instrumentado hasta sus últimas consecuencias en la Argentina de esa década, convirtiéndola en un "modelo de referencia" para disciplinar a otros países díscolos, fue refutado por el único juez inapelable: la realidad.*

*En el país de los 90 la pobreza se triplicó 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. (Kliksberg, 2011, prólogo de Felcman y Blutman op. cit.)*

Pasados algunos meses de la publicación del referido libro, tomé la decisión de realizar un aporte al conocimiento científico y el estado del arte en la materia, mediante la elaboración de una tesis doctoral, y me pareció pertinente elegir ese mismo título como tema de la tesis. Veamos a continuación cuales son mis principales argumentos. Todo lo que sigue será planteado en primera persona del plural.

## **2. Planteamiento del problema**

"La formulación de un problema, es más importante que su solución." *Albert Einstein.*

Si el mundo creyó que el nuevo paradigma neoliberal y su correspondiente modelo de gestión habían venido para quedarse por centurias (como quizá fue el caso del modelo burocrático-weberiano), grande fue la sorpresa cuando en el año 2008 asistimos a la implosión económico-financiera mundial que tuvo lugar a partir de allí y que continúa aún hasta nuestros días.

En virtud de ello, podemos afirmar que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años y que sigue 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 ilustrativamente algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis. Tal es el caso del premio Nobel 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".* (Krugman, 2008)

En el mismo sentido anterior, podemos incluir aquí la cita de otro premio Nobel, 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."* (Stiglitz, 2008).

En concreto, lo que era considerado hace algunos años atrás como paradigma predominante, comenzó a ponerse en duda. El hasta ese entonces vigente paradigma neo-liberal individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del New Public Management (NPM), parecía haber estallado y, adoptando la metáfora del big bang, sus diferentes fragmentos comenzaron a girar en el espacio interparadigmático (acéptese también esta metáfora). Si bien las regularidades históricas permiten predecir

que, abandonado un viejo paradigma habitualmente termina consolidándose uno nuevo, difícil es saber al momento qué características va a tener este último.

Aun así, y como existen ciertos indicios respecto de los ejes ideológico-conceptuales que están orientando el destino de los mencionados fragmentos, la intención de esta tesis será explicitarlos y, en lo posible, anticipar la formación de un nuevo paradigma describiendo sus principales características.

En definitiva, estamos en presencia en lo público de un proceso de cambio de paradigmas que, acompañado de un cambio organizacional, requerirá intervenciones más que nunca vinculadas no solo con tradicionales variables tecnológicas de gestión sino también con la utilización de conceptos clave de cultura y el liderazgo.

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 o una nueva etiqueta para un viejo envase? ¿o quizá debemos considerar que tenemos una nueva etiqueta y 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 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 organizacional y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

En estas próximas páginas se pretende poner en primer plano la idea que la transformación de la gestión pública plantea un desafío clave: la cultura

organizacional y el liderazgo efectivo (junto a paradigmas, metáforas, modelos y tecnologías de gestión) son ejes de acción clave a tener en cuenta para garantizar el éxito de emprendimientos transformadores.

Sin embargo, hay algo más. Sostendremos que la transformación no sólo consiste en impulsar nuevos programas de reforma del Estado o de reforma administrativa, sino que, dado que estamos en presencia de un estallido paradigmático, la cuestión es más compleja: no deberíamos estar pensando sólo en Reforma del Estado, sino más bien quizá en una Refundación del Estado en base a nuevos paradigmas y modelos organizacionales de gestión pública, acompañados de las tecnologías de gestión pública que sean congruentes con los nuevos modelos.

Desde este marco buscaremos sustentar la idea sobre el rol de la cultura organizacional y el liderazgo en el proceso de cambio organizacional en la gestión pública, e intentaremos 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; veremos los fundamentos de esta teoría en el capítulo 11): 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. Pero al mismo tiempo, también reflexionaremos sobre el rol de los líderes contraculturales, aquellos cuyas características permiten desencadenar procesos de cambio, aun dentro de una cultura organizacional que originalmente no los sustenta y que después los unge como líderes con legitimidad (reflexionaremos sobre esto en el Anexo B).

En definitiva, congruencia será un concepto clave en el proceso de cambio. En nuestro caso apuntamos a entender las tecnologías de gestión como artefactos que se diseñan a partir de un modelo de gestión que les da origen. Por lo tanto, si pensamos en un Estado burocrático-weberiano tradicional, las tecnologías de gestión se utilizarán para automatizar procesos y garantizar la impersonalidad decisoria.

Si, en cambio, pensamos en el marco de un modelo de Estado Igualitario y Participativo, las tecnologías de gestión deberán ser congruentes con dicho

modelo y diseñarse para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento, asegurar la participación de actores clave en la gestión.

En este contexto de ideas, cultura organizacional y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad de los nuevos modelos de gestión pública, que podremos imaginar menos individualistas, menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el *governance* entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado. Cultura organizacional y liderazgo deberán ser también congruentes con el modelo de gestión a instalarse.

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 burocrático requiere un líder "administrador" ajustado al cumplimiento de normas y procesos (stewardship), y el modelo organizacional individualista (instalado con las reformas neoliberales de los años 70/80) requiere un líder "emprendedor" (entrepreneur), ¿cuál es el líder requerido por el nuevo modelo igualitario-participativo?

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

Extendiendo ahora la idea, indagaremos sobre la congruencia entre los distintos conceptos clave: campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión pública, tecnologías de gestión pública, cultura organizacional, liderazgo y brecha (entre lo requerido/deseado y lo existente).

Pero, así como estudiaremos congruencia, instalaremos también la idea de ruptura de la congruencia, fenómeno clave que impacta sobre los procesos de cambio y los desencadena. Hay momentos en que la cristalización de la congruencia se rompe; ello generalmente sucede cuando los resultados,

muestran brechas significativas entre lo requerido y lo existente, brechas que superan un nivel de tolerancia social admisible.

Finalmente, será importante tener en cuenta que, si bien todo lo anterior puede desde cierta perspectiva verse como un planteo teórico-conceptual, ese mismo enfoque fue empleado en un caso real de diseño e instalación de un nuevo modelo de gestión pública. Se trata de la experiencia que se puso en marcha, se desarrolló y obtuvo como producto final el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino - Participativo y Federal - 2010/2020, llevado a cabo entre los años 2009 y 2011 en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (Felcman I. et al., 2013).

Allí, el pensamiento estratégico, la participación de los actores clave, los cambios impulsados a nivel de la cultura organizacional y del sector agroindustrial, y el liderazgo de quien impulso el Plan, fueron elementos clave para el éxito de dicho emprendimiento.

Pensar la cultura organizacional, el papel de los liderazgos y 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 tratar de comprender el hoy para poder enfrentar el mañana con mejores perspectivas y miradas que trasciendan el pensamiento tradicional, y permitan la transformación efectiva, eficaz y eficiente de las realidades sobre las que nos toca actuar.

### **3. Síntesis de los planteos centrales**

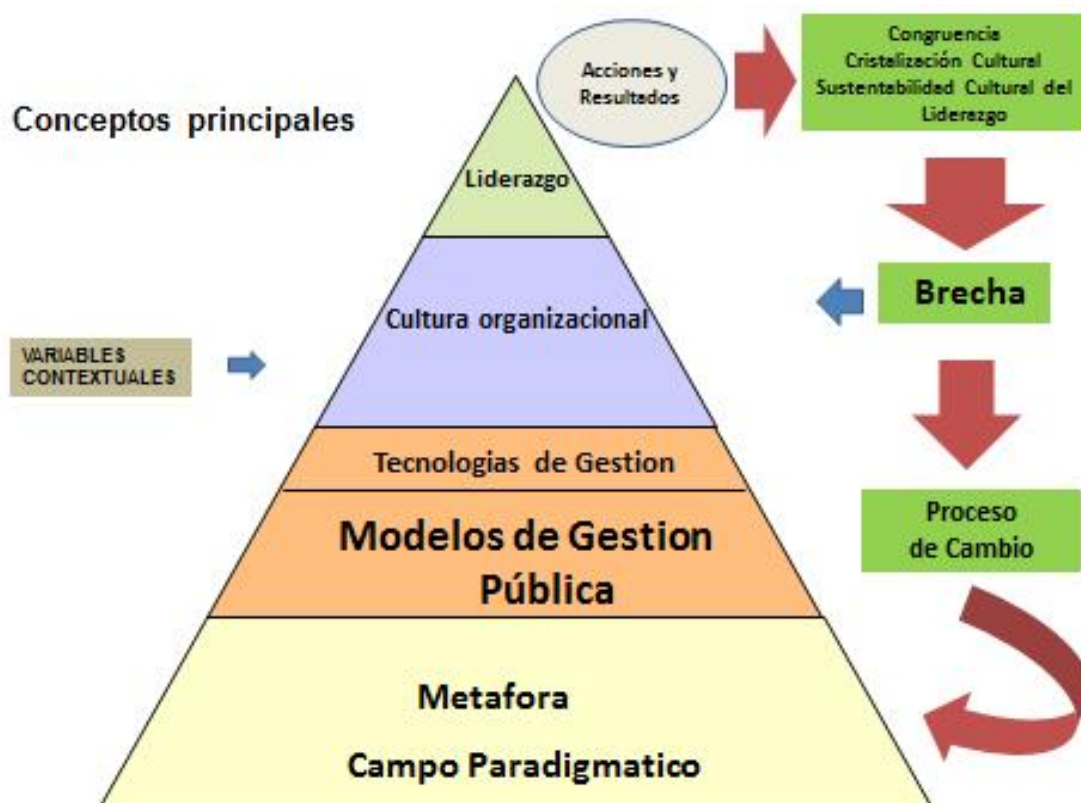
Una síntesis vale por diez análisis. *Eugeni D'Hors*

En esta síntesis de planteos centrales, pretendemos mostrar “de un pantallazo” lo que la tesis habrá luego de desarrollar de manera detallada. Inevitablemente, a medida que avancemos en la lectura de la tesis, se producirán ciertas repeticiones de conceptos clave, pero es preferible hacerlo de esta forma, porque la síntesis facilitará la lectura de todo lo que sigue. Cuando el lector descubra tales repeticiones lo único que deberá hacer es saltarlas en busca de los puntos siguientes o de planteos más detallados que aportan definiciones y precisiones adicionales.

Vamos ahora a realizar una primera síntesis de los planteos centrales, utilizando como figura metafórica una pirámide a la manera de marco conceptual. El sentido de utilizar metafóricamente la pirámide, es para simbolizar la existencia de niveles encadenados, los niveles inferiores sirviendo de fundamento y sosteniendo a los superiores. En última instancia, lo que estamos queriendo poner de manifiesto, es que, los conceptos que habremos de definir y utilizar, están encadenados lógicamente unos con otros y no resulta posible pensarlos sin tener en cuenta dicho encadenamiento.

El marco conceptual en su forma gráfica puede verse a continuación:

**Figura N° 1: Nuevos modelos de gestión pública: marco conceptual**



**Fuente:** propia

Lo primero que debemos señalar, es que la unidad de análisis de esta tesis es la organización pública o, en afán de ser más precisos y utilizando conceptos de metodología de la investigación en ciencias sociales (Galtung, 1966), las unidades de análisis que son susceptibles de ser caracterizadas a partir de

este marco conceptual son *las organizaciones públicas* para cuya definición dedicaremos un capítulo especial más adelante (ver capítulos 7 y 8).

A partir de la definición de nuestra unidad de análisis, iremos identificando diferentes conceptos destinados a describirlas. Los conceptos serán transformados en variables nominales; todas ellas tendrán cuatro categorías fundamentadas en lo que veremos a continuación. Algunas de dichas variables serán luego operacionalizadas a fin de realizar contribuciones empíricas exploratorias que se incluyen al final de esta tesis. Veamos ahora cuales son dichos conceptos y variables.

Se puede ver en la figura anterior que, en el nivel inferior, ubicamos el concepto de paradigma, no sólo en sentido de “ciencia normal” con que alguna vez Khun lo definió (1980), sino apelando a una evolución conceptual posterior, que considera al paradigma como “visión del mundo” o “visión de la realidad”, tal como oportunamente lo hizo Morgan (1980), instalando esta noción en la sociología de las organizaciones.

Para nuestros fines, estamos aquí sustituyendo paradigma por campo paradigmático, e intentando con ello marcar una diferencia semántica que tiene sentido para todo lo que sigue, porque estamos tratando de identificar dos ejes paradigmáticos con dos valores polares cada uno, cuyo cruzamiento da origen a cuatro grandes campos paradigmáticos. Estos cuatro campos paradigmáticos serán centrales a la hora de transformar cada uno de los conceptos en variables.

Los dos referidos ejes paradigmáticos, “grid” y “group”, son aquellos originalmente utilizados por Mary Douglas (1996) en su estudio sobre estilos de vida, luego por Thompson, Ellis y Wildawsky (1990) y finalmente Hood (1998). Los sucesivos aportes definieron, muy especialmente el último de los mencionados, cuatro campos paradigmáticos claves para la caracterización de modelos de gestión pública. Conviene aclarar que los conceptos “eje paradigmático” y “campo paradigmático” no corresponde atribuírselos a ninguno de estos autores, siendo sólo útiles para este marco conceptual que estamos desarrollando a continuación.

Tomaremos entonces dos dimensiones a las que habremos de denominar Ejes Paradigmáticos y, para definir con precisión cada uno de dichos ejes, nos

remitiremos al trabajo de Douglas (op.cit.) y su aporte en términos de la tipología grid/group. En dicho trabajo, se señala que “las distintas maneras mediante las cuales un individuo se involucra en la vida social puede ser bien caracterizada en términos de dos ejes paradigmáticos: uno denominado Group y el otro denominado Grid” (Douglas, op. cit.).

El eje Group se refiere a la medida en que un individuo es socialmente incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas, delimitadas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación, mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales.

El eje Grid denota el grado respecto del cual la vida de un individuo está circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayores y más extensivas son las ataduras y grado de detalle de dichas prescripciones, menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos abiertos a la negociación individual. (Douglas, op. cit.)

El cruce de estos dos ejes paradigmáticos da origen a cuatro grandes campos paradigmáticos; preferimos utilizar este concepto al de paradigma porque entendemos que dentro de un campo paradigmático, podemos encontrar eventualmente algunas variantes de un mismo paradigma y, la idea aquí, es resumir todas ellas en un concepto más englobante. Dichos campos paradigmáticos son (ver cuadro más abajo): el jerárquico, el individualista, el igualitario y el fatalista. Veremos cada uno de ellos en particular extendiendo ahora los conceptos utilizados para la definición de estilos de vida (Thompson et al., op. cit.) a su empleo en lo es nuestra unidad de análisis: las organizaciones públicas y sus modelos de gestión.

**Cuadro N° 1: cuatro campos paradigmáticos**

	<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
<b>Alto</b>	<b>Fatalista</b>	<b>Jerarquico</b>
<b>Bajo</b>	<b>Individualista</b>	<b>Igualitario</b>

**Fuente:** propia

Reorientando los conceptos hacia su aplicación específica en modelos de gestión pública, el Grid responde a la pregunta ¿cómo hacer la gestión pública? Y para esa respuesta aparecen dos alternativas:

*a) una de ellas, grid alto, sostiene que lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres, mientras que, por el contrario, b) grid bajo, cuando confiamos que las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento a los que se brinda empowerment para, utilizando su creatividad para innovar, mejorar o cambiar lo existente, negociar caso por caso, alcanzar eficiencia y eficacia en una gestión basada en objetivos y resultados. Esta segunda alternativa pretende resolver la tensión entre restringir la gestión pública en términos de estrictas reglas regulatorias, o garantizar la "libertad de gestión" que luego habrá de juzgarse por resultados más que por el cumplimiento de los procesos, reglas y rutinas preestablecidas. En cuanto al Group, responde a la pregunta ¿quién debe hacer la gestión pública? Aquí aparecen dos alternativas posibles: a) los servicios públicos*

*deben ser desarrollados por profesionales especializados distinguidos respecto de la sociedad en su conjunto o por organizaciones de la propia sociedad que los gestionan de manera democrática y participativa (group alto); b) los servicios deben ser provistos por la actividad privada (group bajo). (Hood, op. cit.)*

Dado que estos ejes se presentan categorizados en dos valores polares cada uno de ellos, el cruzamiento de ambos permite identificar los cuatro grandes campos paradigmáticos que vimos más arriba.

El campo paradigmático jerárquico se define como aquel donde el entorno social de un individuo se caracteriza por fuertes vínculos de pertenencia a una comunidad/organización (group alto), y las reglas de comportamiento dentro de dicha comunidad/organización están claramente establecidas y deben ser estrictamente observadas y cumplidas (grid alto). En este caso los individuos están sujetos al control de otros individuos que forman parte de su comunidad y a las demandas sociales de roles impuestos (Thompson et al., op. cit.).

En cuanto al campo paradigmático individualista, quienes se inscriben en él creen en un mundo donde no existen fuertes lazos sociales con comunidad/organización alguna (group bajo) y tampoco roles y formas de comportamiento definidos por prescripciones y reglas socialmente impuestas (grid bajo). Este campo paradigmático genera una visión del mundo donde todos los lazos sociales son provisorios y sujetos a negociación (Hood, op. cit.). Se trata esencialmente de un campo paradigmático dominado por la creencia básica de que la libertad individual es el valor fundante de las sociedades y colectivos humanos, y que dicha libertad individual debe ser alentada, porque únicamente de esa forma el ser humano es capaz de desarrollar todas sus potencialidades y creatividad, generando innovaciones destinadas a enfrentar nuevos problemas, superarlos y contribuir de esta forma al progreso colectivo. Sobre la base de estas creencias, se cuestiona desde el extremo opuesto al jerárquico la eficacia y eficiencia del Estado y sus organizaciones públicas componentes, descreyendo de los modelos de gestión regimentados que restringen la capacidad de emprendimiento y anulan la creatividad individual, y considerando que el mundo de las empresas privadas, está en condiciones de

desempeñar con mejores resultados lo que las organizaciones públicas hacen mal. La privatización de servicios públicos y la desregulación de los mercados fueron y sigue siendo la consecuencia más visible de quienes habitan este campo paradigmático.

Pasando ahora al campo paradigmático igualitario, aquí las creencias básicas pasan por suponer que existen fuertes lazos sociales entre sus miembros componentes (group alto) pero con mínimas prescripciones y reglas respecto de comportamientos requeridos y diferenciación interna de roles (grid bajo). Esto produce relaciones sociales ambiguas y, como ningún miembro tiene garantizada la autoridad de ejercer el control sobre otros, los conflictos internos son difíciles de resolver y requieren de interacción, negociación y estados de asamblea permanente para dirimirlos. Los problemas organizacionales más frecuentes son: como gobernar sin autoridad formal, como legitimar el conflicto interno cuando todos los adherentes son "buenas personas", como retener la membresía sin coerción jerárquica (Thompson et al., op. cit.).

Los que profesan "la fe igualitaria" descreen del "management" en el sentido que habitualmente tenemos de este concepto: ejecutivos muy bien pagos que tienen la habilidad y facultades de organizar todo y determinar quién debe hacer que, cuando, donde y con qué recursos, asignando éstos a discreción. Consideran que esa no es la mejor solución; más bien eso es parte del problema.

La mejor solución para los igualitarios es la de "managing without managers" (Martin, 1983). Se rechaza todo aquello que tenga una impronta de jerarquías ortodoxas y una racionalidad que separa toma de decisiones estratégicas de ejecución donde unos deciden y otros ejecutan/obedecen órdenes. Se rechazan las grandes organizaciones que aseguran economías de escala, por organizaciones pequeñas siguiendo el viejo principio de "small is beautiful" (Schumacher, 1990), descentralizadas y fuertemente participativas. Se puede argumentar también que, probablemente, esta moda sea producto de una sobre-reacción frente a la tendencia que en los 80 tuvieron las doctrinas individualistas de "gobierno del y por el mercado".

Finalmente, el campo paradigmático fatalista está habitado por todos aquellos que se sienten sujetos a un marco prescriptivo que señala el accionar requerido

pero que, al mismo tiempo: a) se encuentran excluidos como miembros integrantes de una sociedad, un grupo o una organización, ó b) desarrollan su accionar persiguiendo objetivos no alineados entre sí, según la más tradicional y conocida definición de “organización”. En el primero de los casos (a), los individuos no forman parte de la membresía que los habilita como sujeto en algunos casos y objeto en otros de la toma de decisiones. El caso bastante conocido de Montegrano, una pequeña localidad italiana con nombre de fantasía estudiada por Banfield (1958), muestra claramente el círculo que se realimenta a sí mismo, donde la falta de incentivos a la honestidad y la calidad de servicios genera burocratización, corrupción y desconfianza, esto a su vez produce el rechazo a la participación y la cooperación, lo que provoca a su vez la falta de controles a los funcionarios y, como dijimos antes, el círculo se cierra realimentándose a sí mismo.

En general no es fácil aceptar la existencia de este campo paradigmático en el mundo de las organizaciones, muy particularmente las organizaciones públicas. Hemos estado influidos por creencias y preceptos respecto de la racionalidad medios-a-fines (Simon, 1971) que constituye la esencia de una organización que, por definición, es un artefacto deliberadamente creado para perseguir y alcanzar fines/objetivos, sea esto por la vía más tradicional del modelo burocrático, como por la más contemporánea del modelo de gestión por objetivos y resultados.

Eventualmente podemos incorporar a nuestros esquemas habituales de pensamiento los modelos participativos, que son también una forma de comportamiento orientado a fines. El fatalismo, en cambio, es visto como esencialmente anti-organizacional (Hood, op. cit.) y, al respecto, debemos enfatizar que no estamos hablando aquí de organizaciones que circunstancialmente "perdieron el rumbo" u operan en contextos de crisis y consiguiente caos, sino de organizaciones cuyo lógica de diseño explícito o implícito, las obliga a operar en permanente condición de incertidumbre y dificultades de predecir/anticipar comportamientos y sus consecuencias.

Lo anterior nos remite entonces al punto (b), donde el fatalismo como paradigma y luego como modelo de gestión al que algunos autores denominan de “anarquía organizada” (Cohen, March, y Olsen J, 1972), no solo lo

encontramos en modelos organizacionales patológicos que se desvían por momentos de la "normalidad", sino en organizaciones cuyos diseños están destinados a operar en ambientes turbulentos; un caos que es intrínseco y fundante.

Esto es así en organizaciones complejas que son consideradas "arenas de resolución de conflictos" entre diferentes actores, que persiguen fines diversos y muchas veces opuestos entre sí, que sostienen valores contradictorios, creencias disímiles y prácticas no necesariamente ajustadas a similares reglas de juego, salvo las reglas de juego generales que garantizan una civilizada interacción.

Las universidades y también las organizaciones deliberativas (por ejemplo un Parlamento, una Legislatura) tienen esencialmente esas características. Hay que señalar, de manera adicional, que nuestras tradiciones conceptuales más arraigadas en el campo organizacional, están basadas en concepciones sobre organizaciones públicas que proveen servicios en función de una lógica jerárquica o de una lógica de mercado, aceptando también que la lógica participativa abre la perspectiva de un tercer campo paradigmático que ya hemos definido en un punto anterior.

Caracterizados cada uno de los campos paradigmáticos, avancemos en la idea que dichos campos pueden ser descriptos a través de metáforas, entendidas éstas como "un símbolo, en muchos casos una imagen, que sintetiza el significado de un elemento que se quiere conceptualizar" (Morgan, op.cit.). En nuestro caso apuntaremos a vincular paradigmas o visiones del mundo con metáforas que tienen la capacidad de sintetizarlos, comprenderlos y comunicarlos.

Como puede apreciarse en el esquema conceptual de la pirámide, las metáforas se crean a partir de la definición del eje paradigmático que ellas pretenden representar. Comienza ya en este punto a establecerse el "encadenamiento" conceptual que aludíamos al principio, dado que las metáforas se crean a partir de los campos paradigmáticos que son representados sintéticamente por ellas. Y, gráficamente (metafóricamente), las metáforas "se apoyan" sobre los campos paradigmáticos y su existencia se justifica a partir de ellos. Las metáforas pueden inspirarse en diferentes

aspectos de la gestión pública: las concepciones que se tiene sobre la naturaleza en general, sobre la naturaleza humana en particular, sobre la regulación y el control, etc. (Hood, op. cit.). Solo como ejemplo, pueden verse a continuación algunas metáforas que sintetizan a los cuatro campos paradigmáticos identificados.

**Cuadro 2: cuatro metáforas para cuatro campos paradigmáticos**

**Grid/Group: Control y Regulacion en la Gestion Publica (Hood)**

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	<b>Aleatoriedad Artificial</b> 	<b>Supervision/Vigilancia</b> 
	Bajo	<b>Competencia</b> 	<b>Mutualidad</b> 

**Fuente:** propia.

La escalera es un símbolo que a menudo denota jerarquía, marcando diferencias en la toma de decisiones y el ejercicio del poder que representa estar en los escalones más altos y más bajos; entendemos que es un buen ejemplo para el campo paradigmático jerárquico. La práctica deportiva del tenis hace hincapié en la competencia requerida para sobrevivir o progresar en el mundo complejo que vivimos y es una buena síntesis del campo paradigmático individualista. Las manos entrelazadas y superpuestas hablan de solidaridad,

esfuerzo compartido, el viejo lema de los Tres Mosqueteros de Alejandro Dumas “todos para uno y uno para todos”, amplia participación en el proceso decisorio que muy frecuentemente requiere estados de asamblea permanente. Finalmente, las máquinas tragamonedas en el casino, son una buena síntesis del fatalismo, en donde parecería ser que toda acción que emprendamos queda en manos del destino.

El encadenamiento conceptual por un lado, y las metáforas que representan a los diferentes campos paradigmáticos por el otro, dan origen a nuevo concepto que denominaremos “congruencia”, que luego se extenderá al resto de los niveles de la pirámide.

Existe congruencia cuando se manifiesta una relación de sentido lógico entre cualquiera de los niveles de la pirámide que estamos describiendo. Si tomamos en particular los conceptos de campo paradigmático y metáfora, queda claro que existe congruencia entre la metáfora de la escalera y el campo paradigmático jerárquico; del mismo modo entre la metáfora de la competencia y el campo paradigmático individualista. Este mismo concepto de congruencia se aplicara al resto de los niveles que integran la pirámide, a medida que vayamos avanzando.

Subiendo ahora un nivel más arriba en la pirámide, denominaremos Modelo de Gestión a una particular combinación de elementos que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos. Tales elementos son: a) tecnologías centrales y de gestión que, b) transforman recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos para satisfacer diferentes categorías de aspiraciones (fines, objetivos, metas), c) alineando el sistema social a todo lo anterior. (Suarez y Felcman, 1974).

En síntesis: recursos, tecnologías, sistema social y fines, son los cuatro elementos que caracterizan a un modelo de gestión. Dentro del sistema social destacaremos a la cultura organizacional como elemento central y preponderante.

Siguiendo la lógica de los cuatro campos paradigmáticos que guían nuestro marco conceptual, podremos identificar entonces la existencia de cuatro modelos de gestión y ver que existen relaciones de congruencia entre modelo de gestión y campo paradigmático (con sus correspondiente metáforas). En

particular, al campo paradigmático jerárquico y la metáfora de la escalera, le corresponde el modelo de gestión burocrático, orientado a la estricta observancia de la ley, los procesos y procedimientos. Al campo paradigmático individualista y la metáfora de los tenistas, le corresponde el modelo de gestión innovativo, orientado principalmente a poner en juego la creatividad para resolver problemas nuevos y desafiantes. Al campo paradigmático igualitario y la metáfora de las manos le corresponde el modelo de gestión participativo, destinado a generar consenso no solo en fines organizacionales sino también en cada una de las soluciones que se aplican a la hora de resolver problemas. Finalmente, al campo paradigmático fatalista y su metáfora de las máquinas tragamonedas, le corresponde el modelo de gestión que denominaremos “anarquía organizada”, destinado a garantizar reglas de juego para que los diferentes actores diriman conflictos o bien establecer criterios de aleatoriedad artificial para la solución de problemas.

El cuadro que se ve a continuación muestra ahora los tipos congruentes entre campos paradigmáticos y modelos de gestión

**Cuadro N° 3: congruencia entre campos paradigmáticos y modelos de gestión.**

	<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
<b>Alto</b>	<i>Anarquía Organizada</i>	<i>Burocrático</i>
<b>Bajo</b>	<i>Innovativo</i>	<i>Participativo</i>

**Fuente:** propia

Avanzando ahora al próximo nivel, nos encontramos con las tecnologías de gestión, a las que definiremos como “conocimiento utilizable o utilizado para transformar elementos simbólicos simples (ej., datos) en elementos simbólicos complejos (ej., información) que luego se emplean para la toma de decisiones en diversos procesos organizacionales (contabilidad, finanzas, logística, recursos humanos) destinados a garantizar condiciones de eficiencia en el funcionamiento de tecnologías centrales (Suarez y Felcman, op. cit.).

Es necesario volver a enfatizar la idea de que las tecnologías de gestión son (o deberían ser en situaciones de congruencia) producto del modelo de gestión vigente. Así entonces, a un modelo de gestión jerárquico deberían corresponderle tecnologías de gestión vinculadas al control ex ante, al

cumplimiento estricto de procesos y procedimientos, al aseguramiento de la impersonalidad decisoria frente a la resolución de problemas.

En cambio, a un modelo de gestión innovativo, deberían corresponderle tecnologías de gestión favorecedoras de la libre iniciativa, la innovación, la competencia, la creatividad; en gestión pública, las tecnologías del así denominado New Public Management (NPM) tienen dicha característica (Osborne y Gaebler, 1994).

Para completar el esquema de congruencia, en un modelo de gestión participativo deberíamos encontrar tecnologías de gestión que aseguren la participación plena en el proceso decisorio de todos los miembros componentes de una organización, mientras que en un modelo de gestión fatalista, las tecnologías de gestión estarán más orientadas a resolver problemas de aleatoriedad artificial o a establecer reglas de juego que garanticen procesos de negociación entre diferentes actores componentes de la organización. Podemos ver ahora como queda el esquema de congruencia para el concepto de tecnologías de gestión.

#### Cuadro N° 4: Congruencia entre campos paradigmáticos y tecnologías de gestión

**Cuatro Tecnologías de Gestión**

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	Aleatoriedad Artificial	Burocráticas
	Bajo	NPM	Participativas

**Fuente:** propia

Avanzamos un nivel más de nuestra pirámide y nos encontramos ahora con el concepto de cultura organizacional, a la que definiremos, siguiendo a Schein , como “el conjunto de comportamientos, valores y presunciones básicas que un grupo humano consolida, como consecuencia de procesos de toma de decisiones considerados apropiados para la resolución de problemas en un periodo prolongado de tiempo” (Schein, 2010). También aquí podemos utilizar el concepto de congruencia, identificando diferentes tipos de cultura organizacional para cada campo paradigmático.

Al respecto, un campo paradigmático jerárquico resulta congruente con un modelo de gestión burocrático y éste, a su vez, genera una cultura

organizacional apática, caracterizada por valores y presunciones básicas en base a las cuales sus miembros componentes desarrollan comportamientos orientados a mantener las cosas como están, dar importancia a las reglas y procedimientos, evaluar a las personas por el cumplimiento de las normas, frente a los errores implementar implementan mayores controles, evitar el conflicto, subestimar la necesidad de innovar, escribir más que hablar y, en general, cumplir con procesos decisorios predeterminados por reglas y normas.

En cambio, a un paradigma individualista le corresponde un modelo de gestión innovativo y una cultura organizacional exigente, orientada al cumplimiento de objetivos y resultados, donde el progreso es posible, siempre y cuando dichos objetivos se hayan cumplido, mientras que la pertenencia organizacional se define en términos de un acentuado darwinismo social que premia a los exitosos y expulsa a los fracasados, mediante una regla cruel e inviolable: “up or out”.

Adicionalmente, los comportamientos más relevantes son: énfasis en los resultados, perseguir la eficiencia, premiar los éxitos individuales que se logran a través de una feroz competencia interna, insensibilidad por las necesidades del otro, interesarse más por el sistema técnico que el humano, la seguridad laboral está vinculada al desempeño, se cree que las recompensas son un buen método para motivar, la retribución está vinculada a resultados, se castiga a quienes cometen errores y el castigo más severo es perder el puesto. Al campo paradigmático igualitario y su modelo de gestión participativo, le corresponde una cultura organizacional integrativa, que asegura la amplia participación a todos sus miembros componentes en el proceso decisorio en todos los niveles organizacionales, intentando promover de esta forma visiones compartidas, metas comunes, transparencia y escrutinio.

Existe en estas culturas “una gran interacción entre la gente, trabajo en equipo, una relación de confianza y respeto, fuertes exigencias por la interdependencia, el esfuerzo común, la preocupación por el desempeño individual y grupal, muchas reuniones formales e informales en forma permanente, la comunicación de ida y vuelta en múltiples direcciones” (Sethia y Von Glinow, 1985).

Finalmente, un modelo de gestión fatalista forja culturas anómicas, en las que difícilmente se conocen rumbo y objetivos, mientras los miembros componentes de la organización interaccionan permanentemente “bajo preferencias problemáticas en lugar de prioridades definidas, tecnología difusa en lugar de claridad en las relaciones causa-efecto, participación fluida en lugar de roles claramente definidos, mientras las decisiones que se toman son producto de una colección de alternativas buscando problemas, temas buscando espacios de decisión para ser ventilados, soluciones buscando cuestiones para las cuales puedan convertirse en respuestas, y decisores buscando trabajo” (Cohen, March y Olsen, 1972).

A continuación vemos el cuadro de congruencia para el concepto de cultura organizacional.

**Cuadro 5: congruencia entre campos paradigmáticos y cultura organizacional**

**Cuatro Tipos de Cultura Organizacional**

		<b>Group</b>	
		<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
<b>Grid</b>	<b>Alto</b>	<b>Anomica</b>	<b>Apatica</b>
	<b>Bajo</b>	<b>Exigente</b>	<b>Integrativa</b>

**Fuente:** propia

Para completar el panorama de la congruencia entre diferentes conceptos, avanzamos ahora al último nivel de nuestra pirámide: el liderazgo. Entenderemos al liderazgo 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 pertenece” (House y Aditya, 1997).

Si bien los aportes sobre liderazgo son frondosos, interesa para esta síntesis señalar una línea teórica que sirve de base para justificar la relación entre cultura organizacional y liderazgo. Se trata de la así denominada teoría del

“culturally endorsed leadership” o liderazgo sustentado culturalmente (Lord y Maher, 1991).

En resumidas cuentas y según esta teoría, los individuos tenemos creencias, convicciones y presunciones básicas vinculadas a atributos y comportamientos que distinguen a los líderes de sus seguidores, a los líderes efectivos de los que no lo son y a los líderes morales de los líderes maléficos (evil leaders).

Se cree que las teorías implícitas de liderazgo sostenidas por individuos en una sociedad/organización particular, influyen la manera en que ellos ven la importancia del liderazgo, los valores que se atribuyen al liderazgo, y la importancia que ciertos comportamientos tienen para alguien que es considerado un líder.

En tal sentido, las cualidades de liderazgo que se asignan a ciertos individuos y la aceptación que dichos individuos tienen en una determinada sociedad/organización, son una función del grado de congruencia que existe entre los comportamientos de tales líderes y las teorías implícitas de liderazgo sostenidas por sus seguidores.

Del mismo modo, las teorías implícitas de liderazgo restringen, moderan y guían el ejercicio del liderazgo, la aceptación de los líderes, la percepción que la gente tiene sobre si los líderes son influyentes, aceptados y efectivos, y el grado que a dichos líderes se les otorga en materia de status y privilegios (Lord, Binning, Rush y Thomas, 1978; Lord, Foti y De Vader, 1984; Lord, De Vader y Alliger, 1986).

Como podemos ver, y a diferencia de otras teorías de liderazgo, ésta es una teoría basada en la aprobación/sostén social y cultural de un líder. En definitiva, un líder “se hace” en un determinado entorno social y cultural (sea este entorno una sociedad o una organización). Esto también implica que no habría modelos universales de líderes efectivos, sino modelos culturalmente mediatizados: los líderes son emergentes de una cultura nacional/organizacional que los sustenta.

Sin embargo, en esta tesis formularemos algunas hipótesis y haremos algunos aportes empíricos sobre la importancia de los líderes contraculturales, que tienen capacidades para desafiar las culturas existentes y generar cambios,

cuando las organizaciones o las sociedades no logran de manera prolongada en el tiempo cerrar las brechas entre lo deseado y lo existente (Gardner, 1995). Siguiendo estos lineamientos teóricos, las culturas organizacionales apáticas generan líderes emergentes “de mayordomía” (stewardship) que, en general, 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 desarrollo 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”. (Denis, Langley, y Rouleau, 2005).

En tanto, las culturas organizacionales exigentes dan origen a líderes “entrepreneur” puestos muy de moda en los años 90 como arquetipos de lo que las organizaciones públicas necesitaban para innovar y “sacarse de encima” las prácticas burocráticas que generan ineficacia e ineficiencia.

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 diferentes grupos de interés. 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 (Denis et al. op. cit.).

Las culturas integrativas requieren de líderes articuladores, capaces de generar participación, convocar a la gente en términos de proyectos comunes, escuchar opiniones y puntos de vista diferentes y desarrollar procesos de negociación destinados a alcanzar visiones compartidas de futuro. Se pueden mencionar varias fuentes teóricas que abonan este perfil de liderazgo. Entre ellas la Actor

Network Theory, que habla de los líderes con habilidades para la construcción de redes (networks) (Callon, 1987); la Conventionalist Theory, que estudia cómo se toman decisiones sustentables en contextos de objetivos múltiples y conflictivos, con la necesaria acción articuladora que los líderes deben desempeñar para ello (Boltanski y Chiapello, 1999); y la Social Practice Theory, donde se afirma 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; aquí y en términos vulgares “tener cintura” parecería ser la clave (Boal y Hooijberg, 2000).

Finalmente, las culturas organizacionales anómicas generan un tipo de líder autoprotectivo (“self-protective”), caracterizado por un comportamiento individualista, centrado en sí mismo, egoísta, poco comunicativo, que cuida sus propios intereses, permanente generador de conflictos, deliberadamente orientado a “salvar su pellejo” frente al peligro. Nuestro cuadro de congruencia se completa ahora con liderazgo y puede verse a continuación.

**Cuadro n° 6: congruencia entre campos paradigmáticos y liderazgo**

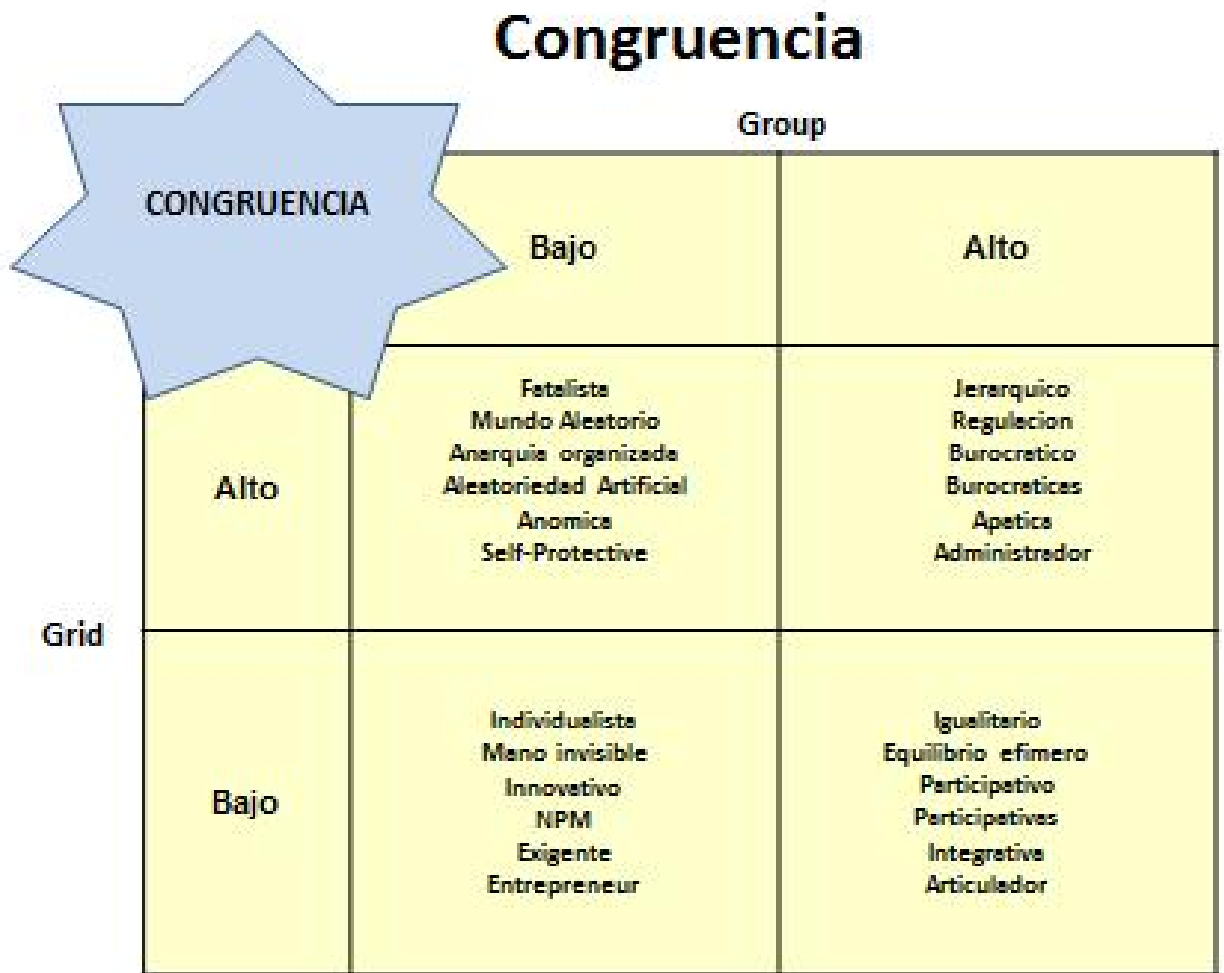
**Cuatro Tipos de Liderazgo**

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	Self-protective (self-centered, status conscious, conflict inducer, face-server)	Administrador (Stewardship)
	Bajo	Entrepreneur	Articulador

**Fuente:** propia

Finalmente, y tratando ahora de relacionar todos los conceptos en términos de congruencia, se puede ver a continuación un último cuadro donde los conceptos de nuestra pirámide original se relacionan en base a su congruencia conceptual.

**Cuadro N° 7: congruencia entre todos los conceptos integrantes del marco conceptual**



**Fuente:** propia

La pirámide que hemos construido, atravesada ahora por el concepto de congruencia, tiene un destino de cristalización cultural, tal como este concepto es trabajado por Schein (op. cit.), Hofstede (1980) y House y Aditya (op.cit.), en la medida que los resultados organizacionales estén próximos a los objetivos que las organizaciones plantean como deseables de alcanzar.

En cambio, la brecha entre lo requerido (lo deseado) y lo existente, puede ser considerada elemento disparador de procesos de cambio, siempre y cuando dicha brecha se mantenga de manera prolongada en el tiempo. Cuando ello sucede, el cambio organizacional puede apuntar a diferentes niveles de la pirámide.

En algunos casos se considera suficiente el recambio líderes, en otros los cambios tratan de modificar los valores existentes en la cultura organizacional, en otros se apunta al cambio en las tecnologías de gestión iniciando procesos de modernización, en otros las decisiones intentan ir más profundamente (más abajo) en la pirámide y realizar cambios en los modelos de gestión.

Finalmente, en algunas circunstancias históricas, asistimos a cambios más radicales, con cuestionamientos ideológicos destinados a provocar el abandono de ciertos paradigmas y el surgimiento de nuevos (Khun, op. cit.). La irrupción del NPM debe ser vista no solo como un proceso de modernización tecnológica, sino como un “corrimiento paradigmático” que luego provocó cambios en el resto de los niveles de la pirámide, incluyendo a partir de nuevos puntos de partida ideológicos, consiguientes cambios en modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo.

Estos cambios, que históricamente podemos situarlos hacia fines de los años 70, con origen en la Inglaterra de Margaret Thatcher y ramificaciones posteriores en E.E.U.U. (con Reagan), Australia y Nueva Zelanda, Chile y Argentina (bajo la presidencia de Menem), fueron impulsados gracias a la adopción de un nuevo credo neoliberal (campo paradigmático), un nuevo modelo de gestión( individualista), nuevas tecnologías de gestión importadas acríticamente del sector privado (NPM), nuevas culturas organizacionales (innovativas) y nuevos perfiles de liderazgo (entrepreneurship).

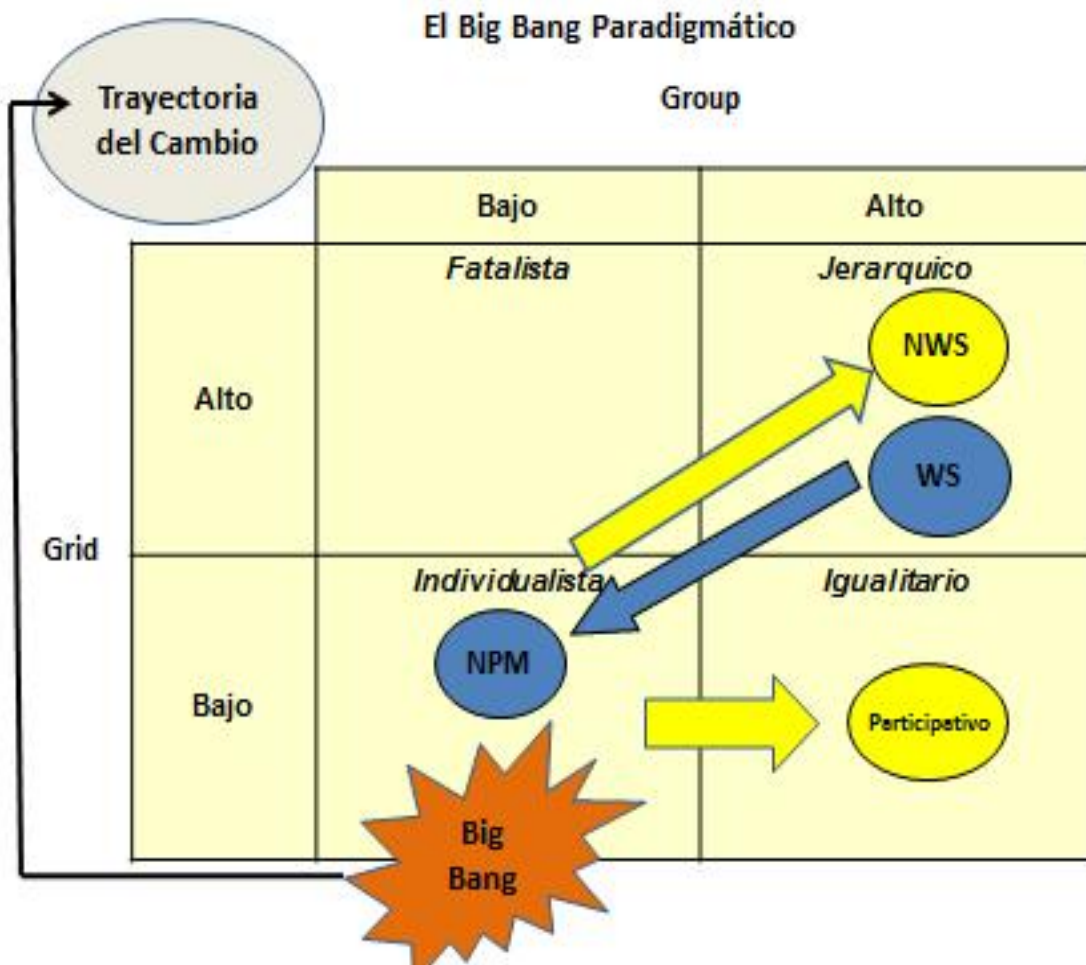
Los referidos cambios fueron impulsados desde ese origen en el tiempo, hasta aproximadamente mediados de la década de los años 10 ya en el nuevo siglo, para terminar con la implosión en el 2008 producto de la crisis financiera global de los derivados y las “hipotecas basura”. A ese proceso lo estamos denominando “el big bang paradigmático”, apelando a una metáfora que pretende dar la idea de estallido con fragmentos del viejo paradigma jerárquico (que nunca desapareció completamente), mas fragmentos del nuevo

paradigma individualista (que nunca llegó a instalarse completamente), todos ellos “volando por el aire” sin aparente destino. Argentina sufrió un proceso similar algunos años antes con la crisis de 2001-2002.

Lo que puede verse hoy día es un fenómeno de ruptura de la congruencia: organizaciones públicas donde nuevos campos paradigmáticos están en gestación, con una mezcla de capas geológicas diversas donde conviven distintos tipos de modelos de gestión, tecnologías, culturas y liderazgos.

Ahora bien, ¿es correcto decir que los fragmentos de viejos paradigmas no tienen destino? Difícil es ensayar una respuesta cierta, aunque ya es posible avizorar, en tendencia, dos grandes horizontes que aparentemente tenderán a consolidarse de aquí a futuro. Podemos ver en síntesis dichos destinos en el cuadro a continuación:

**Cuadro 8: potenciales campos paradigmáticos a consolidarse en el futuro**



Fuente: propia

Uno de ellos parte de la idea que muchos académicos ya esbozan, respecto de una refundación del paradigma jerárquico y de la burocracia, bajo el concepto ideológico del New Weberian State –Estado Neo Weberiano (Pollitt y Bouckaert, 2004), y su correspondiente modelo de gestión que algunos denominan postburocrático (Barzelay, 1992).

En este contexto, es posible imaginar una gestión pública donde:

*Se reafirma el rol del Estado como el principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambios demográficos y amenazas al medio ambiente, a la democracia representativa como elemento legitimante dentro del aparato estatal, a la ley administrativa (modernizada) en cuanto a preservar los principios básicos pertinentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo igualdad ante la ley, seguridad jurídica y la disponibilidad de mecanismos de control y transparencia en las acciones del Estado y, finalmente, a la preservación de la idea de servicio público con status, términos, condiciones y cultura diferenciales (Pollitt y Bouckaert, op. cit.).*

Todo lo anterior debería complementarse con la existencia de nuevos elementos, a saber:

*Cambiar de una orientación interna relacionada con lo burocrático, hacia una orientación externa vinculada a satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía; la ruta principal para lograr este propósito no es el uso de mecanismos de mercado conocidos por la sigla en inglés MTM's (market type mechanisms), sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio; suplementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa por un conjunto más amplio de mecanismos de consulta y directa representación de los puntos de vista de la ciudadanía; en cuanto a la gestión de los recursos al interior de la Administración, una modernización de las reglas y procesos clave para incentivar una mayor orientación a resultados más que el cumplimiento estricto del procedimiento, con un corrimiento desde los controles ex ante hacia*

*los controles ex post, sin abandonar los primeros; profesionalización del servicio público, de forma tal que el estereotipado “burócrata” se convierta de un mero experto en la ley administrativa, en un manager profesional orientado a satisfacer necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos (Pollitt y Bouckaert, op. cit.).*

El otro posible destino de consolidación paradigmática, está basado en la creencia de que las sociedades del futuro serán más horizontalizadas y lo mismo sucederá con las organizaciones en general y las públicas en particular

*Las organizaciones no serán más pirámides jerárquicas con la mayor parte del control situado en la cima. Serán sistemas y redes interconectadas con tensiones donde el control es laxo, el poder difuso y los centros de decisión plurales. El proceso decisorio se convertirá en un intrincado proceso de arbitraje multilateral tanto al interior como al exterior de la organización que piensa tiene la responsabilidad de tomar o al menos anunciar la decisión. Dado que las organizaciones serán horizontales, la manera que ellas serán gobernadas será más colegiada, consensuada y consultiva. Cuanto mayor sea el problema a resolver, más difuso será el poder real y más grande el número de personas que pueden ejercerlo (Cleveland, citado por Frederickson, 2005).*

Todo lo anterior da origen a tres ideas clave: por un lado, el rol que el Estado debe desempeñar para promover la participación y articularla en una propuesta colectiva; por el otro, los principios y reglas de juego esenciales que garantizan las relaciones sociales comunitarias; finalmente, ciertos valores básicos a tener en cuenta en la construcción y consolidación de este tipo de sociedades: construcción de consensos, visión compartida, negociación, articulación de intereses sectoriales (Etzioni, 1994)

En definitiva, dos posibles destinos que algunos pueden ver excluyentes, aunque nosotros lo consideremos complementarios: un estado nuevamente presente, que no solo aplica la ley (rule), sino que también da respuestas efectivas, eficaces y eficientes a las necesidades de la gente (response) (Goodsell, 2005) dentro de un sistema democrático ampliado y fortalecido,

que promueve interacciones horizontales, con participación activa de la sociedad, transparencia y una tendencia marcada a la negociación, generación de consensos y visiones compartidas de futuro.

#### **4. Identificación del aporte que realizará la tesis y las consecuencias teóricas y empíricas de dicho aporte.**

##### **4.1. Objetivo general de la tesis**

No hay viento favorable para el que no sabe donde va. *Séneca.*

El objetivo general de la tesis, será realizar aportes teóricos que, mediante la formulación de un marco conceptual, tipologías e hipótesis, permitan comprender las relaciones existentes, dentro del Sector Público, entre los conceptos de Campos Paradigmáticos, Metáforas, Modelos de Gestión Pública, Tecnologías de Gestión Pública, Cultura Organizacional, Liderazgo y Brechas (entre objetivos y resultados/entre lo requerido y lo logrado).

Adicionalmente, la tesis se propone realizar de manera exploratoria una primera aproximación empírica, utilizando en particular los conceptos de cultura organizacional y liderazgo, mediante el análisis del caso Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino Participativo y Federal 2010-2020 y un estudio empírico sobre líderes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino realizado entre los años 2010 y 2011.

##### **4.2. Objetivos particulares**

Lo importante no es llegar sino ir. *Robert Louis Stevenson*

###### **4.2.1. Elaborar un marco conceptual destinado a:**

- a. Caracterizar al sector público como un fenómeno socio- técnico- organizacional.
- b. Definir los conceptos Campos Paradigmáticos (CP), Metáforas (M), Modelos de Gestión Pública (MGP), Tecnologías de Gestión (TG), Cultura Organizacional (CO), Liderazgo (L) y Brecha (B).

- c. Identificar las vinculaciones que existen entre los referidos conceptos utilizando los aportes teóricos realizados a la fecha según el estado del arte vigente.
  - d. Definir el concepto Trayectoria de Cambio a fin de caracterizar futuros estados más probables de los conceptos detallados en el punto b.
- 4.2.2. Elaborar sendas tipologías de CP, M, MGP, TG, CO, y L, identificando la congruencia entre los diferentes tipos conceptualizados.
- 4.2.3. Utilizar los tipos identificados en el objetivo 2 a fin de definir CP, M, MGP, TG, CO, y L como variables nominales, generando hipótesis sobre sus relaciones recíprocas.
- 4.2.4. Realizar un aporte exploratorio a la formulación de indicadores para algunas de las mencionadas variables, con el fin de ser utilizados en lo que se propone para el objetivo particular 4.2.5, y en futuras verificaciones empíricas que puedan realizar otras investigaciones
- 4.2.5. Describir a partir del concepto Trayectoria de Cambio, como operaron históricamente los procesos de cambio en algunos países desarrollados en general y Argentina en particular, entre los años 1970 y la actualidad, con especial énfasis en los procesos de cambio que experimentaron en dichos países los Modelos de Gestión Pública y las Tecnologías de Gestión Públicas.

### **4.3. Hipótesis y sistema de hipótesis**

"Los conceptos y principios fundamentales de la ciencia son invenciones libres del espíritu humano". *Albert Einstein*

A los efectos de consolidar algunos de los desarrollos realizados en el marco teórico descrito anteriormente (punto 3), presentaremos a continuación un conjunto de hipótesis y postulados cuyo fin no es su verificación empírica (recordemos que la tesis no pretende esto), sino una orientación más precisa para el cumplimiento de los objetivos que la tesis plantea y que fueron ya descritos en el punto 4.2.

### **Postulado 1**

Postularemos que existe un sistema de conceptos interrelacionados integrado por los siguientes: Campo Paradigmático, Metáfora, Modelo de Gestión Pública, Tecnologías de Gestión, Cultura Organizacional, Liderazgo y Brecha (entre objetivos a alcanzar y resultados obtenidos; es decir, entre situación requerida vs. situación existente). Luego, transformaremos dichos conceptos en variables, identificando para cada una de ellas cuatro categorías nominales, todas ellas surgidas a partir de las definiciones de ejes paradigmáticos y campos paradigmáticos aportadas en el punto 3.

### **Postulado 2**

Postularemos que existe congruencia entre los diferentes conceptos/variables, cuando sus categorías coinciden entre si según las tipologías mencionadas en el marco teórico desarrollado en el punto 3.

### **Hipótesis y Sistema de Hipótesis**

- a) **Hipótesis 1:** cuanto menor y más sostenida por un prolongado período es la Brecha, mayor es la consolidación en el imaginario colectivo del Campo Paradigmático que impulsa al resto del sistema y, como consecuencia de ello, la produce
- b) **Hipótesis 2:** a mayor consolidación en el imaginario colectivo de un Campo Paradigmático, mayor será la congruencia entre dicho Campo Paradigmático y sus correspondientes tipos de Metáfora, Modelo de Gestión, Tecnologías de Gestión, Cultura y Liderazgo.
- c) **Hipótesis 3:** a mayor congruencia (en el sentido planteado por la hipótesis anterior) sostenida por un prolongado período, mayor será el grado de cristalización en el imaginario colectivo de la Cultura Organizacional correspondiente.
- d) **Hipótesis 4:** a mayor grado de cristalización de la Cultura Organizacional, mayor sustentabilidad cultural del Liderazgo correspondiente a dicha Cultura.
- e) **Hipótesis 5:** cuanto mayor y más sostenida por un largo período es la Brecha, mayor es el impulso de Procesos de Cambio en algunas/todas las

variables del sistema, generándose como consecuencia de ello ruptura de la congruencia entre algunas/todas las referidas variables.

f) **Hipótesis 6:** los Procesos de Cambio que tengan impacto sobre Liderazgo, pueden generar en ciertas circunstancias la aparición de líderes contraculturales, con capacidad para desafiar la cristalización existente en la Cultura Organizacional e instalando en el imaginario colectivo nuevos Campos Paradigmáticos y Metáforas.

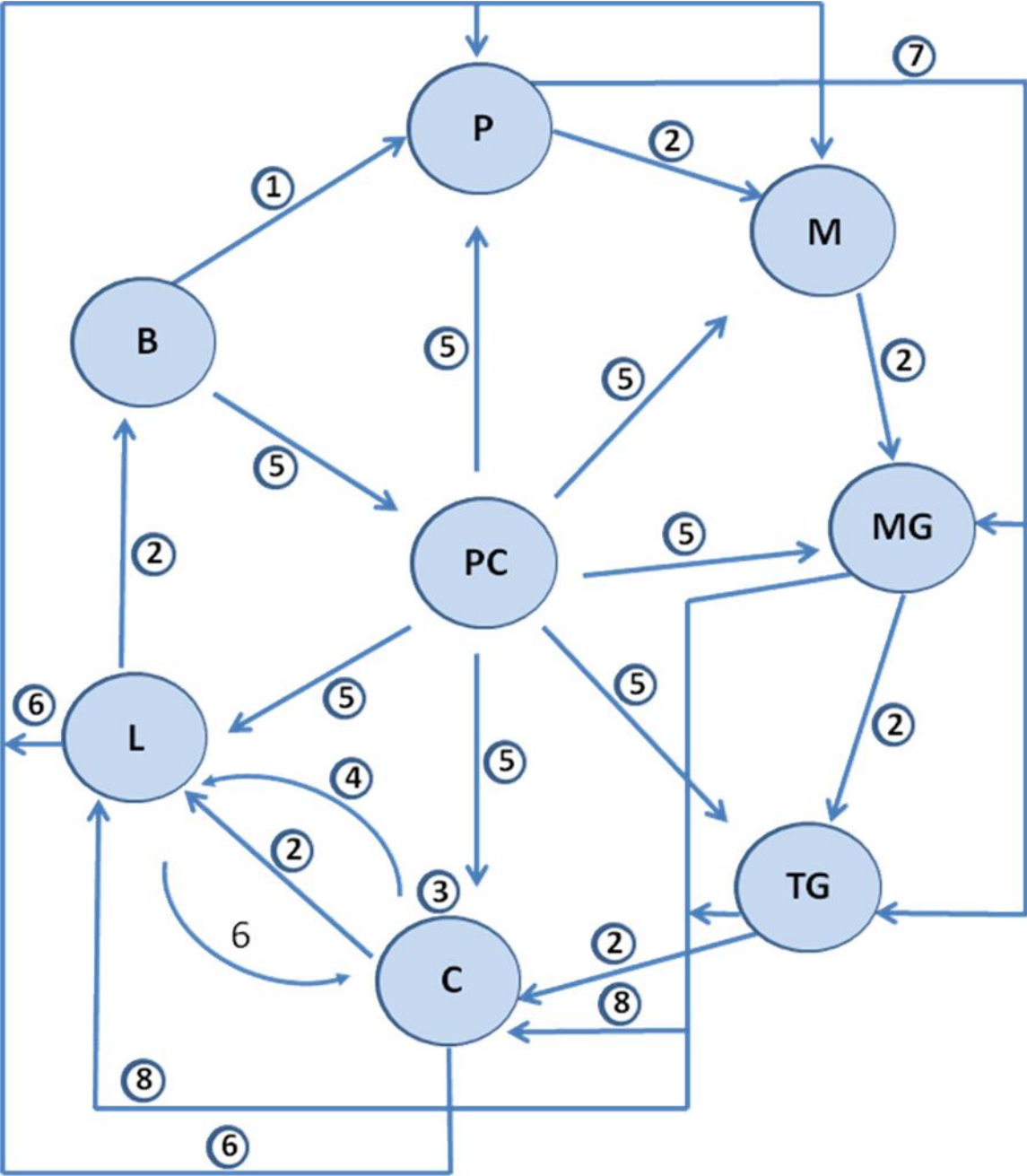
g) **Hipótesis 7:** los Procesos de Cambio en Campos Paradigmáticos y Metáforas impulsarán similares procesos en el Modelo de Gestión Pública y Tecnologías de Gestión congruentes con los anteriores.

h) **Hipótesis 8:** los procesos de cambio en el Modelo de Gestión Pública y sus correspondientes Tecnologías de Gestión, consolidarán a lo largo del tiempo la cristalización de una nueva Cultura Organizacional y un nuevo Liderazgo congruentes con ellos.

i) **Hipótesis 9** (hipótesis de pronóstico sobre trayectoria de cambio): los Modelos de Gestión Pública burocrático-weberiano e individualista, serán, mayoritariamente y de manera global, sustituidos por Modelos de Gestión Pública participativos y/o neo-weberianos.

A los efectos de ordenar mejor el sistema de hipótesis descrito anteriormente, se incluye a continuación un esquema de relaciones entre variables donde las hipótesis formuladas pueden verse con mayor claridad.

Figura N° 2: Sistema de hipótesis



Fuente: propia

#### **4.4. Metodología y Técnicas a Utilizar**

Método es el orden y disposición de aquellas cosas hacia las cuales es preciso dirigir la agudeza de la mente para descubrir alguna verdad. *Descartes*

##### **4.4.1. Unidad de análisis**

Serán unidades de análisis de nuestra tesis las organizaciones públicas, entendidas como aquellas que, en un determinado país, sector económico-social, región, distrito o ámbito, tienen como rol la gestión de los asuntos públicos.

En los aportes teóricos y aproximaciones empíricas que habremos de realizar (ver objetivos particulares), consideraremos lo siguiente:

1. Cuando describamos la evolución histórica global de modelos de gestión pública y tecnologías de gestión, tomaremos como unidades de análisis a organizaciones públicas de algunos países desarrollados en general y de Argentina en particular. En concreto, dicha descripción tendrá como unidad de análisis a organizaciones públicas/sectores públicos de países.
2. Cuando exploremos empíricamente para un caso específico la congruencia, cambio y trayectorias de cambio de todos los conceptos a desarrollar en la tesis (desde Campos Paradigmáticos a Brechas), tomaremos como unidad de análisis al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (MAGYP) durante el momento histórico de la elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 (años 2009 a 2011).
3. Cuando hagamos un aportes empíricos sobre cultura organizacional y liderazgo, las unidades de análisis serán Líderes del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino.

##### **4.4.2 Conceptos a ser utilizados**

Como ya fuera mencionado en el marco teórico, los conceptos a utilizar en esta tesis serán: Campo Paradigmático, Metáfora, Modelo de Gestión, Tecnologías de Gestión, Cultura Organizacional, Liderazgo y Brecha.

Como también fuera mencionado, para cada concepto se elaboraran sendas tipologías. Recordemos que todas las tipologías identificarán cuatro tipos del concepto correspondiente. Ello permitirá después trabajar la congruencia entre los diferentes tipos.

#### **4.4.3 Transformación de conceptos en variables y proceso de operacionalización**

Cada concepto de todos los anteriormente mencionados, será transformado en una variable nominal y para cada variable nominal identificaremos cuatro categorías, que se corresponderán con los cuatro tipos que caracterizan cada concepto, siguiendo las reglas de congruencia sobre las que trabajamos en el marco teórico. Luego, cada categoría será a su vez convenientemente definida. Para las variables cultura organizacional y liderazgo y sus correspondientes categorías, se definirán indicadores y se realizará una contribución empírica exploratoria en base a ellos.

Recordemos que no es objetivo de esta tesis la utilización de los indicadores en el terreno empírico a los efectos de verificar hipótesis, sino sólo su elaboración y utilización de manera exploratoria, de forma tal que, en futuras investigaciones, se pueda avanzar en terrenos interpretativos y explicativos.

A los efectos exploratorios antes aludidos, se cuenta con una encuesta realizada en 2010/2011 a 900 líderes/miembros componentes del sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial argentino.

Dicha encuesta fue realizada siguiendo el marco conceptual, la metodología y los instrumentos de Globe (2004); en resumidas cuentas, fue realizada replicando la investigación que Globe realizó en 62 países. Los resultados fueron oportunamente procesados pero no analizados (son inéditos) y serán ahora utilizados por la tesis en términos de la exploración empírica que uno de los objetivos de la tesis plantea.

## 5. Campo Paradigmático

La realidad es simplemente una ilusión, aunque muy persistente. *Albert Einstein*

La idea es ahora ir desarrollando de manera sistemática y detallada cada uno de los niveles de la pirámide descrita en puntos anteriores, comenzando por los niveles inferiores y siguiendo de allí hacia arriba. El nivel que brinda fundamento al resto de los niveles es el de campo paradigmático.

Tomaremos los aportes de Kuhn como punto de partida para la definición de paradigma. El mencionado autor considera ciencia normal "a la investigación basada firmemente en una o más realizaciones científicas pasadas, realizaciones que alguna comunidad científica reconoce, durante cierto tiempo, como fundamento para su práctica posterior" (Kuhn, 1980).

Estamos frente a la definición tradicional de paradigma, entendido éste como un modelo elaborado en base a tradiciones compartidas por una determinada comunidad científica, donde se establecen reglas, normas, axiomas y creencias sobre un cierto campo del conocimiento.

Este concepto de paradigma fue a lo largo del tiempo evolucionando, desde lo estrictamente ligado a comunidades científicas, hacia definiciones más relacionadas con una determinada forma de ver la realidad, una visión del mundo influida por el entorno social y compartida por un determinado grupo social (puede ser también una comunidad científica) que, para ser cambiada, requiere esfuerzos por salir de los preceptos que dicha visión sostiene y adherir a nuevos axiomas, valores y creencias.

Es precisamente Morgan, quien citando a Mannheim (1940), utiliza el ejemplo de la urbanización del chico de campo para ilustrar "como los modos de pensar el mundo son mediados por el entorno social, y como la adquisición de nuevos modos de pensar dependen del salir de la antigua visión del mundo" (Morgan, op. cit.)

Morgan toma esta concepción de paradigma y la aplica al campo de la teoría de las organizaciones, para instalar la idea que la teoría organizacional que habitualmente solemos frecuentar en la literatura, es producto de un determinado paradigma organizacional, una forma de ver el mundo de las

organizaciones, en tanto que, si dichos paradigmas varían, cambian también las teorías de la organización que se inscriben dentro de cada uno ellos.

*Los teóricos de las organizaciones, como científicos de otras disciplinas, abordan su materia frecuentemente 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 solo sin ser cuestionados, sino sin ser advertidos conscientemente. En este sentido, el modo ortodoxo de ver el mundo puede asumir un estatus de realidad rutinaria, y puede ser dado por cierto tal como el modo de ver el mundo del niño granjero de Mannheim que se quedó en la casa (Khun, op. cit.).*

Estas afirmaciones son de importancia para nuestro planteo porque, de alguna forma, se está señalando que los paradigmas están sujetos a un proceso de "cristalización" cultural y, en la medida que ello ocurre, se transforman en una suerte de inconsciente colectivo con presunciones básicas incuestionables, o al menos no cuestionables conscientemente.

Como veremos más adelante, existe una fuerte vinculación entre este planteo y el que aportan otros autores como Schein (op. cit.) y Hofstede (op. cit.) cuando se refieren al concepto de cultura organizacional, siendo que las culturas organizacionales y las presunciones básicas que las conforman, constituyen también una forma de ver la realidad, una visión del mundo, o para decirlo con mayor propiedad, son conceptos que el tiempo ha cristalizado en el inconsciente colectivo de una comunidad, una organización o una sociedad, y gobiernan a partir de allí lo que dichos colectivos ven y no ven de la realidad, lo que se considera verdadero o falso, los criterios interpretativos de las relaciones causa-efecto que se consideran válidos y los que deben descartarse, los valores que impulsan estados futuros requeridos, los puntos de partida que se tienen en cuenta para crear técnicas capaces de resolver problemas y poner en marcha acciones para cerrar la brecha entre lo existente y lo requerido.

Para no desviarnos del tema, dado que el concepto de cultura organizacional lo desarrollaremos más adelante (ver capítulo 10), tomaremos ahora dos ideas de utilidad para nuestro planteo. La primera es aportada por el mismo Morgan, cuando señala que los paradigmas dan origen a diversas teorías y escuelas de pensamiento y, éstas a su vez, a diversas tecnologías (él las denomina técnicas para la resolución de problemas) mediante las cuales se ingresa al terreno de la transformación de la realidad (Morgan, op. cit.). Para orientar el planteo hacia los objetivos de nuestra tesis, deberíamos estar hablando de tecnologías de gestión, dado que ellas son las que transforman una determinada realidad organizacional, en base a una teoría y un paradigma que les da origen.

*Para entender la naturaleza de la ortodoxia en teoría de las organizaciones, es necesario comprender la relación entre los modos específicos de teorización e investigación y los modos de ver el mundo que reflejan. Es útil empezar con el concepto de paradigma que se hizo popular con Kuhn y sus posteriores variantes, consistentes con tres grandes sentidos del término: (1) como una visión completa de la realidad, o forma de verla, (2) como relacionado a la organización social de la ciencia en términos de las escuelas de pensamiento, relacionadas con formas particulares de logros científicos, y (3) Como relacionado a la utilización concreta de tipos específicos de herramientas y textos para el procesamiento de la solución científica de problemas (Morgan, op. cit.).*

De aquí puede desprenderse la idea de que las tecnologías de gestión no son valorativamente neutras, sino que están conceptual e ideológicamente mediatizadas por visiones del mundo (paradigmas) y modelos explicativos (teorías) de la realidad. Más adelante utilizaremos estos tres conceptos: paradigma, teoría y tecnologías de gestión para mostrar como ellos se alinean (o no) en función de otro concepto que llamaremos congruencia.

Probablemente una de las implicancias más importantes del trabajo de Kuhn, surge de la identificación de paradigmas como realidades alternativas, basadas en creencias compartidas sobre la correcta manera de ver el mundo.

A partir de estas visiones amplias de la realidad, es posible descubrir, inscriptas en ellas, escuelas de pensamiento que luego producen modelos descriptivos, interpretativos y explicativos de la realidad, habitualmente sintetizados por metáforas.

El mismo Morgan señala que dichas las escuelas de pensamiento, compuestas por científicos que comparten tales visiones, aceptan no solo valores y creencias básicas, sino que también utilizan metáforas que las sintetizan y representan, aplicando luego dichas metáforas al desarrollo de modelos teóricos y, más adelante, en el proceso de construir conocimiento aplicado, es decir, técnicas para la resolución de problemas, a las que luego denominaremos tecnologías.

Ese conjunto integrado por paradigmas, metáforas, modelos teóricos y técnicas para la resolución de problemas, muy especialmente estas últimas, es lo que Kuhn denomina "ciencia normal". Aquí resulta pertinente a nuestro interés citar un ejemplo que Morgan aporta, vinculado al campo de la teoría de las organizaciones.

*En la teoría de las organizaciones, por ejemplo, el libro de James Thompson "Las organizaciones en acción" (1967), terminó sirviendo como declaración, modelo y principal punto de partida para los teóricos interesados en la teoría de contingencia, que desarrolla abordajes desarrollados por la metáfora organicista (Burrell y Morgan, 1979). Las numerosas proposiciones ofrecidas en el libro de Thompson han generado una gran cantidad de investigación sobre resolución de problemas, en las que los presupuestos metafóricos subyacentes al modelo de Thompson, son dados por sentado como una forma de entender las organizaciones. Viendo lo estrechamente conectadas que están las actividades específicas de resolución de problemas a las metáforas favorecidas, que a su vez están de acuerdo a una visión del mundo favorecida, el teórico puede estar mucho más al tanto del rol que juega en relación a la construcción social del conocimiento científico. (Morgan, op. cit.)*

Ya veremos en el capítulo 9 los aportes que Thompson realiza en cuanto a la caracterización de tecnologías centrales y de gestión. Mientras tanto, y

llegados a este punto, resulta conveniente a nuestros fines avanzar un paso más y generar los criterios mediante los cuales vamos a realizar un primer aporte para identificar paradigmas alternativos existentes en el campo de las organizaciones y la gestión pública.

A dichos fines, y siguiendo a Burrell y Morgan (1998), consideraremos que los paradigmas son formas alternativas de ver la realidad. Introducir esta noción de "formas alternativas" nos lleva a la necesidad de generar criterios mediante los cuales esas formas alternativas se manifiestan, generando preferencias y rechazos por algunas formas en desmedro de las otras.

Tomaremos entonces como punto de partida los aportes de estos mismos autores (Burrell y Morgan, op.cit.) cuando crean dos dimensiones meta teóricas que, cruzadas entre sí, generan cuatro grandes formas de ver el mundo de las organizaciones: cuatro paradigmas organizacionales.

Las dos dimensiones meta teóricas son:

- a. la naturaleza de la ciencia con dos valores polares: realidad objetiva, realidad subjetiva;
- b. la naturaleza de la sociedad, también con dos valores polares: cambio regulado, cambio radical.

El cruce de estas dos dimensiones da origen a cuatro paradigmas: el funcionalista, el interpretativo, el humanista-radical, y el estructuralista-radical. No es objetivo de este trabajo explorar en profundidad estos cuatro paradigmas, sino solo destacar el criterio metodológico que estos autores utilizan para identificarlos y, tomar esta idea, para identificar cuatro grandes campos paradigmáticos en materia de gestión pública.

Para ello, consideraremos dos dimensiones teóricas a las que habremos de denominar Ejes Paradigmáticos y, para definir con precisión cada uno de dichos ejes, nos remitiremos al trabajo de Douglas (op. cit.) y su aporte en términos de la tipología grid/group. Tal como fuera ya mencionado en capítulos introductorios, allí se señala que, las distintas maneras mediante las cuales un individuo se involucra en la vida social, pueden ser bien caracterizadas en términos de dos ejes paradigmáticos: uno al que denomina Group y el otro al que denomina Grid. Ampliaremos ahora con mayor profundidad estos conceptos ya vistos en la síntesis introductoria.

El eje Group se refiere “a la medida en que un individuo es socialmente incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas, delimitadas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales” (Douglas, op. cit.).

El eje Grid denota “el grado respecto del cual la vida de un individuo esta circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayores y más extensivas son las ataduras y grado de detalle de dichas prescripciones, menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos abiertos a la negociación individual” (Douglas, op. cit.).

Ya mencionamos también que, el cruce de estos dos ejes paradigmáticos da origen a cuatro grandes campos paradigmáticos, y que preferimos utilizar este concepto al de paradigma, porque entendemos que dentro de un campo paradigmático podemos encontrar eventualmente algunas variantes de un mismo paradigma y, la idea en esta tesis, es resumir todas ellas en un concepto más englobante.

Dichos campos paradigmáticos son : el jerárquico, el individualista, el igualitario y el fatalista. Veremos cada uno de ellos en particular extendiendo ahora los conceptos utilizados para la definición de estilos de vida (Thompson et al. op. cit.), a su empleo en lo es nuestra unidad de análisis: las organizaciones públicas y su gestión.

Recordemos, el Grid responde a la pregunta ¿cómo hacer la gestión pública? Y en esa respuesta aparecen habitualmente dos alternativas:

a) una de ellas, grid alto, sostiene que lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres; por el contrario,

b) grid bajo, cuando confiamos que las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento a los que se brinda empowerment para, utilizando su creatividad, innovar, mejorar o cambiar lo existente, negociar caso por caso, alcanzar eficiencia y eficacia en una gestión basada en objetivos y resultados. Esta segunda alternativa pretende resolver la tensión entre restringir la gestión pública en términos de estrictas reglas regulatorias, o garantizar la "libertad de gestión" que luego habrá de juzgarse por resultados más que por el cumplimiento de los procesos (Hood op. cit.).

En cuanto al Group, responde a la pregunta ¿quién debe hacer la gestión pública? Aquí también aparecen dos alternativas posibles:

- a) los servicios públicos deben ser desarrollados por profesionales especializados distinguidos respecto de la sociedad en su conjunto o por organizaciones de la propia sociedad (group alto);
- b) los servicios deben ser provistos por la actividad privada (group bajo) (Hood op. cit.).

Avanzando un poco más en el concepto de Group, en la primera alternativa, existen a su vez dos visiones. En ambas se pone claramente de manifiesto la creencia en la centralidad de rol del Estado, aunque en una de ellas se lo considera circunscripto a la “ejecución de la ley”, es decir, dedicado solo a la aplicación de instrumentos, leyes, políticas, instrucciones, reglas y procedimientos establecidos por políticos electos o por los regímenes políticos a cargo del Gobierno, lo que en el planteo de Du Gay se denomina “Rule” (Du Gay, 2005); en tanto que, en una visión más contemporánea y dinámica, se reafirma la centralidad del rol del Estado en una sociedad organizada, pero desempeñando no solo roles de aplicación de la ley, sino además, roles de respuesta a las demandas sociales y adaptación de la ley a dichas circunstancias. Du Gay denomina a esto “response” (Du Gay, op. cit.). Veremos estas cuestiones con más detalle cuando desarrollemos en profundidad el concepto de governance en próximos capítulos.

### **5.1. Campo paradigmático jerárquico**

Este campo paradigmático se define como aquel donde el entorno social de un individuo se caracteriza por fuertes vínculos de pertenencia a una comunidad/organización (group alto), y las reglas de comportamiento dentro de dicha comunidad/organización están claramente establecidas y deben ser estrictamente observadas y cumplidas (grid alto).

En este caso los individuos están sujetos al control de otros individuos que forman parte de su comunidad y a las demandas sociales de roles impuestos (Thompson, op.cit.).

Si bien forma parte de una conceptualización generalizada asociar burocracia con el modelo organizacional jerárquico ampliamente conocido por los aportes de Max Weber (1980), esta cuestión tiene raigambre histórica de mayor antigüedad. Efectivamente, hace aproximadamente 2000 años atrás, China había desarrollado una burocracia mucho más compleja que la del imperio romano y cinco veces más grande que la que actualmente tienen los Estados Unidos de Norteamérica.

Si bien Weber distinguía a las burocracias en tradicionales y modernas, y sostenía que ciertas características típicas de las burocracias son solo posibles de encontrar en los estados modernos (reglas claramente establecidas y escritas, ejercicio de la autoridad regulado por normas, impersonalidad decisoria, garantías de cumplimiento del debido proceso, ingreso y progreso del funcionariado en función de un sistema regulado de calificación, etc.), hay autores que cuestionan esa distinción señalando que ya en la tradicional burocracia China se podían encontrar características similares, muy especialmente en lo relacionado con la existencia de reglas de calificación profesional y una meritocracia fundada en un sistema de decisiones basadas en reglas y no en decisiones discrecionales. Y como sucede con las burocracias profesionales de algunos países desarrollados, el modelo organizacional de la burocracia china perduraba en el tiempo aun frente a cambios dinásticos, rebeliones e invasiones de países enemigos (Creel H., 1964, mencionada por Hood, op. cit.)

De todas formas, y alejándonos ahora de la cuestión histórica, el campo paradigmático jerárquico sostiene como principal creencia la idea de que el trabajo, el comportamiento y la toma de decisiones deben estar regidos por reglas claramente entendidas y practicadas, dentro de jerarquías donde los conceptos de mando y obediencia son esenciales para garantizar un orden que aleje a las organizaciones del caos. Para ello, las reglas establecen con detalle cuáles son los comportamientos requeridos ante cada una de las circunstancias que previsiblemente pueden llegar a presentarse y frente a las cuales hay que actuar. Las reglas están allí para garantizar que, a similares problemas, similares soluciones, evitando que la discrecionalidad decisoria derive en comportamientos no deseados. Todo lo anterior implica, en cuanto a

la cosmovisión del rol del Estado, la idea de un Estado que garantiza el cumplimiento de la ley y las reglas establecidas, a las que los ciudadanos deciden someterse para vivir en sociedades organizadas.

Como veremos más adelante cuando consideremos el tema Modelos de Gestión, este rol está más asociado al concepto de *governance* en el sentido de *Rule* (Du Gay, op. cit.), es decir, la potestad que tiene el Estado de institucionalizar las normas, aplicar la ley y controlar/garantizar su cumplimiento.

Estos valores básicos se han mantenido prácticamente sin cambios durante siglos (desde China a las modernas burocracias estatales) y hace solo algunas décadas atrás (fines de los años 70, con el advenimiento al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra), es que podemos registrar un fuerte cuestionamiento ideológico-conceptual a dicho modelo, con un consiguiente programa de reforma del Estado/reforma de la gestión pública de enorme impacto, no solo en ese país de origen, sino también en muchos otros (incluida Argentina de los años 90).

#### **4.2. Campo paradigmático individualista**

Quienes se inscriben en este campo paradigmático creen en un mundo donde no existen fuertes lazos sociales con comunidad/organización alguna (group bajo) y tampoco roles y formas de comportamiento definidos por prescripciones y reglas socialmente impuestas (grid bajo).

Este campo paradigmático genera una visión del mundo donde todos los lazos sociales son provisorios y sujetos a negociación. Se trata esencialmente de un campo paradigmático dominado por la creencia básica de que la libertad individual es el valor fundante de las sociedades y colectivos humanos, y que dicha libertad individual debe ser alentada, porque únicamente de esa forma el ser humano es capaz de desarrollar todas sus potencialidades y creatividad, generando innovaciones destinadas a enfrentar nuevos problemas, superarlos y contribuir de esta forma al progreso colectivo.

Sobre la base de estas creencias se cuestiona desde el extremo opuesto de la tipología, los roles del Estado y sus organizaciones públicas componentes,

descreyendo de los modelos de gestión regimentados, que restringen la capacidad de emprendimiento y anulan la creatividad individual mediante la cual se pueden resolver problemas nuevos y complejos.

Más aún, se considera que hay modelos organizacionales que garantizan el desarrollo de las libertades individuales, que esos modelos probaron su éxito en el ámbito de las organizaciones privadas, que los grandes entrepreneurs icónicos de lo que el éxito significa (Ford, Taylor, Sloan, Carnegie, Rockefeller, etc. llegando más contemporáneamente a Steve Jobs y Bill Gates), fueron capaces de generar riqueza y logros porque la empresa privada fue el ámbito que los impulsó en tal sentido y, en una extrapolación final, si el Estado y las organizaciones públicas deben enfrentarse a mundos y problemas cada vez más complejos, ¿porqué no transferir el desempeño de roles públicos a la gestión privada "que sabe cómo hacer las cosas" de manera eficaz y eficiente? Desempeño de roles públicos con gestión privada es el quid de la cuestión para quienes se inscriben en este campo paradigmático.

En cuanto a "servicios públicos con gestión privada", esta visión descrea de la centralidad del rol del Estado y propone la idea del Estado mínimo, la competencia como motor de la economía y la innovación, y la desregulación como instrumento fundamental para garantizar la libertad individual, bajo la creencia que la sumatoria de los intereses individuales garantiza el interés general (Smith, 2004).

Es creencia de quienes se inscriben en este paradigma, que la acción basada en el interés individual y en la competencia permanente, es condición esencial del bienestar general. Un conjunto de emprendedores que persiguen sus propios intereses individuales, reglas de juego que aseguran la competencia perfecta y la mano invisible del mercado son la garantía del bien común.

En lugar de suponer que el desarrollo económico y el orden social requieren de un Estado fuerte guiado por una elite tecnocrática, el campo paradigmático individualista sostiene que los mercados lo pueden hacer mejor. Y allí donde los mercados son oligopólicos y la competencia no puede darse, los individualistas introducirán mecanismos de cuasi-mercados (MTM, market type mechanisms es la sigla en inglés) generando artificialmente las condiciones competitivas

que llevan al éxito individual y, por extensión axiomática, de toda la sociedad (Pollitt y Bouckaert, op. cit.)

Finalmente estas creencias se complementan con un modelo de ser humano esencialmente racional, calculador, egoísta, oportunista y forjador de su propio destino. Y cuando estos modelos de individuo compiten entre sí para ver quien tiene la mejor solución y quien es el mejor, una suerte de darwinismo social protege a la sociedad de los fracasados y los ineficientes, catapultando al podio del éxito solo a los vencedores.

En próximos puntos profundizaremos la relación que existe entre el campo paradigmático individualista, las metáforas que se emplean para sintetizar conceptualmente sus creencias básicas, los modelos de gestión que acompañan esta visión y, finalmente, las tecnologías (técnicas para la resolución de problemas en la terminología de Morgan) que, alineadas ideológicamente con lo anterior, generan transformaciones en la realidad de las organizaciones públicas y su gestión.

Sin embargo, es útil ya en este capítulo, destacar la fuerte vinculación existente entre la ideología del neo-liberalismo que se instaló históricamente en los años 70 y lo que luego se denominó el New Public Management (NPM). Al respecto sostendremos que, en determinadas circunstancias históricas, existe no solo el fundamento ideológico que se instala con fuerza en ciertas sociedades y genera las condiciones para un cambio paradigmático, sino también un conjunto coherente y desarrollado de tecnologías de gestión que acompañan dichas concepciones ideológicas y transforman la realidad siguiendo el rumbo ideológico requerido (Barzelay, 2001).

Esto es lo que sucedió con el neo-liberalismo de los 70 (ideología) y el new public management (tecnología) que transformó al Estado, las organizaciones públicas y su gestión de allí en más (o al menos intentó hacerlo).

En este sentido, el cambio organizacional puede tener (y efectivamente lo tiene) origen en nuevas visiones paradigmáticas, pero si solo queda estancado en la formulación ideológica termina convirtiéndose en una utopía (Pollitt y Bouckaert, op. cit.). El neo-liberalismo, en cambio, no solo fue una utopía inicial, una forma diferente de ver la realidad del Estado y sus organizaciones y de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, sino que vino

acompañado por una fenomenal batería tecnológica de gestión que estaba disponible y había sido probadamente exitosa en el sector privado.

La fuerte creencia que lo privado podía ser trasplantado acríticamente a la gestión de lo público y, suponer además que, lo que es bueno en la gestión privada es bueno para la administración del Estado, fue clave para desatar la "estampida" de reformas del Estado que se extendieron como reguero de pólvora en Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Chile y Argentina (por citar los casos más emblemáticos) entre fines de los 70 y los años 90.

La reflexión que sigue, planteada más bien como un interrogante respecto del futuro, es si después del big bang paradigmático del 2008, las nuevas concepciones ideológico-paradigmáticas que terminen instalándose, dispondrán de manera inmediata de las tecnologías de gestión apropiadas a dichas concepciones, o bien será necesario generarlas en un proceso de desarrollo que requerirá tiempo. Esta cuestión será profundizada en próximos capítulos cuando formulemos algunas hipótesis sobre trayectorias de cambio después del big bang paradigmático.

### **4.3 Campo paradigmático igualitario**

En este campo paradigmático las creencias básicas pasan por suponer que existen fuertes lazos sociales entre sus miembros componentes (group alto) pero con mínimas prescripciones y reglas respecto de comportamientos requeridos y diferenciación interna de roles (grid bajo).

Esto produce como fenómeno central relaciones sociales ambiguas y, como ningún miembro tiene garantizada la autoridad de ejercer el control sobre otros, los conflictos internos son difíciles de resolver y requieren de interacción, negociación y estados de asamblea permanente para dirimirlos. Los problemas organizacionales más frecuentes son: como gobernar sin autoridad formal, como legitimar el conflicto interno cuando todos los adherentes son "buenas personas", como retener la membresía sin coerción jerárquica (Thompson et al., op. cit.).

Los que profesan "la fe igualitaria" descreen del "management" en el sentido que habitualmente tenemos de este concepto: ejecutivos muy bien pagos que tienen la habilidad y facultades de organizar todo y determinar quien debe hacer que, cuando, donde y con qué recursos, asignando éstos a discreción. Consideran que esa no es la mejor solución; más bien eso es parte del problema.

La mejor solución para los igualitarios es la de "managing without managers" (Martin, 1983): se rechaza todo aquello que tenga una impronta de jerarquías ortodoxas y una racionalidad que separa toma de decisiones estratégicas de la ejecución, donde unos deciden y otros ejecutan/obedecen órdenes. Se rechazan las grandes organizaciones que aseguran economías de escala, por organizaciones pequeñas tal como fuera descrito por Schumacher (1990), descentralizadas y fuertemente participativas. Hay quienes señalan que, probablemente, esta moda sea producto de una sobrerreacción frente a la tendencia que en los 80 tuvieron las doctrinas individualistas de "gobierno del y por el mercado".

Todo lo anterior da origen a tres ideas clave: por un lado, el rol que el Estado debe desempeñar para promover la participación y articularla en una propuesta colectiva; por el otro, los principios y reglas de juego esenciales que garantizan las relaciones sociales comunitarias; finalmente, ciertos valores básicos a tener en cuenta en la construcción y consolidación de este tipo de sociedades. Veamos cada uno de estos conceptos con detalle.

a) Rol del Estado: en cuanto al fundamento doctrinario del rol del Estado, hay algunas fuentes que merecen citarse. La primera de ellas proviene del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el mensaje de su administrador (Speth, 1994). Se sostienen aquí varios principios que nos dan claves descriptivas del campo paradigmático igualitario. Lo que sigue es en líneas generales una transcripción adaptada del mencionado documento con algunos agregados y comentarios nuestros.

*Participación:* todos los hombres y mujeres (enfatar la igualdad de género es también una característica a destacar de quienes adhieren a este campo paradigmático), deben tener una voz a la hora de la toma de decisiones, sea esto de manera directa o a través de legítimas instituciones que representan sus intereses. Dicha participación se construye sobre la base de la libertad de asociación y de la palabra, así como sobre las capacidades de participar de manera constructiva.

*La importancia de la ley:* los marcos legales deben generarse en base a la honestidad e impuestos de manera imparcial; y esto muy especialmente en todo lo vinculado a los marcos regulatorios sobre derechos humanos. El concepto de bien común se pone permanentemente de manifiesto por encima de los intereses sectoriales o individuales. Es necesario perseguir permanentemente y cuidar entre todos ese estado ideal de bien común.

*Transparencia:* que debe ser construida sobre la base del libre flujo de información a la cual deben poder acceder todos aquellos individuos u organizaciones que la requieran o necesiten. La transparencia requiere también la existencia de procesos que garanticen el libre acceso a la información.

*Sensibilidad y respuesta:* las organizaciones y líderes deben servir a todos sus representados y a todos aquellos que tengan intereses relacionados con el accionar de dichas organizaciones y líderes. El concepto de servicio a los "stakeholders" debe destacarse, las organizaciones están al servicio de sus miembros componentes y de todos aquellos que tengan intereses en su accionar; quizá la metáfora del director de orquesta que "sirve" a los músicos dirigiéndolos durante una obra sinfónica es una buena imagen. El director de orquesta esta de frente a sus músicos y de espaldas al público. En cambio son los músicos que están frente al público porque, en definitiva, son ellos quienes brindan satisfacción a la audiencia con la partitura que ejecutan. Finalmente, el director brinda servicio a los músicos, los músicos deleitan a la audiencia.

*Orientación hacia el consenso:* las reglas de la buena gobernanza (acéptese este neologismo para hablar en español de lo que hoy día se entiende por "governance") deben permitir mediar entre los diferentes intereses en juego para alcanzar un amplio consenso respecto de cuáles son las mejores soluciones para el grupo en su conjunto y, donde sea posible, este consenso

no solo debe circunscribirse a la visión y el rumbo, sino también a políticas, procesos y procedimientos. Nuevamente vemos aquí puesto de manifiesto el concepto de bien común por encima de intereses particulares.

*Equidad:* todos los hombres y mujeres (nuevamente la igualdad de género) deben tener la oportunidad de mantener y mejorar su bienestar.

*Efectividad y eficiencia:* las organizaciones y los procesos deben producir resultados que satisfagan las necesidades colectivas. Esto debe hacerse con la mejor utilización de los recursos disponibles. Vivimos en un mundo donde los recursos críticos no abundan. Quienes adhieren a este campo paradigmático tienen una visión crítica y de cuidado permanente de los recursos planetarios, muy especialmente todo aquello vinculado al cuidado del medio ambiente ya la preservación de los recursos naturales.

*Accountability:* preferimos emplear esta palabra directamente del inglés porque, a nuestro juicio, se trata de un concepto ampliamente comprendido y difícilmente traducible del inglés al español. En este sentido, aquellos que fueron designados para la toma de decisiones, estén ellos en el gobierno, el sector privado o bien en organizaciones de la sociedad civil, deben ser responsables (tener accountability) de dichas decisiones frente al público y a los diferentes stakeholders individual o institucionalmente considerados.

*Visión estratégica:* los líderes y la ciudadanía en general deben desarrollar una visión compartida de largo plazo respecto de lo que significa la buena gobernanza y el desarrollo humano, junto con un claro sentido de que es lo necesario para dicho desarrollo se materialice. Esto debe ser acompañado por un claro entendimiento de las complejidades históricas, culturales y sociales dentro de las cuales todas esas perspectivas están fundadas.

(Speth, 1994, con adaptaciones y agregados nuestros).

Por lo que se puede apreciar en los párrafos anteriores, el rol que se le atribuye al Estado es, por un lado, promover dichos principios y, por el otro, desempeñar una tarea articuladora de los intereses sectoriales, en pos de cumplir con los valores básicos que la sociedad sostiene, para alcanzar de esa forma el bienestar general que esa misma sociedad define como tal.

En esta cosmovisión, el concepto de *governance* en su sentido de horizontalidad de las relaciones sociales, ausencia de jerarquías y énfasis en la elaboración de consensos, es de consideración central para la elaboración de modelos de gestión participativos y, luego, tecnologías de gestión que los efectivicen en la transformación efectiva de la realidad.

En este campo paradigmático no se considera al Estado como central para la vida comunitaria, dada la creencia que la propia comunidad puede cumplir papeles importantes en materia de autorregulación. En próximos puntos asociaremos la evolución del concepto de “governance” y sus diferentes significados, con este rasgo de Estado “semi-presente”.

Esta “semi-presencia” contrasta fuertemente con la ausencia de Estado (o su minimización) en el campo paradigmático individualista. Más adelante, cuando desarrollemos la evolución hacia nuevos paradigmas después del big bang paradigmático, enfatizaremos la idea de que en estos nuevos paradigmas, aparece fuertemente una tendencia hacia la recreación de las capacidades del Estado como formulador activo de políticas públicas y proyectos nacionales. Este parecería ser el rasgo distintivo del Nuevo Estado Weberiano con su modelo de gestión Post-Burocrático y del nuevo Estado paradigmático participativo, donde se confía en el proceso de autorregulación con el Estado actuando como garante último del equilibrio y la defensa del interés general por encima de los intereses particulares.

#### **b) Reglas de juego comunitarias**

En cuanto a reglas de juego comunitarias, recurriremos a Etzioni (Etzioni, 1994). Si bien tales propuestas están circunscriptas y toman como punto focal los EEUU, lo de Etzioni puede eventualmente generalizarse a un conjunto más amplio de países y sociedades nacionales.

Allí se sostiene “la necesidad de hacer revivir la moral sin caer en puritanismo, es decir, sin organizaciones ni inspectores que hurgan en nuestras vidas privadas ni organismos de policía que controlan nuestra vida intelectual” (Etzioni, op. cit.).

Y para sustentar esta visión, el autor enuncia una serie de principios a la manera de credo que reproducimos a continuación:

*Sostenemos que la ley y el orden pueden ser restaurados sin transformar a nuestra sociedad libre en un estado policiaco, en la medida que garantizamos a las autoridades públicas el ejercicio de algunos poderes cuidadosamente diseñados y de aplicación restringida.*

*Sostenemos que la familia puede ser fortalecida (y salvada) sin forzar a las mujeres a permanecer en sus hogares o, de lo contrario, violando sus derechos. Sostenemos que las escuelas pueden proveer educación moral sin adoctrinamiento de la juventud*

*Sostenemos que la gente puede nuevamente vivir en comunidades sin transformarse en vigilantes or volviéndose hostiles los unos respecto de los otros.*

*Sostenemos que el llamado a una creciente responsabilidad social no es un llamado a declinar derechos. Por el contrario, derechos fuertes presumen de responsabilidades fuertes.*

*Sostenemos que perseguir el interés individual puede ser equilibrado por un compromiso hacia lo comunitario sin requerir de nosotros una vida consagrada a la austeridad, el altruismo ni el auto sacrificio. Más aun, la codicia ilimitada puede ser reemplazada por oportunidades legítimas y expresiones socialmente constructivas del interés individual.*

*Sostenemos que los grupos sociales, políticos y económicos que mas persiguen intereses particulares pueden ser circunscriptos en cuanto a su influencia, sin que ello implique limitar los derechos constitucionales de la gente a ejercer "el lobby" y peticionar frente a las autoridades que gobiernan. El interés público puede reinar sin negar el interés legítimo de expresar públicamente los intereses particulares e influir para que dichos intereses sean tenidos en cuenta.*

*Sostenemos todo lo anterior como parte del movimiento comunitario y de personas comprometidas a crear un nuevo orden social, moral y público sin puritanismo ni opresión.*

Este énfasis en la ética y el restablecimiento de la moral individual y pública, debe superar lo que a juicio del referido autor es un desbalance entre el

reclamo por más derechos y una fuerte declinación en el ejercicio de las responsabilidades. Se menciona que esta paradoja caracteriza al menos a la sociedad norteamericana (estimamos también que a muchas otras) donde existen fuertes demandas hacia más y mejores servicios, más y mejores derechos, pero al mismo tiempo un débil sentido de la obligación a contribuir con el esfuerzo individual para la mejora de las sociedades locales y/o nacionales.

Anecdóticamente, Etzioni destaca hablando de la sociedad norteamericana en base a ciertos estudios empíricos, que los jóvenes ven bien ser juzgados por un jurado de ciudadanos pero son reacios a formar parte de uno; muchos norteamericanos aplauden el uso de la fuerza en países extranjeros pero rechazan la idea de integrar las fuerzas armadas; muchos se sienten con poder para reclamar más servicios y derechos, pero al mismo tiempo un débil sentido de sus obligaciones.

“Un estudio del año 1989 realizado por People for the American Way, señala: los jóvenes han aprendido solo la mitad de la historia norteamericana. Consistente con la prioridad que ellos ponen en la felicidad individual, la gente joven enfatiza solamente el concepto de la libertad y excluye completamente el de servicio o participación. A pesar de que ellos aprecian con mucha claridad las libertades democráticas en virtud de las cuales señalan a Norteamérica como el mejor país del mundo para vivir, no perciben del mismo modo la necesidad recíproca de ejercer las obligaciones y responsabilidades que caracterizan a una buena ciudadanía.” (Etzioni, op. cit.)

Esto no es solo patrimonio del pueblo norteamericano porque en nuestra región Latinoamérica, el sentido de lo comunitario tiene algunas connotaciones similares. Es bien conocido el desapego que en nuestras culturas existe por lo público, que bien puede sintetizarse en la idea que, en países más desarrollados "lo público es de todos", mientras que entre muchos de nosotros predomina la idea que "lo público es de nadie" (Felcman, 1991).

**c)** Valores básicos de responsabilidad individual y ética.

Finalmente, podemos encontrar una tercera fuente doctrinaria del campo paradigmático igualitario en Amartya Sen y Bernardo Kliksberg (2011). Y si bien

los aportes que estos autores hacen a las ideas clave del paradigma igualitario, coinciden en mucho con las fuentes doctrinarias mencionadas anteriormente, es nuestro deseo destacar aquí dos aspectos distintivos: la responsabilidad individual frente a los problemas y la crisis ética.

Ya veremos más adelante que los años 90 instalaron en las sociedades la creencia en el individualismo, la competencia desenfrenada, los arquetipos exitosos basados en una fuerte capacidad para el emprendimiento individual, el darwinismo social como forma de selección natural entre el éxito y el fracaso.

"Los 90 cultivaron el individualismo a ultranza. Cada persona tenía el destino que se buscaba. El Estado que es en definitiva acción colectiva debía ser "mínimo". Las preocupaciones debían estar centradas en ser exitoso, escalar, acumular. Los que quedaban en el camino era un problema de ellos, o en todo caso que se ocupe alguna entidad especializada" (Kliksberg, 2011).

Esta visión individualista del mundo contribuyó a que las sociedades generaran en las culturas nacionales una presunción básica ya estudiada por Hofstede en los años 70 que, precisamente, él denominó Individualismo vs. Colectivismo (op. cit.). Dicha presunción básica puede comprobarse aún hoy día en la expresión ¿"y yo que tengo que ver"? mencionada por Kliksberg, que alude a un mito incompatible con los valores morales y espirituales de una sociedad humana y de lo que se espera de un ciudadano integral. Quienes se inscriben en el campo paradigmático que estamos describiendo, señalan que:

*Un ciudadano integral que cree genuinamente en los derechos propios de la democracia, debe ser consciente, de que la pobreza significa en la práctica una negación radical de dichos derechos. Indignarse frente a ella, apoyar se priorice y enfrente, no es un tema de compasión, sino de restitución de derechos, y es central para el funcionamiento de una democracia integral y real....Los tiempos cambiaron, pero los mitos culturales que acompañan al neoliberalismo dogmático lo superviven, y para cambiar esa situación, deben ser puestos en debate y activamente confrontados con la realidad una y otra vez. (Kliksberg, op. cit.)*

En cuanto a la ética, Sen y Kliksberg (op.cit.) plantean que la escisión de economía y ética sostenida por las corrientes más liberales de pensamiento económico durante décadas, debe ser sustituida por otra que ellos denominan "economía con rostro humano".

Excluir la ética de la economía implica justificar el diseño de la política económica en base a criterios racional-calculativos cuyas propuestas y soluciones están concebidas en pequeños cenáculos por tecnócratas iluminados que, supuestamente, tienen la inteligencia y capacidad de pensar lo mejor para el conjunto. Y hacerlo de ese modo, excluyendo valores éticos de la consideración económica, promueven el desarrollo de incentivos perversos y prácticas corruptas.

*La economía se ha empobrecido profundamente por su alejamiento de la ética" (Sen y Kliksberg, op.cit.);... todo lo anterior ha generado como consecuencia el reduccionismo económico que lleva por detrás un modelo de ser humano racional-calculativo, egoísta, perseguidor de sus propios intereses maximizando beneficios. La racionalidad ilimitada del decisor económico tradicional es muy difícil de encontrar en la realidad. La realidad es muy diferente. Los seres humanos se movilizan por motivaciones muy variadas y desde perspectivas que incluyen valores éticos." (Kliksberg, op. cit.).*

Desde esta perspectiva "se recuerda que los fundadores de la economía (Smith, Ricardo, Mill) la cimentaban en una fuerte preocupación ética. El mismo Smith planteaba que los mercados sin valores éticos de prudencia, humanidad, justicia, generosidad y espíritu público pueden transformarse en ineficientes y dañinos. Lo mismo puede decirse de Keynes que sostenía que el objetivo de la economía es mejorar la calidad ética del planeta" (Kliksberg, op. cit.)

#### **4.5. Campo paradigmático fatalista**

Este campo paradigmático está habitado por todos aquellos que se sienten sujetos a un marco prescriptivo que establece con precisión el accionar

organizacional e individual y las formas de comportamiento requeridas, pero que se encuentran,

a) excluidos como miembros integrantes de una sociedad, un grupo o una organización; o bien

b) formando parte de grupos antagónicos que persiguen intereses particulares y dirimen sus conflictos en la “arena” prescriptiva que establece reglas de juego para la negociación.

Y si bien esto suena parecido a lo que un individuo experimenta en el campo paradigmático jerárquico por la existencia de un grid alto, en este otro campo de group bajo, los individuos no forman parte de la membresía que los habilita como sujetos de la participación, sea en la información, la consulta o la toma de decisiones, y por lo tanto se aíslan del proceso participativo, o bien están afiliados a grupos que se comportan siguiendo racionalidades particulares, no compartidas con otros grupos integrantes de la organización.

En general no es fácil aceptar la existencia de este campo paradigmático en el mundo de las organizaciones, muy particularmente las organizaciones públicas. Hemos estado influidos por creencias y preceptos respecto de la racionalidad medios-a-fines (Simon, 1964) que constituye la esencia de una organización que, por definición, es un artefacto deliberadamente creado para perseguir y alcanzar fines/objetivos comunes, sea esto por la vía más tradicional del modelo burocrático, como por la más contemporánea del modelo de gestión por objetivos y resultados.

Eventualmente podemos incorporar a nuestros esquemas habituales de pensamiento los modelos participativos que son también una forma de comportamiento orientado a fines compartidos. El fatalismo, en cambio, es visto como esencialmente anti-organizacional (Hood op. cit.) y, en este sentido, debemos enfatizar que no estamos hablando aquí de organizaciones que circunstancialmente "perdieron el rumbo" u operan en ambientes de crisis y consiguiente caos, sino de organizaciones que por su propia lógica de diseño explícito o implícito, operan en permanente condición de incertidumbre y dificultades de predecir/anticipar comportamientos y sus consecuencias.

Al contrario de lo mencionado en párrafos anteriores, el fatalismo como paradigma y luego como modelo de gestión, no solo lo encontramos en

modelos organizaciones que sufren patologías desviándose por momentos de la "normalidad", sino en organizaciones cuyos diseños están destinados a ordenar un caos que es intrínseco y fundante, con escaso éxito.

Esto es así en organizaciones complejas que son consideradas "arenas" de resolución de conflictos entre diferentes actores, que persiguen fines diversos y muchas veces opuestos entre sí, que sostienen valores contradictorios, creencias disímiles y prácticas no necesariamente ajustadas a similares reglas de juego. Las universidades y también las organizaciones deliberativas (por ejemplo un Parlamento, una Legislatura) tienen esencialmente esas características.

Hay que señalar, de manera adicional, que nuestras tradiciones conceptuales en el campo organizacional, están basadas en concepciones sobre organizaciones públicas que proveen servicios en función de una lógica jerárquica o de una lógica de mercado, aceptando también que la lógica participativa abre la perspectiva de un tercer campo paradigmático que ya hemos definido en un punto anterior.

Hood señala que los creadores de los ejes paradigmáticos que dan origen a los cuatro campos que estamos desarrollando (Thompson et al. op. cit.) "frecuentemente dejan el fatalismo fuera de la discusión sobre formas alternativas de organización, dándole más énfasis a las otras tres categorías". Y siguiendo con los argumentos de Hood, este autor señala que "el fatalismo es usualmente encasillado como esencialmente anti organizacional y no es lo que se espera de los administradores públicos" a quienes precisamente les reclamamos orden, racionalidad decisoria, claridad de objetivos (Hood, op.cit.). Sin embargo, este tipo de comportamientos y sus consecuencias, es observable en cierto tipo de organizaciones como las ya señaladas, o en algunas situaciones como las que bien describe Eduard Banfield en el conocido caso "Montegrano", donde los habitantes de una pequeña y muy pobre ciudad de agricultores del sur de Italia de los años 50 muestran falta de cooperación y espíritu comunitario para la acción colectiva.

Banfield atribuye este comportamiento a creencias y valores, no al ingreso per cápita o nivel educacional de los habitantes de la ciudad. En cambio, afirma, "en dicha sociedad la gestión pública se desarrolla de manera burocrática y

*estatista* porque sólo los oficiales públicos pagos están involucrados en los asuntos públicos. La ciudadanía en general se muestra cínica acerca de las motivaciones de sus oficiales públicos, creyendo que ellos son corruptos y que sirven a sus propios intereses aun cuando ello no sea cierto” (Banfield, 1958).

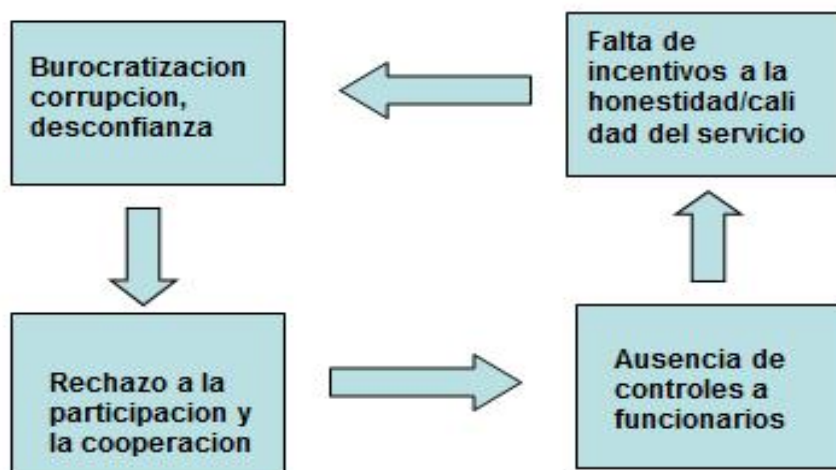
Continúa diciendo Banfield,

*Aun a pesar de esa creencia generalizada, existen pocos controles sobre los funcionarios públicos en esta sociedad. Como los fatalistas rechazan la participación y la acción colectiva, los controles solo pueden venir desde dentro de la propia burocracia, no de la sociedad en su conjunto o algunos de sus miembros en particular. De esta forma, los funcionarios públicos pierden el sentido de los propósitos organizacionales, no trabajan más que lo necesario para conservar sus puestos y, en ciertas circunstancias, aceptaran sobornos, si es que confían en que ese comportamiento no será penado* (Banfield, op. cit.)

Podemos ver a continuación una figura que ilustra el comportamiento para el caso Montegrano elaborado por Banfield.

Figura N° 3: el caso Montegrano

## El caso Montegrano (Banfield)



**Fuente:** Banfield (op.cit.)

El fatalismo asume que siempre hay un problema para cada solución y, en este sentido, surge como muy interesante la metáfora del “coro griego”, empleada por el mismo Hood (op. cit.). Recordemos que el coro griego tiene el rol de comentar todas las acciones que desarrollan los actores en escena, marcando esencialmente cuán inútiles y poco predecibles son los comportamientos humanos. En definitiva, el coro griego “pone de manifiesto que los mejores planes tienden a fallar, las más educadas e ilustradas elites tienden a equivocarse, los mejores pronósticos fallan, y los más sofisticados diseños fracasan por pequeños pero descalificantes errores, mientras la suerte y el éxito frecuentemente provienen de emprendimientos a priori poco prometedores” (Hood op. cit.).

En definitiva, la impredecibilidad y su vinculación con el azar darán luego origen a modelos de gestión destinados a “ordenar la anarquía” mediante un estado

semejante al de aleatoriedad artificial. Veremos en particular esta cuestión cuando tratemos el tema “modelos de gestión”.

Para finalizar, es posible pensar en organizaciones que persisten en el tiempo aun no cumpliendo con sus objetivos? Y si bien las respuestas a ensayar no se alinean con nuestros tradicionales esquemas de pensamiento, hay que decir que, hay al menos dos razones por las cuales podemos responder afirmativamente.

La primera tiene que ver con organizaciones cuyo objetivo es la negociación entre intereses sectoriales que, supuestamente, deben facilitar a los actores que defienden dichos intereses sectoriales alcanzar el objetivo del interés general; esto se puede verificar en las organizaciones deliberativas como el Parlamento y en el ya citado ejemplo de las universidades.

La segunda razón estará fundada en el planteo de JamesThompson (1967) cuando afirma que las tecnologías centrales de una organización pueden operar con diferentes grados de certidumbre en cuanto a la transformación de insumos en productos (que luego satisfacen objetivos organizacionales). Aquellas organizaciones que operan tecnologías en condiciones de baja certidumbre, pueden subsistir en el tiempo, si existen creencias muy fuertes respecto que dichas tecnologías alguna vez producirán las transformaciones socialmente requeridas. Un buen ejemplo de ello son las Naciones Unidas, organización creada para lograr la paz mundial, y que aún subsiste, a pesar de que dicho objetivo no fue logrado hasta el momento. Veremos esto con detalle cuando consideremos más adelante algunas definiciones sobre organización.

## **6. METÁFORA**

La Metáfora: un bello disfraz de la realidad. *Anónimo*

### **6.1. La metáfora y su estatus epistemológico**

Vamos ahora a avanzar sobre el concepto de metáfora y la vinculación que existe entre metáfora y paradigma. Según Cassirer, el hombre no es sólo un animal racional sino, esencialmente, un animal simbólico; esto significa que el

hombre no solo busca darle sentido a su acción sino, fundamentalmente y quizá antes que eso, comprender el mundo que lo rodea, actuar en consecuencia y expresar/comunicar sus pensamientos (Cassirer, 1967).

Los seres humanos están constantemente intentando desarrollar concepciones del mundo y, para ello, utilizan símbolos. "A través del lenguaje, el arte, la ciencia y los mitos, por ejemplo, los humanos estructuran su mundo de formas significativas. Esta intención de objetivar una realidad incorpora intenciones subjetivas en los significados inscriptos en las construcciones simbólicas utilizadas. El conocimiento y entendimiento del mundo no les son dados a los humanos por eventos externos; los humanos intentan objetivar el mundo mediante procesos esencialmente subjetivos" (Morgan, op. cit.).

El mismo Cassirer defendía la idea que todos los modos de entendimiento simbólico tienen bases subjetivas. Los nombres, palabras, conceptos, ideas, hechos, observaciones, etc., no hacen referencia a "cosas" externas, sino concepciones de cosas activadas en la mente por un proceso selectivo mediante el cual se percibe el mundo; esto a su vez permite compartir estos "mundos" con otros (Cassirer, op. cit.).

"Las metáforas no deben ser vistas como la representación del mundo "allá afuera", sino como herramientas para capturar y manipular lo que es percibido de lo que está "allá afuera". El científico -en este registro- así como otros en la vida diaria, dibuja construcciones simbólicas para hacer concretas las relaciones entre los mundos objetivo y subjetivo, en un proceso que captura una visión abreviada de ambos" (Morgan, op. cit. citando a Cassirer).

Ahora bien, ya vimos en el capítulo anterior que el conocimiento científico no es valorativamente neutro y se construye a partir de ciertas visiones del mundo.

Y retraduciendo conceptos para esta tesis, las visiones del mundo que hemos dado en denominar paradigmas, muchas veces complejas y difíciles de explicitar en procesos comunicacionales, son habitualmente entendidas a través de ficciones útiles (Whitehead, 1925) denominadas metáforas.

La metáfora es un símbolo, en muchos casos una imagen, que sintetiza el significado de un elemento que se quiere conceptualizar. En nuestro caso apuntaremos a vincular paradigmas o visiones del mundo con metáforas que tienen la capacidad de sintetizarlos, comprenderlos y comunicarlos.

Existe toda una discusión sobre el valor epistemológico de la metáfora. En este sentido, la metáfora no es un mero artificio poético sino que forma parte del andamiaje conceptual y metodológico que los científicos utilizan para construir ciencia. "Las analogías no son 'ayudas' para el establecimiento de teorías; ellas son parte totalmente esencial de las teorías, sin las cuales las teorías carecerían completamente de valor y no serían dignas de tal nombre. Se ha sugerido a menudo que la analogía conduce a la formulación de la teoría, pero después que la teoría ha sido formulada, la analogía ha cumplido su propósito y puede ser removida u olvidada. Tal sugerencia es completamente falsa y peligrosamente desorientadora." (Hesse, 1981).

Se puede extender el concepto de metáfora al de modelo, entendiéndose para algunos autores el modelo "como una forma más general de metáfora", o como "una metáfora sostenida y sistemática" (Black, 1966). En este contexto de ideas, la metáfora deja de ser vista como un elemento decorativo o poético del discurso, y se ubica en el centro de todo pensamiento creativo, se convierte en "un modo peculiar de lograr una penetración intelectual", con "fuerza para poner en relación cognoscitiva y emotiva dos dominios separados" (Black, op. cit.).

Lo valioso de la metáfora y del modelo es la capacidad que tienen de establecer nuevas vinculaciones entre conceptos, de relacionar campos que antes parecían estar completamente alejados o separados entre sí. La metáfora, además, desempeña un papel primordial en diversos ámbitos del saber humano, no solamente en el ámbito literario.

Metáforas y modelos son una invitación a ver las cosas bajo una nueva luz, desde una perspectiva diferente, nos piden que cambiemos nuestra percepción del mundo, que amplíemos nuestra experiencia y nuestra comprensión del mundo, que estemos siempre abiertos al enriquecimiento de nuestra imagen del mundo y de nosotros. Finalmente: "modelos y metáforas son ficciones que nos permiten una comprensión más profunda de la realidad en la cual vivimos. Son rodeos, aunque rodeos necesarios, para que la realidad pueda revelarnos algunos de sus secretos más íntimos. Son invenciones del ingenio humano, pero invenciones que en algunos casos nos permiten descubrir rasgos permanentes de la realidad. Esto último es su mayor recompensa. De este

modo se desarrolla una experiencia de la realidad en la que invención y descubrimiento dejan de oponerse, y en que la creación y la revelación coinciden". (Ricoeur, 1980)

Sintetizando, el proceso mediante el cual concebimos metáforas es un modo básico de simbolismo, mediante el cual los humanos generan conocimiento respecto del mundo en que viven. La metáfora que, reiteramos, usualmente se ve como un simple elemento literario, descriptivo y hasta decorativo, es una forma creativa basada en el cruzamiento de imágenes. La metáfora se construye mediante el proceso de comparación, sustitución e interacción entre las imágenes de A y B que actúan como generadores de nuevo significado (Black, op. cit.).

El potencial creativo de la metáfora depende de que haya o no un cierto grado de diferencia entre los temas involucrados en el proceso metafórico. Tomando nuevamente a Morgan, podemos señalar que, "por ejemplo, un boxeador puede ser descrito como "un tigre en el ring".

*Al escoger el término "tigre", convocamos impresiones específicas de un animal feroz, que al mismo tiempo se mueve con gracia, poder, fuerza y velocidad en actos agresivos dirigidos a su presa. Implícitamente, la metáfora sugiere que el boxeador posee estas cualidades al pelear contra su oponente. La utilización de esta metáfora requiere que ignoremos el lomo naranja rayado del tigre, sus cuatro patas, garras y rugido para enfatizar las características que el boxeador y el tigre tienen en común. La metáfora, por lo tanto, se basa en una verdad parcial; requiere que el usuario haga una abstracción de alguna manera unilateral en la que ciertos elementos se enfatizan y otros se suprimen, en una comparación selectiva. Si los dos temas comparados se perciben como completamente diferentes, como por ejemplo, un boxeador y una cacerola o casi idénticos, por ejemplo, un boxeador y un hombre, el proceso metafórico produce imágenes sin sentido o débiles. El uso más poderoso de metáforas se ve en instancias en las que las diferencias entre los dos fenómenos se perciben como significantes pero no totales. La metáfora efectiva es una forma de expresión creativa que confía en la falsedad constructiva como medio para liberar la imaginación (Morgan, op. cit.)*

En el caso específico que nos ocupa para esta tesis, el interés es señalar como, en la teoría de las organizaciones, diferentes escuelas de pensamiento construyen conocimiento organizacional a partir de diferentes metáforas, y como la lógica de las metáforas tiene importantes implicancias para el proceso de su construcción. La utilización de una metáfora sirve para generar una imagen destinada al estudio de una materia. Esta imagen puede proveer la base para la investigación científica detallada, basada en intentos de descubrir la extensión en la que se encuentran los elementos de la metáfora en la materia de estudio.

Gran parte de la actividad de resolución de problemas de la ciencia normal es de este tipo: científicos intentando examinar, operacionalizar, y medir las implicancias detalladas del insight metafórico en el que se basa implícita o explícitamente su investigación. “Tal confinamiento de la atención denota un gran compromiso -anterior y hasta irracional- con la imagen de la materia de estudio, por lo que cualquier insight metafórico no provee más que una visión parcial y unilateral del fenómeno al que se aplica” (Morgan, op. cit.).

El mismo Morgan en un trabajo posterior (Morgan, 1990) estudia de manera exhaustiva como distintas escuelas de pensamiento han utilizado diferentes metáforas como modelos generadores de ideas. La organización concebida como una máquina, una célula, un cerebro, una cárcel, son ejemplos de metáforas generadoras de ideas, conceptos, teorías y hasta técnicas para la resolución de problemas.

La lógica de la metáfora tiene implicancias importantes para la teoría de las organizaciones, ya que sugiere que ninguna metáfora puede capturar en su totalidad la naturaleza de la vida en las organizaciones. Un pluralismo teórico consciente y amplio más que un intento por forjar una síntesis de base angosta, emerge como objetivo apropiado. Diferentes metáforas pueden constituir y capturar la naturaleza de la vida en una organización de diferentes modos, cada una generando tipos de insight poderosos, distintivos pero esencialmente parciales.

En este sentido las metáforas tienen ventajas y peligros. Las ventajas son en gran medida todas las señaladas en párrafos anteriores. Los peligros es bloquear la visión en términos solo de una metáfora predominante, sin entender

que las organizaciones son fenómenos complejos y, a menudo, requieren de varias metáforas para captar dicha complejidad.

*Si bien las organizaciones son habitualmente concebidas como artefactos sociales destinados al logro de fines y ello puede ser bien sintetizado por una metáfora mecanicista, el mecanicismo racional también debe aceptar que, al mismo tiempo, una organización puede ser vista como un organismo vivo con capacidades para adaptarse a su entorno, un sistema de información para la toma de decisiones, una cultura constituida por valores, creencias y prácticas sociales, un sistema político donde hay pujas por el poder, una arena de circo donde diferentes actores buscan su lugar, un artefacto que está en permanente cambio, un instrumento de dominación (Morgan, G. op. cit.).*

La lógica aquí nos sugiere que las metáforas deberían ser utilizadas para crear nuevas formas de ver las organizaciones que superen las debilidades y puntos ciegos de las metáforas tradicionales, ofreciendo abordajes suplementarios o incluso contradictorios para el análisis de las organizaciones. Reconocer que la teoría de las organizaciones es metafórica, es darnos cuenta que se trata de un emprendimiento esencialmente subjetivo, o para ser más precisos, intersubjetivo. Esto tiene consecuencias importantes: alienta un espíritu de investigación crítica, y advierte en contra de un compromiso excesivo con puntos de vista favorecidos. Los abordajes tradicionales del análisis de organizaciones se basan frecuentemente en conceptos y métodos bien probados, que son vistos como axiomáticos en lo que respecta a la comprensión de la naturaleza de las organizaciones.

En dichas situaciones, la metáfora que generó tales conceptos se pierde de vista, y el proceso de análisis organizacional, se torna superestructural, en tanto los teóricos e investigadores utilizan los conceptos como descripciones de la realidad. En el caso de la metáfora del tigre, el boxeador es tratado como un tigre, y el "atigramiento" provee el foco de la teoría detallada y la investigación, frecuentemente excluyendo el resto. Tal perspectiva resulta en una clausura prematura, tanto en lo referido a la investigación, como en cuanto al pensamiento.

*Las escuelas de teóricos comprometidos con un abordaje y concepto en particular, frecuentemente perciben las perspectivas alternativas como equivocadas, o presentando una amenaza a la naturaleza de su emprendimiento básico. Los abordajes, conceptos, técnicas y descubrimientos que generan estas perspectivas alternativas son interpretados y evaluados frecuentemente de formas inapropiadas, con una alta pérdida de significado. La advertencia sobre la naturaleza metafórica de la teoría, puede ayudar a romper con la compartimentalización falsa y restrictiva de la investigación y el entendimiento, que caracterizan la conducta de la teoría de las organizaciones moderna. Para entender cualquier fenómeno organizacional, de deben poner en juego muchos insights metafóricos. El estatus metafórico de la teorización científica tiene también importantes implicancias para la forma en la que se puede guiar la investigación, alentando una apertura de perspectiva y flexibilidad de abordaje, rompiendo con la división rígida entre lo que constituye el arte y la ciencia (Morgan, op. cit.).*

## **5.2. Las relaciones de congruencia entre campos paradigmáticos y metáforas.**

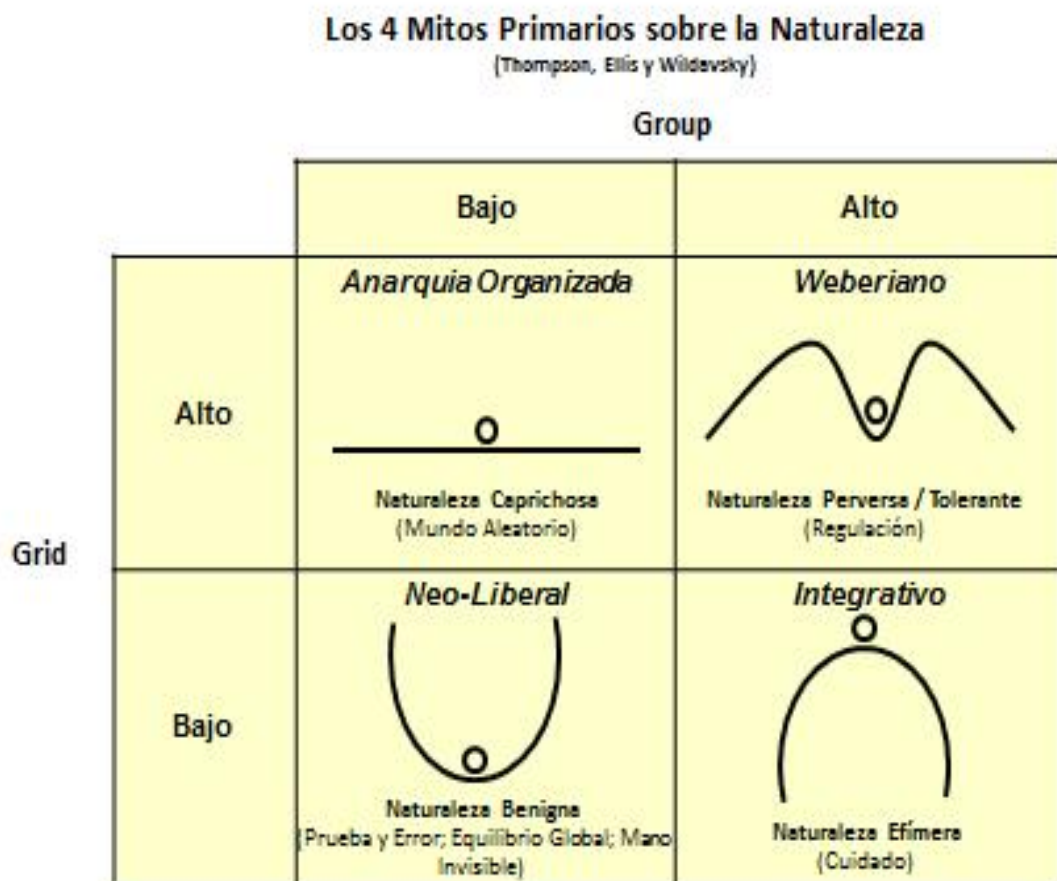
Si avanzamos un poco más, nos toca ahora realizar un esfuerzo por describir nuestros campos paradigmáticos a partir de metáforas. Esto puede hacerse de diversas formas; en este caso particular, lo haremos seleccionando ejes conceptuales mediante los cuales las metáforas tengan sentido.

Comenzaremos con uno de tales ejes conceptuales, el que está referido a creencias o concepciones sobre la naturaleza. Para ello, utilizaremos gran parte del planteo que hacen Thompson et al. (op. cit.).

Las referidas creencias están asociadas a ciertos mitos que nosotros, como seres humanos, tenemos sobre la naturaleza. Las creencias que vamos forjando no son ni verdaderas y falsas, aunque para quienes las sostienen, ellas se estructuran sobre presunciones básicas incuestionables, como axiomas.

Vinculando esto a lo ya visto, cada mito expresado en una metáfora, capta y representa una parte de la realidad, clausurando el acceso de otros mitos y metáforas. Reproducimos a continuación un cuadro donde podemos ver nuestros cuatro campos paradigmáticos y las metáforas que los sintetizan en términos de creencias sobre la naturaleza. Luego desarrollaremos cada una de las metáforas en particular.

**Cuadro N° 9: campos paradigmáticos y metáforas sobre los mitos primarios de la naturaleza.**



**Fuente:** propia en base a metáforas elaboradas por Thompson M. et al. (op.cit.)

Considerando el paradigma jerárquico, una metáfora que lo caracteriza en términos de creencias sobre la naturaleza, es la naturaleza perversa/tolerante. El diagrama muestra un paisaje donde hay una pequeña pelota que puede ser impulsada hacia un lado o hacia otro sin peligro de perderse, salvo que el impulso que le demos sea de tal magnitud que supere alguna de las dos colinas. Es por ello que se emplea el rotulo perversa/tolerante, dado que, si bien la experimentación sobre la realidad tiene límites, es necesario evitar que dichos límites sean superados para que la pelota no se pierda. Ello implica la necesidad de establecer reglas de procedimiento para evitar que la pelota supere los límites establecidos.

La metáfora, en el fondo, pone de manifiesto la necesidad de regular el comportamiento mediante procesos y procedimientos, reglas claras que establezcan lo que debe y no debe hacerse en el ámbito de una organización. El paradigma jerárquico y su modelo de gestión burocrático son la respuesta a esta necesidad regulatoria.

Posicionándonos en el extremo opuesto, el paradigma individualista puede ser sintetizado por la metáfora de la naturaleza benigna. Aquí vemos que el paisaje se presenta favorable al desplazamiento sin restricciones de la pelota, y ello sucede porque la creencia sostiene que en la naturaleza predomina el equilibrio global, de tal manera que, aun cuando impulsemos la pelota con fuerza, esta volverá a posicionarse indefectiblemente en ese valle que vemos dibujado.

La naturaleza benigna impulsa y justifica el proceso de prueba y error, porque, aún frente a excesos, siempre habrá una mano oculta que pondrá las cosas en su lugar. Esto suena muy parecido a los planteos neo-liberales que creen en "la mano invisible del mercado", capaz de transformar la sumatoria de los intereses individuales en la maximización del interés colectivo.

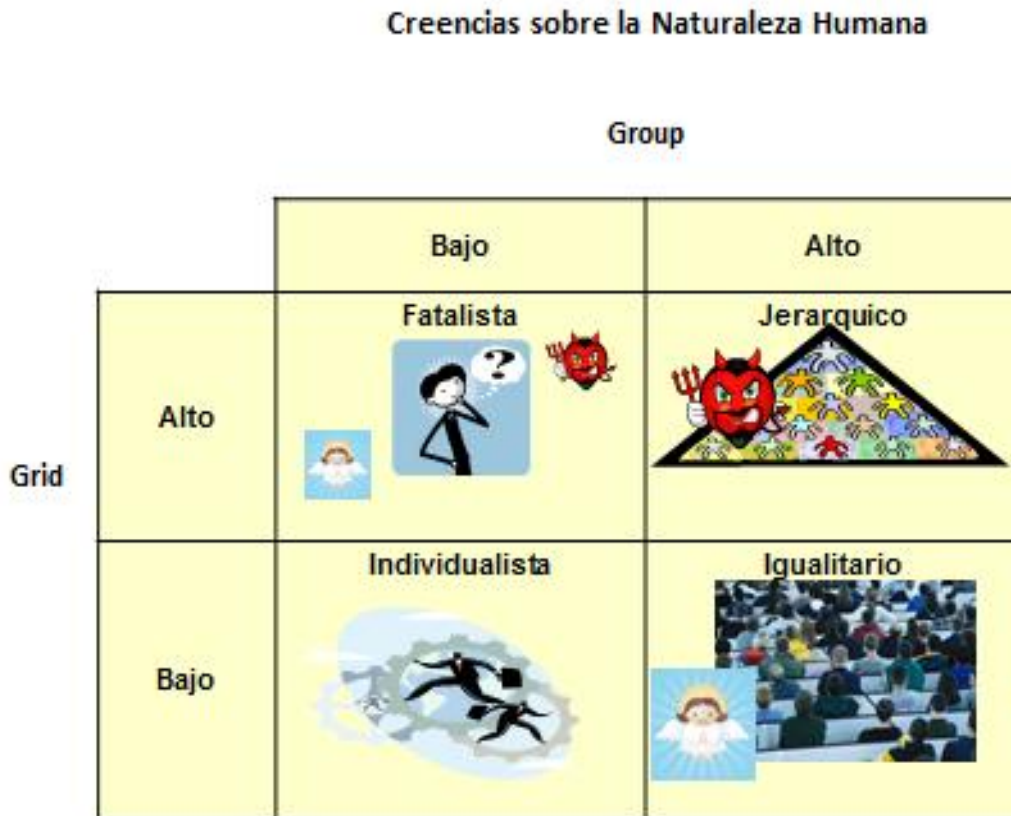
Si ahora nos posicionamos en el paradigma igualitario, vemos en este paisaje que cualquier mínimo movimiento no controlado puede provocar una catástrofe, representada en la pérdida total de la pelota. A esto se lo denomina la naturaleza efímera (Thompson et al., op. cit.), y requiere de extremos cuidados y procesos de toma de decisiones colectivas que los aseguren.

Aquí es imposible pensar en el comportamiento individual egoísta, ni en la más mínima posibilidad de cometer errores, porque para los que se inscriben en este paradigma con su correspondiente metáfora, los errores se pagan muy caro. Por ello hay que generar estados de asamblea permanente de los miembros de la organización o la comunidad, a fin de que los comportamientos sean socialmente controlados y la toma de decisiones consensuada mediante discusión y participación.

Finalmente, el campo paradigmático fatalista, puede representarse por una llanura sin pendientes y absolutamente plana, aludiendo esta metáfora a un estado de naturaleza caprichosa, donde no hay gradientes que nos enseñen la diferencia entre montañas y valles, arriba y abajo, lo bueno y lo malo. La vida en este campo paradigmático es una lotería, y es la suerte, no el aprendizaje, lo que genera la posibilidad de éxito.

Si ahora consideramos otro concepto, el de la naturaleza humana, también podemos ver metáforas que sintetizan las características de los ya cuatro referidos campos paradigmáticos. Reproducimos a continuación un cuadro que resume la relación entre campo paradigmático y metáfora en términos de la naturaleza humana.

**Cuadro N° 11: campos paradigmáticos y metáforas basadas en las creencias sobre la naturaleza humana**



**Fuente:** propia en base a los planteos de Thompson et al. (op.cit.)

En el caso del campo paradigmático jerárquico, la concepción de la naturaleza humana que subyace al mismo, considera que el hombre nace intrínsecamente pecador, es malvado, hedonista e individualista. Perseguir fines individuales sin control puede conducir al caos y eso es intolerable para este campo paradigmático. En concreto, el hombre malo y pecador requiere de organizaciones jerárquicas que garanticen controlarlo y orientar sus decisiones en términos de procesos y procedimientos claramente enunciados y establecidos.

Para el campo paradigmático individualista, la naturaleza humana es estable y el hombre es esencialmente un ser teleológico, creativo, buscador de su propio

destino. Las organizaciones que regulan el comportamiento humano, lo único que hacen es quitarle a los seres humanos su capacidad creativa y de resolución de problemas. Y dado que no hay organizaciones que puedan alejar al hombre de esta esencia, lo que debe hacerse es estructurar las instituciones para garantizar la competencia entre los hombres, porque de dicha competencia surgirán las mejores soluciones para el conjunto de la sociedad. Como señalaba Adam Smith "no es de la benevolencia del carnicero y del panadero que nosotros recibimos nuestra comida, sino a partir de la consideración de sus propios y egoístas intereses" (Smith, op. cit.).

Para el campo paradigmático igualitario, los seres humanos nacen buenos pero son corrompidos por instituciones maléficas. Como decía Rousseau: "el hombre nace libre y en todos los ámbitos donde actúa tratan de encadenarlo" (Rousseau, 2012).

Para quienes sostienen estas creencias, las organizaciones deben garantizar que esta bondad intrínseca no se vea alterada y eso se logra horizontalizando las relaciones sociales y convenciendo a la gente que el comportamiento no cooperativo es algo que debe desterrarse y sustituirse por actitudes de consideración hacia los demás. Del mismo modo se supone que las sociedades cooperativas y no coercitivas son viables y deseables.

Finalmente, para el campo paradigmático fatalista, se considera que la naturaleza humana es impredecible. En algunos casos encontraremos personas bondadosas, pero muchos otros son hostiles. Más aún, esos dos tipos de comportamiento podemos encontrarlo en una misma persona. Por eso, sin la posibilidad de saber cómo el ser humano habrá de reaccionar, el fatalismo instala la desconfianza.

En síntesis, hombres malos, hombres buenos, hombres que persiguen su propio destino y hombres en los que hay que desconfiar, son las cuatro versiones de la naturaleza humana que caracterizan nuestros cuatro campos paradigmáticos.

Finalmente la idea de recorrer nuestra pirámide conceptual es hacerlo siguiendo el concepto de congruencia, descubriendo en cada uno de los niveles (desde los inferiores hasta los superiores) las relaciones de congruencia que existen entre todos ellos. Hasta aquí lo hicimos con campos

paradigmáticos y metáforas. Avancemos en el próximo capítulo un nivel más y veamos si luego nos resulta posible identificar relaciones de congruencia entre campo paradigmático, metáfora y modelo de gestión.

## 7. Organizaciones: definiciones y caracterización

Si no existe la organización, las ideas, después del primer momento de impulso, van perdiendo eficacia. *Ernesto “Che” Guevara.*

Avanzaremos en el próximo punto con la definición y caracterización de modelos de gestión pública, para lo cual, dedicaremos previamente este capítulo a trabajar el concepto de organización.

El rol de los paradigmas como formas de ver la realidad en el ámbito de la sociología organizacional, fue explorada por Burrell y Morgan (1979), quienes argumentaron que la teoría social en general, y la teoría de las organizaciones en particular, podía analizarse provechosamente en términos de cuatro grandes formas de ver el mundo.

Ellas se reflejan en dos supuestos meta teóricos: el primero de ellos sobre la *naturaleza de la ciencia*, que ordena la realidad en términos de lo que se considera objetivo-subjetivo; el segundo supuesto alude a la *naturaleza de la sociedad* en términos de consideraciones sobre el cambio (regulado o radical).

El cruce de ambos supuestos meta teóricos define los ya referidos paradigmas tal como podemos ver en el cuadro a continuación.

**Cuadro N° 12: paradigmas organizacionales**

	<b>Cambio Radical</b>	<b>Regulación</b>
<b>Subjetivo</b>	Radical Humanista	Interpretativo
<b>Objetivo</b>	Radical Estructuralista	Funcionalista

**Fuente:** Burrell y Morgan, (op. cit.)

Cada uno de estos cuatro paradigmas – el funcionalista, el interpretativo, el humanista-radical, y el estructuralista-radical – incluyen un conjunto de

escuelas de pensamiento relacionadas, con diferentes abordajes y perspectivas, pero compartiendo presupuestos fundamentales sobre la naturaleza de la realidad que estudian. Veamos a continuación las principales características de cada uno de estos paradigmas organizacionales, siguiendo con ciertos agregados y adaptaciones lo desarrollado por los referidos autores.

### **7.1. Paradigma funcionalista**

El paradigma funcionalista se basa en el presupuesto de que la sociedad tiene una existencia real y concreta, y un carácter sistémico orientado a producir un estado de cosas ordenado y regulado. Privilegia un abordaje de la teoría social que se enfoca en entender el rol de los seres humanos en sociedad. El comportamiento es siempre visto dentro de un mundo real de relaciones sociales concretas y tangibles. Considera que la realidad es objetiva y, como tal, un observador puede describirla, interpretarla y eventualmente explicarla. Los fenómenos sujetos a observación pueden medirse y dicha medición puede empíricamente ser replicada por otros utilizando el instrumental metodológico adecuado.

“Los presupuestos ontológicos invitan a creer en la posibilidad de una ciencia social objetiva, y libre de valores, en la que el científico está distanciado de la escena que es analizada mediante el rigor y la técnica del método científico. La perspectiva funcionalista es primariamente regulativa y pragmática en su orientación básica, ocupándose de entender la sociedad en un sentido que genera conocimientos empíricos útiles. En definitiva, para el funcionalismo existe una realidad objetiva que “está allí”, fuera del investigador, del científico, del observador de dicha realidad” (Burrell, G. y Morgan, G., op. cit.).

### **7.2. Paradigma interpretativo**

El paradigma interpretativo, por el contrario, se basa en la visión de que, lo que pasa como realidad social, no existe en un sentido concreto, sino que es el producto de experiencias subjetivas e intersubjetivas de los individuos que componen un determinado colectivo social. La sociedad es entendida desde el

punto de vista del participante en acción más que del observador. Toda realidad es posible definirla a partir de visiones compartidas construidas intersubjetivamente.

*El teórico interpretativo social intenta entender el proceso por el cual se presentan, sostienen y cambian múltiples realidades compartidas intersubjetivamente. Como el funcionalista, el abordaje interpretativo se basa en la creencia de que hay un patrón y orden subyacente en el mundo social; de todos modos, los teóricos interpretativos ven el intento de los funcionalistas de establecer una ciencia social objetiva como una causa perdida. La ciencia se ve como una red de juegos de lenguaje, basados en grupos de conceptos y reglas determinadas subjetivamente, que los practicantes inventan y siguen. El estatus de conocimiento científico es, por lo tanto, visto como algo tan problemático como el sentido común de todos los días. Se puede ver con claridad que, aun bajo la creencia de un orden social subyacente, los funcionalistas y los interpretativos difieren en cuanto a la objetividad y la intersubjetividad a la hora de construir conocimiento científico (Burrell y Morgan, op. cit.).*

### **7.3. Paradigma humanista radical**

El paradigma humanista radical, tal como el paradigma interpretativo, enfatiza el modo en que la realidad es creada y sostenida socialmente, pero vincula el análisis al interés por lo que puede ser descrito como patología de la conciencia, por la cual los humanos quedan prisioneros en los límites de la realidad que crean y sostienen. Esta perspectiva se basa en la visión que el proceso de creación de realidad puede estar influenciado por procesos psíquicos y sociales que encaminan, obligan y controlan las mentes humanas, de modos que los alienan de las potencialidades inherentes en su verdadera naturaleza como humanos.

*La crítica humanista radical contemporánea hace foco en los aspectos alienantes de varios modos de pensar y hacer que caracterizan la vida en*

*sociedades industriales. El capitalismo, por ejemplo, es visto esencialmente como totalitarismo; la idea de la acumulación de capital como aquello que da forma a la naturaleza del trabajo, la tecnología, la racionalidad, la lógica, la ciencia, los roles, el lenguaje, y los conceptos ideológicos mistificadores, como lujo, escasez, etc. Estos conceptos, que el teórico funcionalista puede ver como los ladrillos que forman el orden social y la libertad humana, para los humanistas radicales son modos de dominación ideológica. El humanista radical se interesa por descubrir como los humanos pueden conectar el pensamiento y la acción (praxis) como una forma de trascender su alienación. (Burrell y Morgan, op. cit.).*

#### **7.4. Paradigma estructuralista radical**

Finalmente, el paradigma estructuralista radical define la realidad como el humanista radical, predicándose una visión de la sociedad como fuerza potencialmente dominadora. De todos modos, tiende a una concepción materialista del mundo social que está definida por estructuras reales duras y concretas. La realidad es vista como existente por sí misma, independiente del modo en que la gente la percibe y reafirma en las actividades diarias.

*“Esta realidad se ve caracterizada por tensiones intrínsecas y contradicciones entre elementos opuestos, que inevitablemente llevan a cambios radicales en el sistema como un todo. El estructuralismo radical se interesa por entender estas tensiones intrínsecas, y la forma en que aquellos con el poder en la sociedad buscan mantenerlos en jaque mediante varias formas de dominación. El énfasis está puesto en la importancia de la praxis como medio de trascender esta dominación. Cada uno de estos cuatro paradigmas define las bases de modelos opuestos de análisis social y tienen implicancias radicalmente diferentes para el estudio de las organizaciones” (Burrell y Morgan, op. cit.).*

## 7.5. Organización: algunas definiciones

Teniendo en cuenta este marco referencial, ¿a qué denominaremos organización y dentro de que campo paradigmático nos inscribiremos para hacerlo? Como señalan los referidos autores y muy especialmente Morgan en un artículo previamente analizado (Morgan, op. cit.), dentro de cada campo paradigmático encontraremos diferentes escuelas de pensamiento.

Nosotros nos inscribiremos en el campo paradigmático funcionalista y desarrollaremos definiciones a partir de dicho encuadre ideológico-conceptual y siguiendo algunas de las más representativas definiciones, en términos de producción e impacto en la teoría y el estado del arte. Las definiciones de uso más generalizado, dentro del paradigma funcionalista descrito por Burrell y Morgan, hablan de las organizaciones como artefactos sociales deliberadamente creados para lograr objetivos comunes a todos sus miembros componentes.

Esta impronta de racionalidad medios-a-fines es, con diferencias, el enfoque predominante que utilizan las referidas escuelas de pensamiento dentro del ya mencionado campo paradigmático. La orientación hacia objetivos comunes, la existencia de procesos destinados a garantizar la acción racional, la especialización y diferenciación de funciones, son sus principales elementos caracterizadores. Veamos a continuación algunas definiciones.

"Las organizaciones son unidades sociales deliberadamente construidas o mantenidas para alcanzar fines específicos" (Etzioni, 1961).

"El criterio definitivo de una organización es la existencia de procedimientos para movilizar y coordinar los esfuerzos de varios subgrupos para perseguir objetivos conjuntos" (Blau y Scott, 1962).

"Una organización formal es la expresión estructural de la acción racional" (Selznick, 1957).

"Una organización, deberá ser analizada como un especial tipo de sistema social organizado alrededor de la primacía del interés por alcanzar un tipo particular de objetivo sistémico" (Parsons, 1951).

"Común a todas las organizaciones es, en primer lugar, que se trata de formaciones sociales de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferenciación interna de funciones. En segundo lugar, tienen en común el estar orientadas de una manera consciente hacia fines y objetivos específicos. En tercer lugar, tienen en común el estar configuradas racionalmente, al menos en su intención, con vistas al cumplimiento de estos fines u objetivos. En la medida en que se cumplan con estas características de la definición, es decir, el tratarse de formaciones sociales, estar orientadas hacia fines específicos y ser entes organizados, puede hablarse de una organización." (Mayntz, 1972).

"Una organización es una coordinación planificada de las actividades de un grupo de personas para procurar el logro de un objetivo o propósito explícito, a través de la división del trabajo y funciones, y a través de una jerarquía de autoridad y responsabilidad (Schein, 2010).

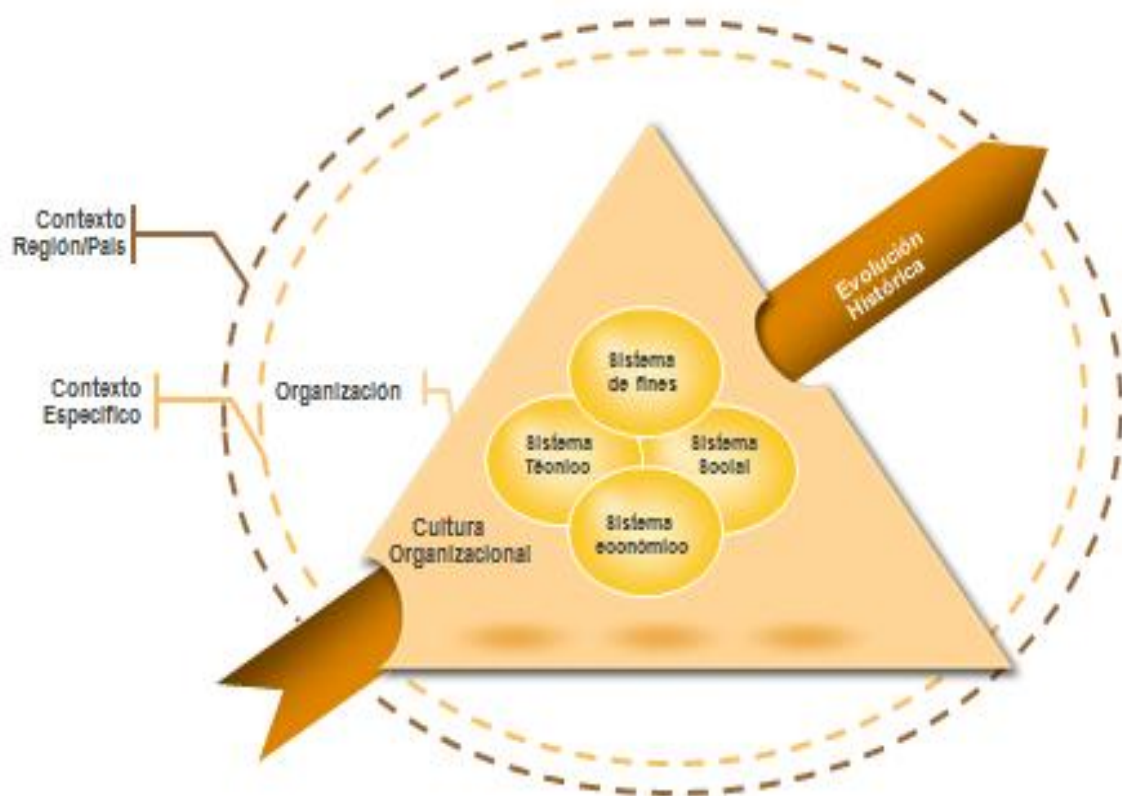
"Una organización formal es un conjunto de personas que interactúan entre sí para conseguir objetivos preestablecidos". (Hall, 1982)

En definitiva, las organizaciones se caracterizan por tener objetivos comunes, roles y funciones estructurados, división de dichos roles y funciones, la coordinación requerida para integrar roles diferenciados, una jerarquía que asegura que dicha integración se realice de manera eficiente y ordenada, individuos que se articulan y cooperan en pos de fines compartidos, tecnologías con capacidad de transformar recursos disponibles en resultados requeridos, y fenómenos sociales diversos (conflicto, negociación, cooperación, etc.) que surgen y se manifiestan a partir de la interacción de todos los elementos anteriores.

## 7.6. Marco conceptual para la caracterización organizacional

Siguiendo este conjunto de definiciones y sus coincidencias, desarrollaremos a continuación un marco conceptual destinado a identificar conceptos clave para avanzar en la definición y luego caracterización de lo que en esta tesis denominaremos modelo de gestión. Antes sintetizaremos gráficamente dicho marco conceptual de la siguiente forma:

**Figura N° 3: Marco conceptual para la caracterización organizacional**



**Fuente:** propia

El marco conceptual parte de una primera diferenciación entre organización y contexto, siguiendo para ello los aportes de Lawrence y Lorsch (1967). Los referidos autores conciben a las organizaciones como sistemas abiertos, focalizando la atención en la manera que las organizaciones y sus subunidades componentes se adaptan y satisfacen sus objetivos en base a las demandas de sus contextos inmediatos. Llegan a identificar una serie de proposiciones a partir de un estudio empírico realizado a ejecutivos de seis compañías químicas de procesos. Dichas proposiciones son:

*1. Las organizaciones para ser exitosas deben balancear diferenciación e integración. Aquellas organizaciones capaces de gestionar una alta diferenciación entre sus subunidades y al mismo tiempo una alta integración entre ellas, parecen estar mejor dotadas para adaptarse a cambios contextuales.*

*2. Los grupos que están organizados para desarrollar tareas más simples y en condiciones de certidumbre (por ejemplo, producción), usualmente tienen estructuras organizacionales más formalizadas que aquellos enfocados a tareas con mayor grado de incertidumbre (por ejemplo, investigación y desarrollo).*

*3. La orientación al tiempo de equipos de trabajo depende de la inmediatez con que reciben feedback de sus acciones. Por este motivo, equipos de ventas y producción tienen orientaciones al tiempo de más corto plazo comparadas con equipos de investigación y desarrollo.*

*4. La orientación a metas de equipos de trabajo está influida por la parte del contexto que más los afecta.*

(Lawrence y Lorsch, op. cit.)

Estas proposiciones orientaron el estudio en seis organizaciones del mismo entorno industrial. Los investigadores estaban interesados en comparar el grado de integración y diferenciación entre subgrupos de cada compañía en función de variaciones/impactos contextuales sobre la organización.

El estudio mostró que diferentes fenómenos de diferenciación e integración organizacional se veían fuertemente influidos por características del medio ambiente organizacional; entre ellos se pueden mencionar: el grado de estructuración formal, la orientación de ciertos miembros hacia otros, la orientación al corto/largo plazo, la orientación a metas. En definitiva, estos aportes enfatizan conceptualmente sobre la relación organización-contexto, siendo este vínculo de importancia a la hora de estudiar el comportamiento organizacional.

En el mismo sentido anterior (la relación organización-contexto) tomaremos los aportes de Suarez, Felcman y Stuhlman (1974), quienes establecen la existencia de dos niveles contextuales a considerar: uno de ellos denominado contexto de condicionamiento global, y el otro, llamado contexto de condicionamiento directo. En el primero podremos incluir todos aquellos fenómenos que son producto de procesos económicos, sociales y políticos de alta complejidad, cuestión que dificulta la identificación de actores específicos que los generan y sus correspondientes relaciones causa-efecto. Ejemplos de ello pueden ser la inflación, las migraciones urbano-rurales, las decisiones político-electoral, etc.

En el contexto de condicionamiento directo, en cambio, podemos identificar con mayor claridad actores sociales que influyen sobre la organización y establecer con algo más de precisión la racionalidad de los actores intervinientes, sus identidades, sus visiones del mundo, opiniones, metodologías para la acción. Ambos niveles contextuales influyen sobre la organización y también se vinculan entre sí a través de influencias recíprocas (Suarez, Felcman y Stuhlman, op. cit.)

Posicionándonos ahora fronteras adentro, identificaremos en primer lugar el sistema de fines organizacionales que habitualmente incluye visión, misión, valores, objetivos y metas, es decir, todos los elementos conceptuales relacionados con el carácter teleológico de las organizaciones. Una descripción detallada de los diferentes elementos que integran el concepto de fines organizacionales, lo encontramos en los aportes de Felcman y otros (Felcman, 2012) tomando como referencia concreta el Plan Estratégico Agroalimentario y

Agroindustrial Argentino 2010-2020. Se puede ver esto con mayor detalle en el Anexo A de esta tesis.

En segundo término aparecen los recursos (sean éstos materiales, simbólicos, humanos, etc.) que, procesados por el sistema técnico, producirán los resultados requeridos para satisfacer los diferentes componentes del sistema de fines.

En tercer lugar aparece el sistema técnico, integrado por tecnologías a las que podemos definir como artefactos con capacidad para transformar recursos (como elementos materiales y/o simbólicos) en bienes/servicios, que satisfacen lo requerido por el sistema de fines (Suarez y Felcman, 1974)

El sistema técnico y sus tecnologías son elementos clave y definen en muchos aspectos la propia identidad organizacional. En este sentido, y solo como ejemplo, nos es imposible imaginar un hospital sin tecnología médica o una escuela sin tecnología educativa. Sin embargo, esto último no significa que las tecnologías transformen recursos en bienes/servicios en condiciones de certidumbre.

En este aspecto es interesante el planteo de James Thompson (1967) cuando define las tecnologías como aquellos conocimientos basados en relaciones de causa-efecto, los que dada una cierta intensidad en la necesidad de transformar estados actuales en estados deseados, se aplican con el objeto de provocar dicha transformación, aun cuando empíricamente los resultados que se obtienen sean manifiestamente insatisfactorios.

*El objetivo de las organizaciones complejas es operar con tecnologías que parecen imposibles o difíciles de manejar por individuos. Sin embargo, esto no significa que las tecnologías utilizadas por las organizaciones complejas sean instrumentalmente perfectas. La tecnología perfecta desde el punto de vista instrumental debería producir inevitablemente el resultado deseado y esta perfección es alcanzada en algunos casos, por ejemplo, la fabricación continua de productos químicos o las producciones en serie en general. Una tecnología menos perfecta solo producirá esporádicamente el resultado deseado; de todos modos podrá incorporarse en las organizaciones complejas, tal como puede ser el caso de un hospital psiquiátrico, porque el deseo del resultado posible es*

*suficientemente intenso como para aceptar la obtención de un éxito posible en lugar de uno altamente probable. A veces la intensidad del deseo de cierto tipo de resultados, tales como la paz mundial, lleva a la creación de organizaciones complejas, como las Naciones Unidas, que operan con tecnologías manifiestamente imperfectas (Thompson, op. cit.).*

Avanzando un poco más en el concepto de tecnologías, y para aproximarnos a nuestro propósito, que es el de definir con mayor precisión el concepto tecnologías de gestión y luego modelo de gestión, seguiremos los aportes oportunamente realizados por Suarez y Felcman (op. cit.) a su vez basados en los planteos de Thompson J. (op. cit.)

Thompson afirma que: “la racionalidad técnica en tanto sistema de relaciones causa-efecto que llevan a un resultado deseado es una abstracción. Es instrumentalmente perfecta cuando se convierte en un sistema lógico cerrado, el cual se define como tal cuando: a) incluye solo la consideración de variables relevantes; b) excluye el resto de las influencias o variables exógenas; c) las variables relevantes solo varían en el grado en que el experimentador lo desea” (Thompson, op. cit.).

Esta definición nos permite caracterizar a los sistemas cerrados en términos del control de las variables relevantes que lleva como consecuencia a la perfección instrumental. Esto significa que, dada la importancia que las tecnologías tienen en la identidad organizacional y el sostenimiento de la racionalidad medios-a-fines, las organizaciones trataran de preservar sus núcleos técnicos centrales de las influencias del contexto.

En este sentido, las tecnologías centrales per se no garantizan la transformación de medios en fines y difícilmente pueden operar en condiciones óptimas de racionalidad técnica (es decir, transformar), si no media una racionalidad organizacional que, en lo posible, elimine perturbaciones contextuales.

Por ejemplo, si bien las tecnologías de producción en serie son bastante específicas al suponer la provisión de ciertos insumos y la desaparición de los productos terminados, antes de que el proceso productivo se vea entorpecido,

las tecnologías de producción en serie no incluyen variables que proporcionen soluciones a los problemas de distribución de insumos y productos.

Otro ejemplo es el de las tecnologías médicas. Ellas especifican si determinados análisis indican la necesidad de una intervención quirúrgica, pero no incluyen proposiciones de causa-efecto relativas al aprovisionamiento de instrumental, especialistas y medicamentos requeridos. La tecnología médica presupone la presencia de estos elementos y opera a partir de dicho supuesto.

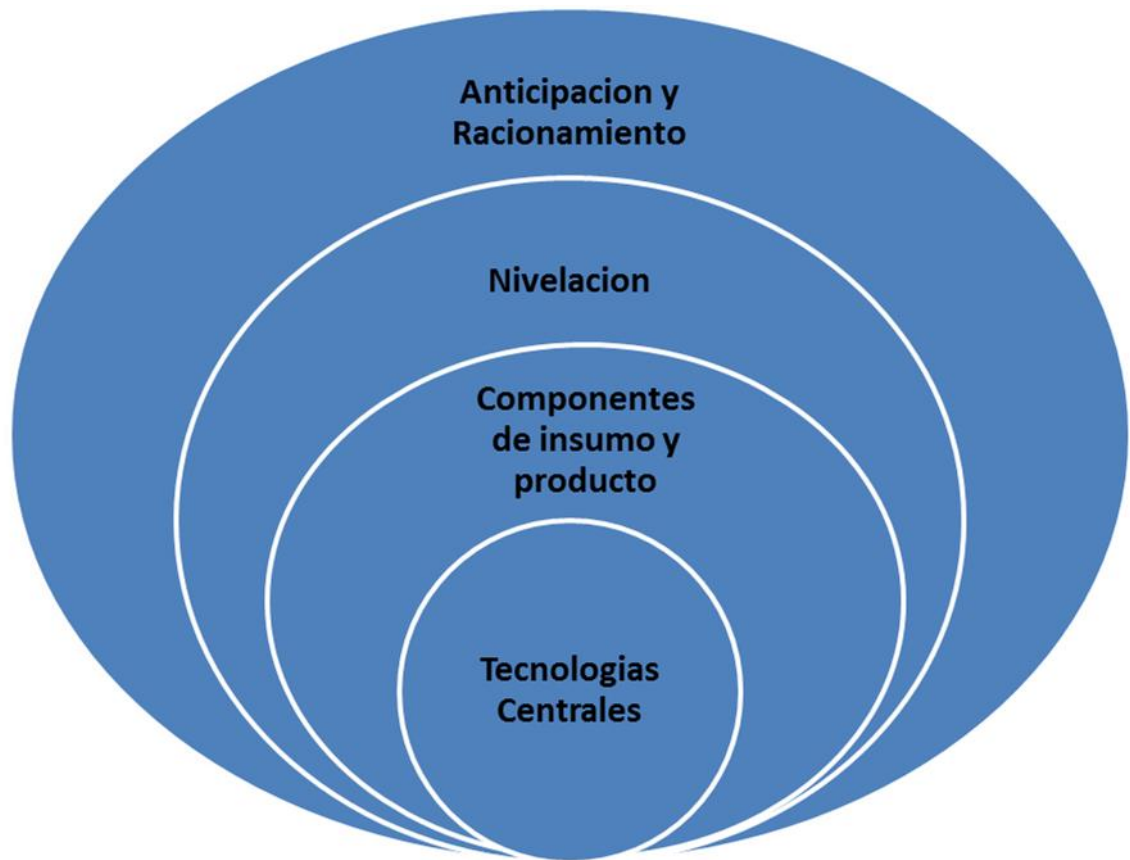
Finalmente, “una o más tecnologías constituyen el núcleo de todas las organizaciones encaminadas a un fin. Sin embargo, este núcleo técnico es siempre una representación incompleta de lo que debe hacer la organización para alcanzar los resultados deseados” (Thompson, op. cit.)

Por consiguiente, la racionalidad técnica es un componente necesario pero no suficiente para alcanzar la racionalidad organizacional, que incluye la adquisición de los insumos supuestos por la tecnología y la distribución de los productos que deben ser excluidos del ámbito del núcleo técnico para favorecer su adecuado funcionamiento.

En virtud de lo anterior, podemos identificar los tres componentes necesarios para lograr la racionalidad organizacional; ellos son: a) actividades relativas a la gestión de insumos, b) actividades tecnológicas, c) actividades relativas a la gestión de productos.

Ahora bien, estos tres elementos están permanentemente sujetos a las influencias del medio ambiente (contexto). Por ejemplo, una huelga puede dejar al quirófano sin médicos; un corte de energía eléctrica haría impracticable el funcionamiento de una línea de montaje. Por este motivo, y dada la necesidad de obtener al menos un mínimo de racionalidad compatible con la posibilidad del logro de sus objetivos, la organización buscara la forma de proteger sus tecnologías centrales de las influencias del contexto, “rodeando” a las mismas de componentes de insumo y producto que permanentemente garanticen abastecimiento de insumos y la logística en “despejar” de productos terminados el núcleo tecnológico central (Thompson, op. cit.). Veamos a continuación un esquema donde aparecen los diferentes niveles de “protección” a las tecnologías centrales.

**Figura N° 4: niveles de protección a las tecnologías centrales**



**Fuente:** propia en base a Thompson (op.cit.)

Tal como podemos ver en la figura, las tecnologías centrales pueden operar a un ritmo constante suponiendo que el contexto absorbe en forma automática sus producciones y que los insumos se encuentran disponibles en el momento, cantidad y calidad adecuados.

La gestión de stocks de insumos y productos son un fiel reflejo de las necesidades expuestas, aunque la cuestión no termina aquí, porque si bien para la racionalidad técnica garantizar componentes de insumo y producto parece ser la solución adecuada, para la racionalidad organizacional la eficiencia técnica debe equilibrarse con un costo mínimo del capital/los recursos requeridos.

Esto implica que, los componentes de insumo/producto deben estar a su vez sujetos a tecnologías destinadas a gestionar la nivelación de dichos componentes a fin de evitar excesos y faltantes. Son ejemplos aquellas organizaciones que ofrecen alicientes a aquellos clientes que utilizan servicios o consumen productos en temporada baja u organizaciones comerciales que sufren demanda estacional o fluctuante y se desprenden de sus stocks mediante liquidaciones.

Aun así, las influencias contextuales no conocidas debidamente pueden afectar la nivelación requerida, razón por la cual las organizaciones suelen anticiparse a los cambios del contexto que no pueden ser atenuados o nivelados. En este sentido, muchas organizaciones despliegan tecnologías de gestión destinadas a analizar y prever demanda u oscilaciones contextuales similares; la idea es proyectar, simular y programar a ritmo constante las operaciones de su núcleo técnico.

Finalmente, cuando con los componentes de insumo-producto, la nivelación y la anticipación resulta imposible desacoplar el núcleo técnico central de las influencias contextuales, las organizaciones apelan a una última instancia: el racionamiento

Conclusión, las organizaciones deben preservar su racionalidad técnica y lograr que sus tecnologías centrales operen sin influencias contextuales, bajo las características de un sistema cerrado. Para ello deben tratar de “aislar” la tecnología central del contexto. Utilizan entonces componentes de insumo-producto, nivelación, anticipación y racionamiento.

Si llamamos tecnologías centrales a las que garantizan identidad y logro de fines organizacionales, denominaremos tecnologías de gestión a todas aquellas que intentan garantizar el “desacople” de tecnologías centrales del contexto.

Definidos entonces los conceptos de tecnologías centrales y tecnologías de gestión, avanzaremos ahora en la identificación de conceptos adicionales destinados a analizar la relación entre el objeto de la transformación y el conocimiento que se utiliza para transformar con el fin de llegar a una tipificación de estructuras organizacionales. Ello será luego de gran utilidad para definir que es un modelo de gestión. Seguiremos nuevamente para ello

los aportes de Suarez y Felcman (op. cit.) basados a su vez en las contribuciones de Charles Perrow (1970).

Perrow caracteriza tecnologías y organizaciones que las utilizan en función de dos conceptos: a) el objeto a ser transformado, b) el conocimiento que se utiliza para transformar. Ya sabemos por definiciones anteriores que llamamos tecnología a dicho conocimiento, y solo para abundar en mayores coincidencias, señalemos que Perrow define tecnología como “acciones que un individuo realiza sobre un objeto con o sin la ayuda de herramientas o recursos mecánicos, con el fin de provocar algún cambio sobre dicho objeto, siendo que éste podría ser un elemento material, un ser viviente o bien un símbolo, como sucede cuando se transforman datos en información. (Perrow, op. cit.)

La idea central del planteo de Perrow es establecer un vínculo conceptual entre tecnología y estructura organizacional. Para ello desarrolla una tipología basada en los referidos conceptos (objeto y conocimiento) de la siguiente manera (Perrow, op. cit.)

- a) Objeto a transformar caracterizado como “de pocas o muchas excepciones” según sea el número de casos excepcionales que brinda el mismo o bien el grado en que dicho objeto resulta conocido o familiar.
- b) Conocimiento a emplearse para la transformación (tecnología) en términos del proceso de búsqueda que se inicia ante la necesidad de resolver un determinado problema o provocar una determinada transformación. Dicho proceso puede estar estructurado/programado/analizable o bien puede estar no estructurado/programado/no analizable.

Así entonces, los conceptos antes identificados con sus correspondientes valores polares permiten construir la siguiente tipología

### **Cuadro N° 13**

	Muchas excepciones	Pocas excepciones
Problema analizable	1. Ingeniería	2. Burocráticas
Problema no analizable	3. No burocráticas	4. Artesanales

**Fuente:** Perrow (op. cit.)

A partir de esta tipología, Perrow afirma que, aquellas organizaciones cuyos objetos a transformar tienen pocas excepciones (son uniformes y estables) y utilizan conocimientos analizables (tecnologías con alta certidumbre de transformación) se denominan organizaciones burocráticas, entendiéndose por tales, aquellas que operan con rutinas perfectamente establecidas y que, en función de las características antes mencionadas, pueden estandarizar la aplicación a priori de procedimientos uniformes a los objetos de transformación (casillero 2). Veremos más adelante como este tipo organizacional se asemeja al modelo de gestión burocrático.

Aquellas organizaciones cuyos objetos de transformación tienen muchas excepciones (son no uniformes o inestables) y no utilizan técnicas analíticas para la transformación se definen como organizaciones no burocráticas (casillero 3). Veremos luego como este tipo organizacional se asemeja al modelo de gestión innovativo.

En cuanto a las organizaciones cuyos objetos de transformación tienen muchas excepciones y la búsqueda es analizable, ellas son las denominadas empresas de ingeniería y coinciden con lo que denominaremos modelo de gestión de anarquía organizada (casilla 1).

Finalmente, las organizaciones cuyos objetos de transformación tienen pocas excepciones y la búsqueda es no analizable son denominadas artesanales y coinciden con lo que denominaremos modelos de gestión participativos (casilla 4).

Finalizaremos ahora la descripción de nuestro marco conceptual, con algunos aportes para la caracterización de lo que allí se denomina Sistema Social. Lo haremos a través de los aportes de Trist y Banforth (1951) también considerados en el trabajo de Suarez y Felcman (op. cit.).

Allí se plantea que una determinada estructura organizacional puede resultar adecuada para la satisfacción de racionalidad tecnológica pero fallar a la hora de satisfacer otras demandas. Los referidos autores realizaron un estudio del proceso de mecanización de minas de carbón en Inglaterra y descubrieron las estrechas relaciones existentes entre los aspectos técnicos, económicos y sociales de las organizaciones. La investigación demostró como la

incorporación de nueva tecnología en el proceso de extracción del carbón, que permitió una forma diferente de organización laboral, aseguró la maximización de los beneficios económicos, pero no pudo impedir la generación de conflictos provocados por los trabajadores de la mina, desprovistos repentinamente de la tecnología de extracción tradicional, la cual aseguraba la formación de equipos de trabajo multiespecializados, con alto grado de autonomía que, a su vez, favorecía un alto nivel de satisfacción en el trabajo.

Trist y Banforth nos introducen entonces a una nueva dimensión del análisis organizacional, considerando que una organización puede ser vista como un sistema socio-técnico, en el sentido que, mientras la tecnología, la estructura formal y los sentimientos de los miembros de la organización se encuentran sistemáticamente interconectados, ninguna de estas variables resulta ser de primera importancia o primer objetivo de análisis.

La tecnología y la estructura organizacional pueden garantizar efectividad/eficiencia, pero al mismo tiempo limitar el grado de satisfacción laboral, generando por esta vía un efecto contrario al deseado. Incluiremos dentro del sistema social a la cultura organizacional y el liderazgo, elementos que forman parte de nuestra pirámide en sus niveles superiores. Respecto de que entendemos por cultura y liderazgo, dejaremos definiciones y aportes para los capítulos 10 y 11.

## **8. Modelos de gestión pública**

"Se puede decir que no hay países subdesarrollados sino mal gestionados". *Peter Drucker*

A partir de los aportes y análisis previos, ¿a qué denominaremos modelo de gestión pública? Modelo de gestión es una particular combinación de elementos que una organización utiliza para obtener resultados destinados al logro de objetivos. Tales elementos son: a) *tecnologías centrales y de gestión* que, b) transforman *recursos disponibles* en *productos materiales y/o simbólicos para satisfacer fines*, c) alineando el sistema social a todo lo anterior.

Se puede ver con claridad que modelo de gestión es un concepto que combina los diferentes elementos organizacionales descritos en el punto anterior. Dado

el interés de esta tesis por los modelos de gestión pública, definiremos como tales a aquellos cuyos sistemas de fines apuntan a satisfacer necesidades públicas.

Adicionalmente, se deberán considerar como fenómenos de interés para esta tesis, los impactos que estas combinaciones generan en la cultura y el liderazgo, todo ello en el marco de una relación de mutua influencia entre organización y contexto. Cultura y liderazgo serán cuestiones a desarrollar en próximos puntos (ver puntos 10 y 11).

Por *particular combinación* estamos entendiendo aquella que tiende a asegurar la congruencia entre campo paradigmático (y su correspondiente metáfora), con el modelo de gestión requerido para alcanzar objetivos, siguiendo visiones, axiomas, creencias y valores que el referido campo paradigmático establece.

Veamos algunos ejemplos:

- a) Dentro del campo paradigmático jerárquico, resultará necesario desarrollar un modelo de gestión burocrático, que garantice la existencia de un sistema técnico basado en procesos y procedimientos, una jerarquía profesional donde las relaciones de mando y obediencia estén claramente establecidas, recursos que deben administrarse de manera ordenada y transparente, objetivos y metas definidos sin ambigüedades, y un sistema social donde opera la sumisión y el acatamiento de las órdenes superiores es incuestionable.
- b) Dentro del campo paradigmático individualista, resultara necesario instalar un modelo de gestión innovativo, con un sistema técnico basado en tecnologías de gestión provenientes del mundo empresarial privado, un sistema social donde la competencia es implacable y el darwinismo social descarta a los débiles premiando a los más aptos, recursos de utilización flexible y creativa, todo ello para tratar de alcanzar objetivos y metas exigentes, que se vuelven más exigentes a medida que se van logrando.

En los planteos anteriores de Perrow (op. cit.) aparecen dos conceptos de importancia para identificar los cuatro modelos de gestión que luego vamos a vincular con los cuatro campos paradigmáticos (y sus metáforas), a fin de ir

elaborando las respectivas relaciones de congruencia entre campo paradigmático/ metáfora/modelo de gestión. Veamos ahora estas cuestiones con un poco más de detalle.

Los dos referidos conceptos son: objeto a transformar y conocimiento a utilizar para la transformación. Ya vimos antes como el cruce de estos dos conceptos a su vez categorizados en dos valores polares cada uno de ellos, genera una tipología que ahora utilizaremos para identificar nuestros cuatro modelos de gestión.

La combinación de objeto a transformar con pocas excepciones y conocimiento a utilizar para la transformación programado /estructurado/problema analizable (casilla 2), da origen a un modelo de gestión que denominaremos Burocrático, en el cual los problemas a resolver están tipificados y las soluciones que se utilizan responden a procedimientos / algoritmos/tecnologías que operan en condiciones de certidumbre, provocando efectivamente una transformación en el sentido deseado.

En el extremo opuesto, casilla 3, la combinación de objeto a transformar con muchas excepciones y conocimiento a utilizar no programado/no estructurado/ problema no analizable, da origen a un modelo de gestión que denominaremos Innovativo, en el cual los problemas a resolver son de la más variada índole y las soluciones que se utilizan requieren de un proceso de invención e innovación permanente. Nuevas soluciones a nuevos problemas es la clave.

En cuanto a la casilla 4, encontramos allí un objeto a transformar con pocas excepciones y un conocimiento a utilizar no programado. Perrow denomina artesanales a estas organizaciones. Estas situaciones son típicas de las pequeñas organizaciones comunitarias y los grupos/equipos formados por pocos miembros que, en general, responden a la metáfora del "small is beautiful" (Schumacher, op. cit.), donde los problemas a enfrentar son pocos y complejos (por ejemplo el cuidado del medio ambiente, el combate a la drogadicción, etc.) y las soluciones no están claramente identificadas, requiriéndose de largos procesos análisis en profundidad de los problemas, identificación de relaciones causa-efecto, evaluación de alternativas de solución, búsqueda de consensos para todos los casos anteriores, etc. Denominaremos a éste, el modelo de gestión participativo.

Finalmente, en la casilla 1, nos encontramos con un objeto a transformar de muchas excepciones y un conocimiento a utilizar programado. Esta situación es característica de organizaciones deliberativas (por ejemplo el Parlamento) u organizaciones de fines/intereses múltiples (una Universidad), donde existen reglas de juego claramente establecidas para la discusión política, la deliberación y la toma de decisiones, aunque los temas en consideración y los problemas a resolver son de la más variada índole. Denominaremos a estos modelos de gestión anarquías organizadas siguiendo los aportes de March y Olsen (1989). También veremos como estos modelos se pueden observar en organizaciones o comunidades donde se ha instalado un proceso de desconfianza hacia la autoridad constituida y una apatía ciudadana respecto de las decisiones que toman dichas autoridades. Este es el conocido caso de Montegrano estudiado por Banfield y ya visto en capítulos anteriores. (Banfield, op. cit.)

Veamos a continuación las características específicas de los modelos de gestión antes descriptos

### **8.1. Modelo de gestión burocrático**

Los primeros esbozos descriptivos del modelo de gestión burocrático nos remiten necesariamente a Max Weber (1980), quien desarrolla el concepto de burocracia como un modelo organizacional que garantiza la dominación legal-racional, a diferencia de las otras dos formas de dominación, basadas en la tradición o el carisma. Weber imagina esta forma organizacional como aquella que garantiza mayor estabilidad en las relaciones entre dominador/dominado.

*La dominación, o sea la probabilidad de hallar obediencia a un mandato determinado, puede fundarse en diversos motivos: puede depender directamente de una constelación de intereses, o sea de consideraciones utilitarias de ventajas e inconvenientes por parte del que obedece; puede depender también de una costumbre, de la ciega habituación a un comportamiento inveterado; o puede fundarse, por fin, en el puro afecto, en la*

*manera de inclinación personal del súbdito. Sin embargo, la dominación que sólo se fundara en tales motivos sería relativamente inestable (Weber, op. cit.).*

La dominación legal es aquella en donde la legitimidad de la autoridad se reconoce en las ordenaciones impersonales formalmente estatuidas. Weber sostiene que el tipo más puro de dominación legal es aquella involucrada en la administración burocrática moderna. La dominación legal descansa en la validez del conjunto de las siguientes ideas que expresamos de un modo resumido (Gonnet, 2012):

*-Todo conjunto de leyes y reglamentos es generalmente impuesto de un modo racional con arreglo a fines o a valores con la idea central que debe ser respetado por los miembros de una organización o por aquellos vinculados a ella.*

*-Todo derecho es un universo de reglas abstractas que luego se aplican a casos concretos.*

*-Aquel que manda lo hace en virtud de un ordenamiento impersonal y el que obedece sólo lo hace en cuanto miembro de una organización*

*-No se obedece a una persona sino a un orden impersonal.*

*-Existe una jerarquía administrativa.*

*-Se reconoce la validez de reglas técnicas y normativas.*

*-Existe un principio de separación plena entre aquellos que administran y los medios de administración y producción.*

*-No existe apropiación de cargos por parte de quien los ejerce.*

*-Rige el principio administrativo de atenerse al expediente.*

*- La totalidad del cuadro administrativo se compone de funcionarios individuales, los cuales son:*

- personalmente libres y se deben a los deberes objetivos de su cargo, pertenecen a una jerarquía administrativa rigurosa,*
- tienen competencias rigurosamente fijadas,*
- se vinculan con una colectividad por medio de un contrato,*
- su calificación profesional es un criterio de diferenciación,*
- se encuentran retribuidos por medio de dinero,*

- *ejercen su cargo como única y principal profesión, trabajan en completa separación de los medios administrativos y se encuentran sometidos a una vigorosa disciplina y vigilancia administrativa.*

(Gonnet, op. cit.)

Como puede verse, en la burocracia no se obedece a una persona, sino a un conjunto de reglas estatuidas que son aplicadas a todos los involucrados de igual manera. La legitimidad de este ordenamiento, es decir, la validez del mismo, descansa en la nivelación de aquel que obedece y de aquel que domina, al orientarse por principios abstractos, generales, objetivos y universales. Por otra parte, la dominación de la impersonalidad formalista elimina privilegios o prejuicios personales ligados a sentimientos o arbitrariedades. En estas ideas descansa el espíritu de la dominación burocrática y sus posibilidades de convertirse en una motivación válida para la dominación (la aceptación por parte de aquellos que obedecen)

“La administración burocrática pura ( ) atendida al expediente, es a tenor de toda experiencia la forma más racional de ejercerse dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados” (Weber, op.cit.).

Estamos acostumbrados a considerar el concepto de burocracia en su sentido más peyorativo, aludiendo en general a situaciones donde existe lentitud decisoria, desidia, vagancia, falta de consideración por el cliente/usuario. También se utiliza este rotulo para calificar a grandes organizaciones y a todo lo vinculado con la formalización de sus procesos y comportamientos.

Pero intentando ahora salir de estas expresiones coloquiales un tanto descalificantes del modelo de gestión burocrático que nos interesa describir, podemos decir que dicho modelo tiene tres dimensiones importantes para distinguir (Olsen, op. cit.):

- a) *se la puede definir como una estructura organizacional con ciertos rasgos específicos: formalizada, jerarquizada, especializada, con una clara división funcional del trabajo en una jurisdicción bien demarcada, basada en normas estandarizadas e impersonales;*
- b) *también se la puede ver como un personal administrativo profesional con dedicación exclusiva, que tiene un empleo de por vida, con una carrera bien diseñada, sus correspondientes remuneraciones y pensiones, asignado a una determinada oficina y recompensado en función de su educación formal, el mérito y el ejercicio de un cargo;*
- c) *la burocracia implica una extensa estructura normativa y organizacional, donde el gobierno se fundamenta en la autoridad, esto es, en la creencia en un orden político racional- legal legítimo y en el derecho del Estado a definir y hacer cumplir el orden legal. La autoridad se ejerce a través de una cuádruple relación jerárquica basada en normas: la relación entre los ciudadanos y sus representantes electos, entre legislación democrática y administración, las relaciones al interior de la administración y entre la administración y los ciudadanos en tanto sujetos (y al mismo tiempo en tanto autores) de la ley. De esta manera, cuando hablamos de burocratización nos estamos refiriendo a la emergencia y crecimiento de formas burocráticas de organización y no a las perversiones y a la extensión ilegítima del poder de los burócratas. (Olsen, op. cit.).*

Abundando en mayores definiciones sobre el mismo concepto, agrega Olsen (op.cit.):

*La burocracia puede ser vista como un instrumento racional para ejecutar órdenes emanadas de líderes electos. Desde esta perspectiva, se trata de un aparato organizacional cuyo objetivo es lograr que se realicen cosas y, por lo tanto, debe ser evaluado sobre la base de su efectividad y eficiencia en el logro de propósitos predeterminados. La estructura burocrática determina los recursos y la autoridad que se pueden legítimamente utilizar, cómo, cuándo, dónde y por quién. Las órdenes y las normas son respetadas porque emanan*

*de funcionarios revestidos de una autoridad que, a su vez, proviene de un orden racional-legal impersonal (Olsen, op. cit.).*

El modelo organizacional weberiano ha sido objeto de grandes debates. Defensores y detractores han argumentado largamente sobre sus bondades y disfuncionalidades. Pero queda claro que décadas de predica neoliberal han degradado la opinión que el común de la gente tiene sobre la burocracia, asociando el concepto de burocracia a los fenómenos más populares de la buropatología: lentitud decisoria, papeleo, insensibilidad frente a las demandas del público, etc. En tanto que, desde el punto de vista que aquí estamos sosteniendo, el modelo de gestión burocrático con todas sus bondades y disfuncionalidades, garantiza equidad y justicia, valores fundantes de toda sociedad democráticamente organizada. A similares problemas similares soluciones; a igual delito igual condena; a igual necesidad igual respuesta.

La eliminación de la burocracia ha sido largamente denostada muchas veces a través de la historia del pensamiento organizacional, administrativo y del management. Sin embargo, es opinión de varios autores que la burocracia ha resistido muy bien estos embates y los anuncios anticipados de su muerte fueron, al menos por ahora, prematuros.

Más aún, hay quienes señalan que, en sus mismos fundamentos de diseño, la burocracia posee valores que vale la pena poner de manifiesto y sostener, rescatando a la burocracia como un instrumento organizacional clave para una democracia, tanto en su versión tradicional como también en la participativa. (Du Gay, 2005).

Y así como veremos en el próximo capítulo los argumentos que desde el neoliberalismo se desarrollaron para denostar al Estado y la burocracia proponiendo su degradación y minimización, existe una corriente contemporánea que revaloriza la centralidad del Estado en las democracias modernas y la burocracia como instrumento que garantiza esto último. Sobre esta revalorización se justifica hoy día la propuesta refundacional del nuevo estado weberiano (new weberian state) que describiremos más adelante.

## 8.2. Modelo de gestión innovativo

Este modelo de gestión toma como fundamento las creencias del campo paradigmático individualista ya suficientemente desarrolladas en capítulos anteriores. Estas creencias, aplicadas al desarrollo de modelos de gestión pública, tienen implicancias en al menos dos sentidos: a) visión sobre el rol del Estado; b) visión sobre la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas.

En cuanto al rol del Estado, se considera que el Estado debe generar las condiciones para el pleno desarrollo de las libertades individuales, asegurar las reglas de la sana competencia, desregular la actividad privada para garantizar la mayor potencialidad que las fuerzas empresariales del mercado pueden producir, aplicar la ley para que todo lo anterior pueda cumplirse.

Si bien es ampliamente conocido, no pueden dejar de incluirse aquí los principios básicos que, en su momento, se sostuvieron en el documento “El consenso de Washington” porque encontramos allí una buena síntesis de esta fundamentación ideológica sobre el rol del Estado y su relación con el mercado y la sociedad. Repasemos brevemente sus argumentos (Williamson J., 1989):

1. *Disciplina presupuestaria (los presupuestos públicos no pueden tener déficit)*
2. *Reordenamiento de las prioridades del gasto público de áreas como subsidios (especialmente subsidios indiscriminados) hacia sectores que favorezcan el crecimiento, y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras.*
3. *Reforma Impositiva (buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados)*
4. *Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés*
5. *Un tipo de cambio de la moneda competitivo*
6. *Liberalización del comercio internacional (trade liberalization) (disminución de barreras aduaneras)*
7. *Eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras directas*
8. *Privatización (venta de las empresas públicas y de los monopolios estatales)*

### *9. Desregulación de los mercados*

### *10. Protección de la propiedad privada.*

Se puede percibir en el texto y también en la subyacencia del mismo, que la clave para la solución de los problemas que enfrenta el Estado es la innovación y la creatividad destinadas a encontrar nuevas soluciones a nuevos (y viejos) problemas, y que dicha innovación es imposible lograrla en un marco restrictivo de reglas y normas que cercenan la capacidad de crear y hacer. Por lo tanto, privatización que traslade funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado al sector de las empresas privadas (que se suponen más eficientes), y desregulación que permita liberar las fuerzas de la innovación y del espíritu empresarial, son herramientas fundamentales del cambio.

En cuanto a la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas, se toma como punto de partida axiomático, que el Estado es un mal administrador de recursos, que la burocracia es un modelo organizacional obsoleto, lento, disfuncional e ineficiente, que los funcionarios públicos no disponen de iniciativa ni capacidades para resolver los problemas complejos que las cuestiones públicas requieren y que, la solución a semejantes problemas, pasa por introducir en el sector público la influencia beneficiosa del espíritu empresarial.

Quienes lideran este tipo de propuestas lo hacen apelando a una vieja definición de “que es un empresario” basada en los planteos de J.B. Say “el empresario traslada recursos económicos de un área de baja productividad a un área de productividad más elevada y de mayor rendimiento” (Say, 2011), lo que en otras palabras significa que un empresario usa de una nueva manera los recursos existentes a fin de maximizar la productividad.

Podemos agregar a esta perspectiva la visión complementaria de Schumpeter, quien sostenía que el empresario es un innovador que rompe una situación de equilibrio. “El empresario con sus innovaciones provoca desequilibrios en el mercado generando oportunidades de ganancias. Es rompiendo ese equilibrio (destrucción creativa) que se logra el progreso económico” (Schumpeter, 1983 ). A partir de las definiciones que desde el neoliberalismo se predicaron sobre el rol del Estado y la necesidad posterior de mejorar la eficiencia y performance

de la gestión pública, aparecen propuestas novedosas basadas en la importación acrítica de tecnología de gestión privada al sector público, movimiento que recibió el nombre de New Public Management, y que veremos luego con detalle en el capítulo que desarrolla tecnologías de gestión. De todas formas, y remitiéndonos a Osborne y Gabler (1994), que fueron pioneros en el desarrollo de esta perspectiva, ellos hablan de “reinventar el gobierno” y proponen dicha reinvención basados en un credo que, en líneas generales, sostiene estos principios:

- *la importancia que en una sociedad tiene el Gobierno;*
- *la necesidad de disponer de un Gobierno eficaz y eficiente;*
- *tener en claro que el problema de la ineficiencia de las administraciones públicas no es la gente sino los sistemas que emplea;*
- *el problema del Gobierno no es el mayor o menor nivel de gasto o la mayor o menor cantidad de funciones que desempeña, sino el espíritu con el cual encara y resuelve los problemas a los que se enfrenta, cuestión que implica la necesidad de reinventarlo.*

(Osborne y Gaebler, op. cit.).

A partir de ese credo y dando un paso más en el proceso de la reinvención, aparecen grandes líneas de reforma, esencialmente:

- *la necesidad de focalizar los roles del Estado en la formulación de estrategias y políticas y no en su ejecución (mejor timonear que remar);*
- *delegar en la comunidad y el sector privado aquello que ellos pueden hacer mejor;*
- *inyectar competitividad en la prestación de los servicios públicos;*
- *generar organizaciones públicas orientadas a objetivos;*
- *impulsar la gestión por resultados;*
- *impulsar la orientación al cliente;*
- *introducir espíritu empresarial en la gestión estatal;*
- *fortalecer las capacidades anticipatorias del Estado a través de la planificación; descentralizar la acción del Gobierno;*

- *promover el trabajo en equipo;*
- *promover la participación;*
- *provocar un cambio a través del mercado.*

(Osborne y Gaebler, op. cit.)

Frente a estas posturas ideológicas, aparecen algunas otras voces que plantean, desde otros contextos, opciones diferentes. Dunn y Miller (2007) hacen un planteo crítico de la teoría del NPM, señalando que existe una noción europea de gestión pública, “European notion of public administration, (ENP)” basada en estos principios (OECD, 1999; Rutgers and Schreurs, 2000):

1. *Confiabilidad y predictibilidad que sirve para eliminar arbitrariedades en el “delivery” de servicios públicos. Esto significa que los gobiernos operan dentro de reglas basadas en la ley, con competencias legales, ejercicio apropiado de discrecionalidad administrativa y reglas de juego claras en cuanto a procedimientos; todo ello ejecutado con profesionalismo e integridad.*
2. *Apertura y transparencia en virtud de las cuales las organizaciones públicas puedan estar abiertas a procesos de escrutinio y supervisión.*
3. *Responsabilidad (accountability) por los actos de gobierno/ administrativos, entendido esto como la obligación de responder por sus acciones frente a requerimientos de otras instancias de autoridad, sean estas administrativas, judiciales y/o legislativas.*
4. *Calidad en los productos de la gestión pública. Estos productos deben ofrecidos en condiciones de eficiencia (relación costo-beneficio) y de efectividad (alcanzar objetivos definidos como legítimos por la ley y el gobierno)*

(Dunn y Miller, op. cit.)

Es interesante observar que, en la definición de estos principios, no aparecen aquellos relacionados con la participación y el “empowerment” que el NPM les otorga a los ciudadanos. Quizá puede atribuirse esto a cierto descreimiento que algunos teóricos muestran respecto de la noción de maximización del interés

general a partir de la maximización del interés individual, que se presume existe en la subyacencia del NPM (Dunn y Miller, op.cit.).

Cuando los actores individuales son caracterizados como solo “gobernados por precios e incentivos” se pierde de vista que ello puede ser condición necesaria pero no suficiente para garantizar una participación con impacto en la eficiencia y efectividad de la gestión pública. En este sentido, los ciudadanos también necesitan (y fundamentalmente necesitan) instituciones y agentes que actúen de manera confiable e integra sobre la base de principios, reglas, estándares y objetivos conocidos (Olsen, op. cit.).

En definitiva, aparece en estas críticas al NPM una orientación ideológico-conceptual que manifiesta la necesidad de impulsar una combinación virtuosa para una gestión pública de calidad: legalidad, profesionalidad y participación. Y si bien nos estamos anticipando al desarrollo que haremos en el próximo capítulo, quizá podemos agregar a dicha combinación un elemento más: tecnologías de gestión.

En definitiva, los extremos que plantean nuestros cuatro cuadrantes parecen ser todos igualmente débiles y, quizá, las mejores soluciones son aquellas se encuentran en algún lugar de los puntos intermedios. La racionalidad legal-racional weberiana excluye en su versión más tradicional el espíritu emprendedor que es fuente de innovación y progreso; el neoliberalismo basado solo en el interés individual no garantiza per se el logro del interés general y muchas veces perjudica al conjunto de la sociedad con la inequidad y la falta de justicia, con el beneficio para pocos y el perjuicio de muchos; la participación popular incontenida puede resultar en consecuencias (no deseadas) por el aliento irrestricto de procesos sociales que derivan en comportamientos no legales ni legítimos. La aleatoriedad artificial de los modelos fatalistas nos enfrentan con algo imprescindible en la construcción de sociedades organizadas: previsibilidad.

Puntos intermedios, quizá este allí la respuesta a la hora de consolidar un nuevo campo paradigmático, un nuevo modelos de gestión y una nueva cultura organizacional con liderazgos capaces de sostenerlos por un periodo prolongado de tiempo.

### 8.3. Modelo de gestión participativo

Para hacer una caracterización del modelo de gestión participativo, debemos primero recurrir al concepto de *governance* que contemporáneamente inunda la bibliografía de ciencias políticas y administración pública. Lo mejor en este caso es hacer en primer lugar una breve recorrida histórica que nos muestre la evolución del concepto, para luego tomar de dicha evolución lo que consideramos pertinente a fin de caracterizar el modelo de gestión participativo. Según Mayntz (1989) la palabra inglesa *governance* estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing*, el acto mismo de gobernar. Así entonces, *governance* se viene utilizando desde sus orígenes, más o menos como sinónimo de dirección política, entendido esto como un proceso jerárquico en donde el Gobierno/El Estado aplica la ley, garantizando de esta forma un orden social que toda la sociedad acepta y al que se somete.

Sin embargo, el término *governance* ha sido utilizado más recientemente para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por “un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, op. cit.).

Haciendo un breve recorrido histórico, podemos decir que la teoría moderna de la *governance* política, surgió luego de la segunda guerra mundial en un momento en que los gobiernos aspiraban explícitamente a dirigir el desarrollo social y económico de sus países hacia objetivos precisos. En esta primera versión, la teoría de la *Governance* se desarrolló en tres fases sucesivas :

*1. En los últimos años de los sesenta comienza a verse como teoría, en buena medida prescriptiva, de la “planificación” (en el sentido de cómo dirigir o conducir el cambio);*

*2. En los años setenta, con la progresiva decadencia del entusiasmo por la planificación, los procesos de desarrollo de las políticas se convirtieron en el objeto de los análisis empíricos. Así, se reorientó el análisis empírico hacia aquellos factores del contexto, en especial el modo de organización del ejecutivo, capaz de influir en tales procesos. Con este objetivo se confrontaron*

*y discutieron diversos instrumentos de políticas entre los cuales destaca el rol de las leyes en el desarrollo de políticas públicas.*

*3. En la segunda mitad de los años setenta, finalmente, la “implementación de las políticas” se afirmó como punto de referencia para la investigación.*

*Por lo tanto, el primer enfoque orientador de una teoría de la governance política tenía relación con los temas del desarrollo e implementación de las políticas públicas, y adoptaron lo que podemos definir como un perspectiva “desde arriba” (top-down), es decir, desde el punto de vista del legislador o del gobernante hacia la sociedad en su conjunto.*

*(Mayntz, op.cit.)*

Esta versión de la teoría reúne, en sí misma, los principios de su transformación. Las investigaciones sobre la implementación reclamaron la atención sobre los amplios fracasos de las políticas, demostrando como éstos no fueron la simple consecuencia de errores cognitivos en la planificación o de ineficiencias de las agencias responsables de la puesta en práctica, sino de la falta de consideración a la resistencia obstinada por parte de los destinatarios mismos de las políticas, así como de su capacidad para obstaculizar o subvertir el logro de los objetivos programados.

Tal reconocimiento conduce a una primera extensión importante del enfoque inicial. Hasta ese momento estaba concentrado sobre el “sujeto” de la dirección política, es decir el gobierno, y sobre su capacidad o incapacidad de guiar los procesos socioeconómicos; a partir de lo ya señalado, incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del “objeto” del control político.

Este paso se manifestó con una reubicación de la atención desde la capacidad de dirección a la posibilidad de ser dirigidos, esto es, a la gobernabilidad. Más tarde se reconoció que la gobernabilidad varía considerablemente entre distintas áreas o sectores de políticas.

Por ejemplo, áreas de intervención caracterizadas por la presencia de una categoría específica de individuos (por ejemplo, los jóvenes), o por núcleos familiares (por ejemplo, familias con un sólo padre), necesitan una aproximación en términos de políticas bastante distinto al requerido por áreas dominadas por unas pocas organizaciones grandes.

De esta forma, la perspectiva top-down del enfoque originario (formulación e implementación de las políticas), se extendió hasta incluir aquellos procesos que, siendo de tipo bottom-up, mostraban una conformidad parcial y selectiva de los destinatarios a los objetivos perseguidos y, a menudo, condicionados por la estructura de un sector de regulación dado (Mayntz, op. cit.).

La investigación que siguió contribuyó, aún más, a minar aquellas que eran las bases mismas del modelo de la governance política, es decir, el supuesto que el Estado, aún si encuentra resistencia por parte de los grupos sujetos de sus iniciativas, constituye el corazón del control de la sociedad. Una cierta desilusión sobre la certidumbre de la existencia de un centro de control político eficaz, indujo a poner la atención sobre formas alternativas de governance social (societal governance).

La búsqueda se concentró en dos directrices nuevas y distintas, en las cuales, respectivamente, los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron analizadas como alternativas al control político jerárquico. En los primeros años de la década de los ochenta, los principios del mercado fueron examinados mayormente como la alternativa más eficaz respecto a la regulación de las políticas ambientales de los Estados Unidos.

En aquel período, tales principios se convirtieron en la columna de la ideología política del neoliberalismo y del thatcherismo, promoviendo la desregulación y la privatización como medios para estimular el crecimiento y para incrementar la eficiencia económica. Más recientemente, el fin del socialismo de Estado ha reforzado la creencia en el poder coordinador del mercado. Entretanto, la atención se fijaba en las contradicciones potenciales entre los principios del mercado (o el capitalismo) y la democracia, un tópico que, según la opinión de Mayntz R. (op.cit.), hasta ahora no ha sido afrontado por la teoría de la governance.

Finalmente, la desilusión por la panacea del mercado, hizo concentrar más contemporáneamente la atención sobre las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. En el centro de esta nueva línea de discusión se encuentran diversos tipos de sistemas de negociación. Con el tiempo, formas más tradicionales de la llamada autorregulación social (Etzioni, op. cit.), resultaron ser objeto de una renovada

atención, en especial el autogobierno local y el considerado “tercer sector”, pero esto no constituye lo que se conoce comúnmente como modern governance.

Los dos modelos principales de sistemas de negociación tomados en consideración fueron, por el contrario, los acuerdos neo corporativos (o, más en general, policy networks mixtos entre lo público y lo privado), y los sistemas de autorregulación social en los cuales el Estado no participa directamente, como es el caso del sistema institucionalizado de contratación salarial entre capital y trabajo, en el caso argentino estaríamos hablando de las convenciones colectivas de trabajo.

A la mitad de los años ochenta, el debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación y red. Esto reflejaba el espíritu de esos tiempos, alineado contra toda manifestación de autoridad jerárquica, sea que se tratase de los padres, de los maestros o del Estado (Klijn, 2007).

Sin embargo, rápidamente también se entendió que la capacidad de solución expresa de los problemas por parte de las redes públicas/privadas y de la autorregulación social, podía estar limitada. Las redes surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores, donde se necesita la cooperación para alcanzar una mayor efectividad. Dado que los diversos agentes públicos y/o privados en el interior de tales sectores tienen intereses típicamente diferentes, aparece el problema de cómo encontrar un acuerdo sobre una solución eficaz, sin descargar los costos sobre quienes no están involucrados a la red.

Adicionalmente, una segunda línea importante de elaboración surgió a partir de la observación que, desde el punto de vista de la concepción original “top-down” de la governance, la negociación entre actores políticos y sociales en las policy networks o en estructuras neo corporativas, así como la delegación de funciones reguladoras a instituciones de autogobierno local o sectorial, apuntaban a una pérdida de capacidad de conducción del Estado.

El Estado aparecía débil, “semi soberano” (Katzenstein, 1987), lo cual puede considerarse una perspectiva vinculada con la teoría moderna de sistemas (Bertalanffy 1982) y con los conceptos del post-modernismo, ambos

caracterizados por una visión de la sociedad como privada de un centro de poder, o policéntrica.

La investigación empírica en ciencia política ha aclarado, sin embargo, que no se trata tanto de una pérdida de control estatal, sino más bien de un cambio en su forma. La autorregulación social, después de todo, tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por el Estado. No sólo ejerce una función de legitimación, sino que a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno.

Allí donde los actores estatales participan en las policy networks, disfrutan de un status muy especial y privilegiado, controlando instrumentos cruciales de intervención; y esto es válido aún en las situaciones en las que la toma de decisiones ha sido transferida a instituciones de autogobierno social. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones autoritarias allí donde los actores sociales no lleguen a alguna conclusión, y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso en que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes. Ellos son principios ordenadores diferentes que a menudo resultan amalgamados, y su combinación y autorregulación “a la sombra de la jerarquía”, puede ser más provechosa que cualquier otra forma (Mayntz, op.cit.).

De todas maneras, a los efectos de esta tesis, insistiremos en señalar que las características de los modelos de gestión participativos defienden en su esencia valores de autorregulación social y ponen en un segundo plano cualquier intervención que implique autoridad (que en algunos casos tildan de autoritarismo). Y aunque es difícil imaginar sistemas sociales completamente autorregulados, nos quedamos hasta aquí con la idea que “el tipo ideal” de modelo de gestión participativo (al menos el que utilizaremos aquí) sostiene la necesidad de autorregulación y, en última instancia, la existencia de un Estado “en la sombra” garantizando reglas de juego básicas en materia de negociación, conciliación de intereses y formulación de consensos.

Siguiendo esta misma línea evolutiva entre el enfoque “top-down” vs. el “bottom up” podemos ver algunas definiciones adicionales a fin de entender y

consolidar aun mas las diferencias entre ambos enfoques. En este sentido, una de las mas aceptadas definiciones del enfoque top down de governance es : “regímenes, leyes, reglas, decisiones judiciales y prácticas administrativas que restringen, prescriben y favorecen de metas y servicios públicos.” (Lynn, Heinrich y Hill, 2001).

Si aceptamos ahora que el concepto se ha ido complejizando y diversificando en sus acepciones en los últimos tiempos, aparecen más generalizadas y aceptadas hoy día las definiciones que consideran al *governance* como el fenómeno (y estudio) de las relaciones interjurisdiccionales, las que se dan con actores del mercado y la sociedad que tienen a su cargo la implementación de políticas públicas y, finalmente, aquellas que analizan la influencia y poder de colectivos no públicos y no jurisdiccionales. Lograr governance es, en definitiva, articular intereses particulares en pos de un objetivo superior, digamos el bienestar general.

Se menciona a Harlan Cleveland como uno de los primeros que utilizó el concepto de governance como una alternativa inclusive a administración pública. Una frase famosa de este autor que sintetiza el referido pensamiento es: “lo que la gente quiere en menos gobierno y mas gobernanza .what people want is less government and more governance” (Cleveland, 1972).

Este enfoque considera borrosa la frontera entre organizaciones públicas y privadas; es precisamente de ese modo, donde el concepto de governance adquiere relevancia, porque en un mundo más complejo, las cuestiones públicas requerirán abordajes más participativos, en los que se consideren con mayor énfasis las articulaciones que deben existir entre los diferentes intereses en juego.

*“Las organizaciones no serán más pirámides jerárquicas con la mayor parte del control situado en la cima. Serán sistemas y redes interconectadas con tensiones donde el control es laxo, el poder difuso y los centros de decisión plurales. El proceso decisorio se convertirá en un intrincado proceso de arbitraje multilateral tanto al interior como al exterior de la organización que piensa tiene la responsabilidad de tomar o al menos anunciar la decisión. Dado que las organizaciones serán horizontales, la manera que ellas serán*

*governadas será más colegiada, consensuada y consultiva. Cuanto mayor sea el problema a resolver, más difuso será el poder real y más grande el número de personas que pueden ejercerlo” (Cleveland, H. 1972).*

De todas formas, debemos señalar que el concepto de governance es un poco más complejo, y para algunos teóricos resulta difícil separar el top down del bottom up, dando lugar de esta forma a enfoques donde ambas perspectivas se funden en una sola. Si bien nos estamos adelantando a lo que luego plantearemos como reconstrucción del paradigma jerárquico y los nuevos modelos de gestión pública basados en el viejo modelo weberiano redefinido (new weberian state y modelo de gestión postburocrático), vale la pena también hacerlo en este momento y luego retomarlo mas adelante.

Un buen aporte que interesa considerar, es aquel que señala que la burocracia, entendida como aparato administrativo del gobierno, es estereotipadamente pensada como no involucrada en el governance, sino simplemente vista como confinada a la implementación en el más puro sentido instrumental. Su trabajo es aplicar leyes, políticas e instrucciones emanadas de oficiales electos o del régimen político gubernamental en su conjunto, constituyéndose de esta forma como un apéndice del proceso de gobierno.

Esta perspectiva es hoy día cuestionable, porque la administración pública debe ser vista en el desempeño de roles más complejos y no solo en la aplicación de reglas y normas, rechazando la tradicional división de “política vs. administración” o de “formulación vs. implementación de políticas”. Por eso, una propuesta es considerar el concepto de governance integrado por dos elementos fundamentales y concurrentes: (a) aplicar la ley (Rule) y (b) responder a las demandas sociales (Response).

Carl Friedrich (1963) define *Rule* como “el poder político institucionalizado”, o sea, uso estabilizado y estructurado de la autoridad legitimada. Es el costado de gobierno que unilateralmente le da dirección a quienes deben subordinarse a su autoridad. En una república constitucional, Rule esta temporariamente en manos autorizadas y severamente circunscripta por la ley, tanto en cuanto a contenidos como procesos. *Response*, por contraste, es el canal de influencia democrática que se ejerce sobre Rule. Es la reacción frente a una demanda

social. En sistemas democráticos, Response opera tanto hacia el gobierno, como sucede por ejemplo, cuando actos legales conducen a rebeliones populares, y desde el gobierno, como cuando una regla impopular hace perder al gobierno las elecciones (Freidrich, op. cit.).

En regímenes democráticos las dos actividades operan codo a codo. Rule impone un orden colectivo que hace posible la democracia, mientras que Response asegura los continuos reajustes al orden establecido esenciales para concretar utopías, fines, metas y valores esenciales para una comunidad, una nación.

En definitiva, intentar una definición más precisa de governance parece ser un esfuerzo que vale la pena intentar. En el mundo existen poderosas fuerzas que interaccionan con intereses disímiles. El Estado y sus diferentes jurisdicciones componentes parecen ir perdiendo fuerza e incluso algunos elementos clave de su soberanía, las fronteras tiene cada vez menos importancia y significado, los problemas económicos y sociales muy pocas veces están contenidos dentro de los límites de una frontera física y, más aún, los sistemas de comunicación dan poca importancia a ello.

Los negocios se definen cada vez más sobre bases regionales y globales, mientras las élites que los gobiernan tienen múltiples residencias y operan redes de vínculos que son altamente multijurisdiccionales. Los Estados se hacen cargo de muchas funciones, pero muchas otras son encargadas a contratistas privados y lo mismo puede decirse de organizaciones no gubernamentales que operan en nombre del interés público.

Sin una clara definición del concepto será difícil diagnosticar y mucho más operar sobre una realidad tan compleja. Y si bien los gobiernos con legitimidad democrática tienen la potestad de ejercer el poder y gobernar las instituciones, la compleja realidad que acabamos de describir muestra que el ejercicio del poder requiere también tener en cuenta a los diferentes actores que la integran. Más aun, en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con proyectos nacionales o grandes emprendimientos de planificación sectorial a largo plazo, la generación de visiones compartidas resulta de gran ayuda a la hora de alinear esfuerzos y recursos disponibles en una misma dirección (Felcman, op. cit.).

Frederickson (2005) ensaya entonces una definición más cercana a lo que estamos planteando cuando dice “conjunto de principios, normas, roles y procesos decisorios alrededor de los cuales actores convergen en una determinada arena de políticas públicas.”

De todas formas, todavía creemos que esta definición no contempla o al menos no destaca lo suficiente la centralidad del rol del Estado, no solo como garante principal del proceso de convergencia sino impulsando proyectos colectivos, poniéndolo de esta forma por encima del resto de los actores.

Esta última afirmación está sesgada ideológicamente por preferencias valorativas que el autor de esta tesis tiene respecto del Estado y la centralidad de su rol en sociedades organizadas democráticamente. Sobre este tema nos extenderemos mucho más al plantear la consolidación de nuevos paradigmas y modelos de gestión después del big bang paradigmático.

De todas formas, y para no desviarnos del hilo conductor central, queda claro que, el tipo ideal de modelo de gestión participativo que estamos caracterizando, es aquel que sostiene principios básicos de autorregulación y en donde el Estado juega un rol subsidiario, promotor de las reglas de juego que aseguran dicha autorregulación, y garante en última instancia de acuerdos y consensos. Haremos consideraciones sobre nuevas concepciones participativas que combinan en proporciones adecuadas el rule y el response, cuando hablemos del post big bang paradigmático.

Anticipándonos a ello, no debemos dejar de considerar lo que se ha dado en denominar “la contribución democratizante” (Fleury, 2000). Esta línea de pensamiento sostiene la necesidad de pensar la transformación a partir de una democratización del Estado, lo cual implica como consecuencia, la necesidad de diseñar tecnologías de gestión pública que transformen la realidad a partir de esta perspectiva.

En el trabajo de Fleury (op.cit.) se mencionan algunas fuentes representativas de este pensamiento. Aparecen entonces conceptos vinculados a la valoración del conocimiento y el aprendizaje, la flexibilidad y adaptabilidad a condiciones cambiantes del entorno (Crozier, 1997), la necesidad de disponer de una gerencia pública que sea estratégica, cooperativa, democrática, participativa, y solidaria (Nogueira, 1998), la necesidad de pensar la estructura del Estado

como una red capaz de asegurar el proceso de decisiones compartidas Castells (1998), siguiendo para ello una combinación de estos principios de funcionamiento administrativo

- *subsidiariedad: indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores sólo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar;*
- *flexibilidad: la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación;*
- *coordinación: formas de jerarquía que mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas;*
- *participación ciudadana: apertura de la administración, especialmente a los "sin voz";*
- *transparencia administrativa: establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad;*
- *modernización tecnológica: una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, sólo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico;*
- *transformación de los agentes de la administración, para que sean más competentes y mejor pagados;*
- *retroalimentación en la gestión: introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de los errores.*

(Castells, op. cit.)

Adicionalmente, sostiene Fleury (op.cit.) que “pese a la diversidad presentada en las contribuciones que estamos aquí reuniendo bajo esta corriente democratizante del Estado, tal vez su identidad deba ser encontrada en la afirmación, por todos ellos, de la necesidad de cambiar la relación Estado/sociedad, de manera que se rompan los monopolios de poder (Cunill, 1997) por medio de la participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa y no solo para garantizar efectividad y eficiencia, sino también para el combate a la exclusión social (Fleury, 1998) y el desarrollo de medidas efectivas de inclusión (Mackintosh,1998; Yeatman, 1998; Chambers, 1998)”.

Todo ello después tendrá luego sus posibilidades de promover una efectiva transformación, en la medida que resulte posible disponer de nuevas tecnologías gerenciales que aseguren “criterios impersonales, objetivos y universales en la asignación de los recursos, e incluir: reglas universales de participación y criterios objetivos e impersonales en la selección de prioridades; un proceso decisorio que involucre la negociación entre las partes; la superación del despotismo burocrático por un poder compartido; visibilidad de las acciones, mecanismos de exposición y rendición de cuentas; control público sobre los gobernantes. Sin embargo, la radical democratización del Estado no puede ocurrir sin que se busquen formas de refinanciarlo y sin la recalificación y revalorización de su personal (Nogueira, 1998).

#### **8.4. Modelo de gestión Anarquía Organizada**

Ya vimos en páginas anteriores, especialmente en la descripción del campo paradigmático fatalista, la aparente contradicción entre la concepción tradicional que tenemos de las organizaciones y el modelo de gestión, al que denominaremos Anarquía Organizada, congruente con dicho campo paradigmático. ¿En que se caracteriza dicho modelo de gestión?

Cohen March y Olsen (1972) inventaron una metáfora (que después evolucionó transformándose en un modelo de investigación operativa) llamada “la metáfora del tacho de la basura” (garbage can). Veamos sintéticamente de que se trata. “Las anarquías organizadas son organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnologías difusas y participación fluida. Recientes estudios sobre universidades (una forma familiar de anarquía organizada), sugieren que dichas organizaciones pueden ser vistas como una colección de soluciones buscando problemas, temas y problemas buscando situaciones decisorias que permitan ventilarlos, y tomadores de decisiones que están buscando trabajo.” (Cohen, March, y Olsen, op.cit.).

En estos modelos de gestión las preferencias que guían todo proceso decisorio son problemáticas, en el sentido que no resulta fácil identificar cuál de estas preferencias hay que poner en juego a la hora de decidir, a la hora de elegir una alternativa de entre varias posibles.

Los referidos autores señalan que “(las preferencias) . ellas se asemejan a una colección desarticulada de ideas más que una estructura coherente de preferencias encadenadas entre sí”, lo cual en muchos casos hace que “sea necesario descubrirlas a través de la acción, más que actuar en base a preferencias preestablecidas” (Cohen, March y Olsen, op. cit.).

En cuanto a la segunda propiedad, que es la tecnología difusa, su característica principal es que los procedimientos que componen toda tecnología no son comprendidos por los miembros de la organización.

“La tecnología opera sobre la base de sucesivos intentos de prueba y error, los residuos de aprendizajes de experiencias pasadas e invenciones pragmáticas de ser necesario. Y sobre la participación fluída, aquellos que concurren a un proceso decisorio o influyen sobre el mismo, van variando en cuanto al tiempo y los esfuerzos que dedican al dicho proceso como resultado las fronteras organizacionales son inciertas y cambiantes, las audiencias y decisores para cualquier tipo de opción decisoria van renovándose de manera caprichosa”. (Cohen, March, y Olsen, op. cit.)

Si bien los procesos decisorios generalmente son conceptualizados siguiendo una secuencia en donde primero aparecen los problemas, luego las alternativas decisorias que pueden resolverlo, luego la evaluación de cada una de dichas alternativas, para pasar después a la identificación de consecuencias/impactos y, finalmente, la consideración de dichos impactos en términos de objetivos y resultados, para terminar evaluando en qué medida cada alternativa cierra la brecha entre lo que tenemos y lo que queremos, este proceso, para quienes sostienen o estudian los modelos de gestión de anarquía organizada, no describe adecuadamente como suceden las cosas en la realidad.

De hecho se señala la necesidad de contar con teorías que expliquen cómo se toman decisiones en situaciones de ambigüedad de objetivos, como los miembros de una organización que participan en una decisión se activan y desactivan frente a ciertas decisiones, quienes son los que finalmente deciden y como hacen para tomar la decisión.

Por este motivo es que los autores que vamos siguiendo, sostienen que la mejor metáfora que sintetiza el modelo de gestión de la anarquía organizada es el tacho de la basura. La mezcla de basura que puede verse en un tacho de basura depende de la cantidad de tachos de basura existentes, los rótulos que identifican a cada tacho, el tipo de basura que se produce, la rapidez con que dicha basura es recogida y eliminada.

Algunos otros autores señalan que “la única manera de entender como este tipo de organizaciones funcionan es a través de la hermenéutica y no de modelos determinísticos” (Lane, 1993).

Finalmente, no debemos ver estas metáforas y modelos de gestión como un producto reciente, sino con cierta raigambre teórica anterior, cuando se habla de las inintencionadas consecuencias de la acción social (Merton, 1968). También es interesante señalar que, mientras en los tradicionales enfoques organizacionales encontramos el concepto de aprendizaje, en virtud del cual las organizaciones “aprenden” de sus experiencias pasadas, acumulando y sistematizando dichas experiencias para no cometer los mismos errores en el futuro, quienes sostienen el enfoque fatalista y su modelo de gestión de anarquía organizada, predicen que la naturaleza humana tiene límites cognitivos y que, independientemente de los esfuerzos que se hagan para identificar todas las consecuencias futuras que puede desencadenar una toma de decisión presente, lo concreto es que los pronósticos son falibles y la mayoría de éxitos o fracasos depende de factores impredecibles (Simon, op. cit.; Taleb, 2008)

Todo esto que, aparentemente, es disonante en cuanto a los modelos tradicionales de racionalidad organizacional que contribuyen al paradigma organizacional funcionalista (Burrell y Morgan, op.cit.), constituye el eje estratégico de diseño para muchas organizaciones. Razonemos esto de la siguiente forma: si Weber fue quien ideó el modelo burocrático como una máquina perfecta que genera predictibilidad en sus decisiones y comportamientos por la aplicación estricta de reglas y reglamentos, también debemos aceptar que, en ciertas organizaciones, esta perfecta predictibilidad puede dar origen (de hecho esto sucede) a prácticas corruptas o delictivas.

Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en organizaciones dedicadas a la recaudación de impuestos, las aduanas que controlan las fronteras, y la policía que combate el delito. En todos esos casos, la excesiva predictibilidad, hace factible “encontrar filtraciones” en el sistema, frente a lo cual muchas organizaciones de ese tipo generan como eje estratégico de diseño la así denominada “aleatoriedad artificial”.

Este concepto de diseño implica, desde el punto de vista operativo, la necesidad de instalar, siguiendo una lógica no explícita, prácticas de controles “aleatorios” que generen en los potenciales “descubridores de filtraciones”, el temor a ser descubiertos en sus prácticas corruptas/delictivas.

La metáfora de la maquina “tragamonedas” se adecua a este modelo de gestión. Estas máquinas, en su versión mecánica de hace algunas décadas atrás, tenían tres ruedas que giraban independientemente unas de otras. La probabilidad de que las tres coincidieran en mostrar en el visor tres frutas iguales es muy baja, cuestión que es bien sabida por los jugadores profesionales (Hood, op.cit.).

Quienes habitualmente caen en la tentación de derrotar a estas máquinas son los jugadores noveles o los compulsivos, que conocen poco sobre ley de probabilidades. De todas formas, la idea aquí es enfatizar el sentido metafórico de esta imagen, señalando que, si las máquinas tragamonedas tuvieran una lógica explícita y conocida, y el azar no interviniera en cuanto a la independencia con que giran las tres ruedas, el casino siempre seria derrotado. Eso no sucede porque, justamente, la lógica de diseño es aleatorizar artificialmente el juego. Pasa lo mismo con las arriba mencionadas organizaciones.

En definitiva, el fatalismo y la aleatoriedad artificial no parecen ser solo sesgos ideológicos de los que descreen del determinismo en general y el organizacional en particular, sino cuestiones prácticas que vemos en muchas organizaciones y cuyos resultados están a la vista, muchos de ellos en experiencias exitosas que son tomadas como caso/ejemplo (en el caso argentino podríamos citar la AFIP o la Aduana).

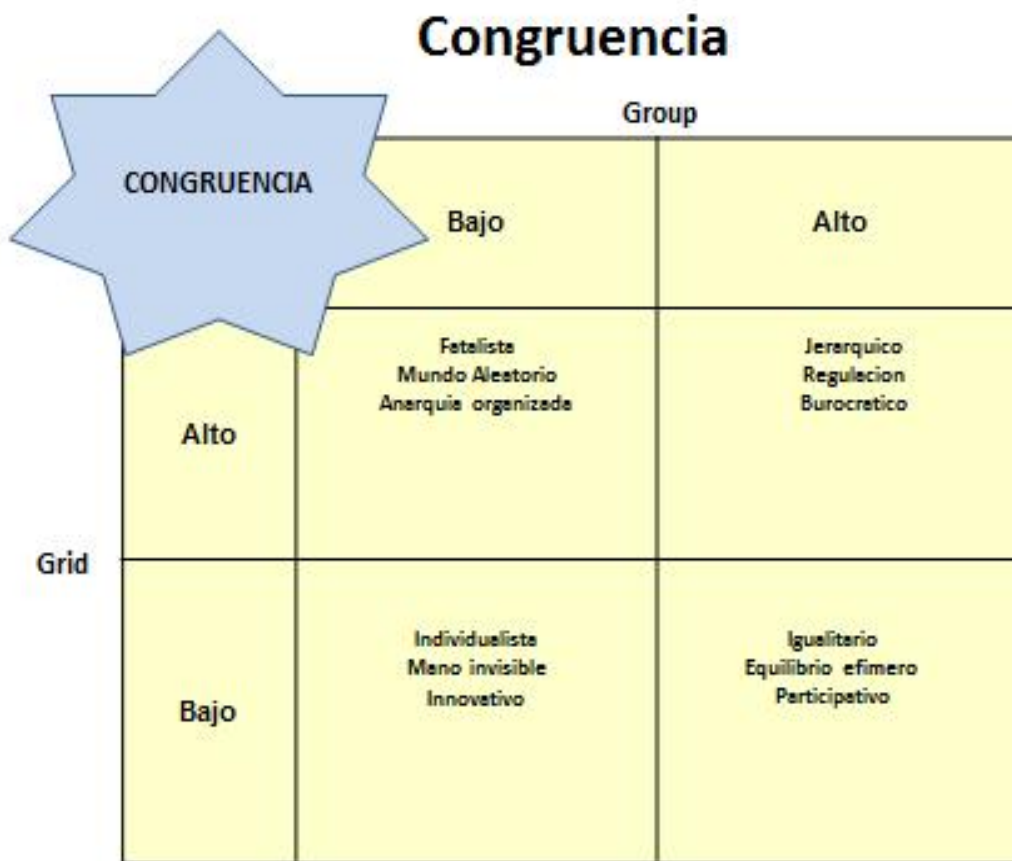
De todas formas, nótese que el avance tecnológico experimentado globalmente como producto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's),

hace pensar (para el tipo ideal más extremo) en la factibilidad de ir dejando de lado la aleatoriedad artificial como eje de diseño.

Reflexionemos respecto del poder que hoy día tienen las cámaras de video para combatir el delito, filmando a toda hora en tiempo real lo que pasa en las calles de una ciudad; o los escáneres para el control de aduanas; o los sistemas de bases de datos que permiten cruzar de manera inteligente información de todos los contribuyentes por parte de la autoridad de control impositiva. Dejaremos la consideración de las tecnologías de gestión que son congruentes con este modelo para próximos puntos, donde el tema tecnologías de gestión será desarrollado en profundidad.

Para terminar con este capítulo, podemos ver a continuación el cuadro de congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas y modelos de gestión. En próximos puntos completaremos este cuadro de congruencia con los conceptos de tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo, para terminar mostrando el estado de congruencia total entre todos los niveles de nuestra pirámide.

**Cuadro N° 14: congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas y modelos de gestión**



**Fuente:** propia

## 9. Tecnologías de gestión pública

Temo el día en que la tecnología sobrepase nuestra humanidad. A partir de ese día, el mundo todo tendrá una generación de idiotas. *Albert Einstein.*

Ya vimos en anteriores capítulos la definición de tecnologías de gestión y su identidad/razón de ser a partir de las tecnologías centrales a las que sirven y se subordinan. Ahora debemos avanzar hacia la caracterización de tecnologías de gestión según los cuatro modelos de gestión analizados en el capítulo precedente.

No es intención realizar un inventario por separado de las tecnologías de gestión burocráticas de aquellas conocidas como tecnologías del New Public Management (NPM) porque, si bien en el extremo de los tipos ideales estos inventarios son factibles de materializar, lo que interesa para esta tesis es describir la evolución de las tecnologías de gestión pública, en términos de los procesos de reforma del Estado y la administración, documentados para los últimos 40 años.

Lo haremos entonces a la manera de un continuo caracterizado por una *trayectoria estratégica* que comienza en una situación inicial situada allí por mediados/fines de los años 70 (esencialmente dominada por la racionalidad del modelo de gestión burocrático), y desarrolla un proceso de allí en más, respondiendo al interés de los gobiernos y la ciudadanía sobre la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión de lo público.

Dicha trayectoria estratégica se puede caracterizar, a grandes rasgos, en términos de una cadena de pasos y eventos de reforma administrativa que actúa en diferentes áreas tecnológicas y, finalmente, llega al momento histórico de los años 80/90, donde en la trayectoria estratégica de varios países centrales y algunos otros del mundo en desarrollo, se opta por el último paso: la privatización de servicios, la desregulación y/o la introducción masiva y acrítica de tecnologías del NPM a la gestión pública, bajo la creencia que, lo que es bueno para el mundo privado es bueno para la gestión pública.

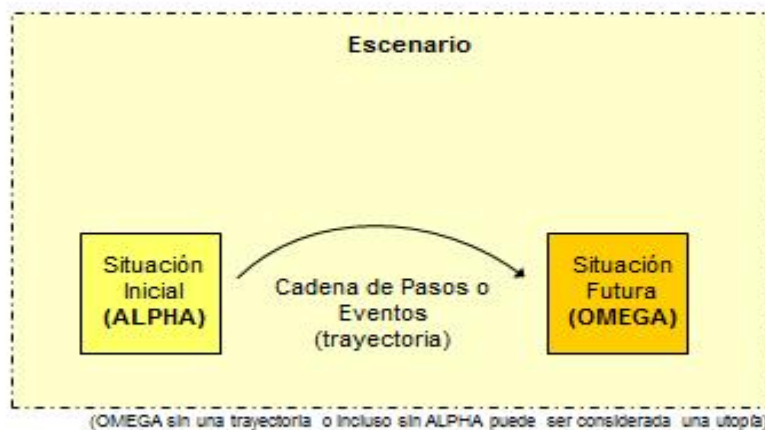
De esta manera, trataremos a continuación de centrar la atención en la evolución de las tecnologías de gestión pública desde las burocráticas (modelo de gestión burocrático) hasta las del NPM (modelo de gestión innovador), y nos quedará hacia el final de este capítulo correremos de este eje e incorporar una mirada hacia los dos restantes modelos de gestión y sus tecnologías de gestión congruentes; especialmente lo haremos con las tecnologías de gestión participativas (que se corresponden con el modelo de gestión participativo).

## 9.1. Conceptos generales sobre trayectorias estratégicas de cambio

Comencemos por la caracterización de lo que hemos denominado trayectoria estratégica de cambio. Podemos seguir en este aspecto a Pollitt y Bouckaert (2004) cuando señalan que “una trayectoria es más que una tendencia. Una tendencia es simplemente cierto patrón de comportamiento en información que se intenta analizar a dichos efectos. Una trayectoria, en cambio, es un patrón intencional, una ruta que alguien intenta tomar para llegar a algún lugar. Esa ruta comienza en un punto de partida (un alfa) y se dirige a algún lugar deseado situado en el futuro (omega)”. A todo esto los referidos autores denominan escenario, afirmando que un escenario está integrado por tres elementos: “un estado inicial, una trayectoria y estado futuro” (Pollitt y Bouckaert, op. cit.)

**Figura N° 5: trayectorias de cambio**

### Trayectorias de Cambio: Conceptos Básicos



**Fuente: Pollitt y Bouckaert (op. cit.)**

Si bien no estamos de acuerdo en la utilización del concepto escenario para caracterizar la combinación de estos tres elementos, dejaremos por ahora de lado esas consideraciones y, siguiendo a estos autores, señalar que estos escenarios pueden tener diferentes características: en algunos casos nos encontramos con nada más que vagas ideas, en otros casos quizá estemos hablando de orientaciones y, finalmente, con grados mayores de desarrollo, podemos identificar emprendimientos con detalle de objetivos, acciones y cronogramas para la acción.

Muchas veces, alguno de estos elementos no existe. Por ejemplo, si solo tenemos el estado omega sin trayectoria o aun sin alfa, estamos en presencia de una utopía. Si tenemos los estados alfa y omega sin una trayectoria, estaremos a la deriva, buscando caminos en base a prueba y error. Diferente será la cuestión si tenemos bien definido el alfa y además cierta trayectoria en el sentido de orientaciones generales a seguir (caminos posibles), pero no está definido el omega, razón por la cual no sabemos exactamente adonde ir y por ende cual es el mejor camino a tomar, como sucede en el famoso cuento de Alicia en el País de las Maravillas y su encuentro con el gato en la encrucijada de caminos, o bien como señalaba Séneca “nunca tendrás vientos favorables si no sabes a donde ir”.

En función de lo anterior, podemos mencionar que, procesos complejos de cambio organizacional, en este caso de reforma de la gestión pública, se caracterizan por carecer de alguno o varios de estos tres elementos. A veces son pobres las descripciones de situación inicial, otras los estados futuros deseados no están bien definidos, en otras los programas de reforma son los que no están claramente especificados.

Muchas veces los procesos de reforma se parecen más a “seguir la corriente” que a disponer de rumbo claro, buena carta de navegación, capitanes inteligentes y tripulantes capaces de enfrentar desafíos y sortear dificultades. El “muddling through”, concepto desarrollado por Lindblom (1957), parece ser la situación más frecuente y las observaciones sobre planificación estratégica hechas alguna vez por Henry Mintzberg en su ejemplo del alfarero cuya obra final muchas veces no coincide con el proyecto inicial, también van en este mismo sentido (Mintzberg, 1985).

Tomando en cuenta la noción de trayectoria, extraemos de allí la idea de que existen varias trayectorias útiles para caracterizar la evolución de las tecnologías de gestión pública. Ninguna de ellas debe ser vista como excluyente de las otras sino, por el contrario, todas deben verse como complementarias; es decir, las consideraremos como miradas diferentes y complementarias de un mismo fenómeno. En algunos casos, dichas miradas serán globales, en otros centraran la atención sobre áreas tecnológicas en particular, en otros ponen el énfasis sobre el mismo proceso de implementación. Dichas trayectorias son:

- a) trayectoria de cambio global;
- b) trayectorias específicas de especialización (que reformar) a partir de las cuales podemos seguir la evolución en campos tecnológicos específicos;
- c) trayectorias de procesos de implementación (como reformar).

Veamos ahora cada una de estas trayectorias en particular.

## **9.2. Trayectoria de cambio global**

Lo mismo que sostuvimos en el punto anterior, dentro de la trayectoria de cambio global, podemos identificar tres formas complementarias de abordaje. Ellas son:

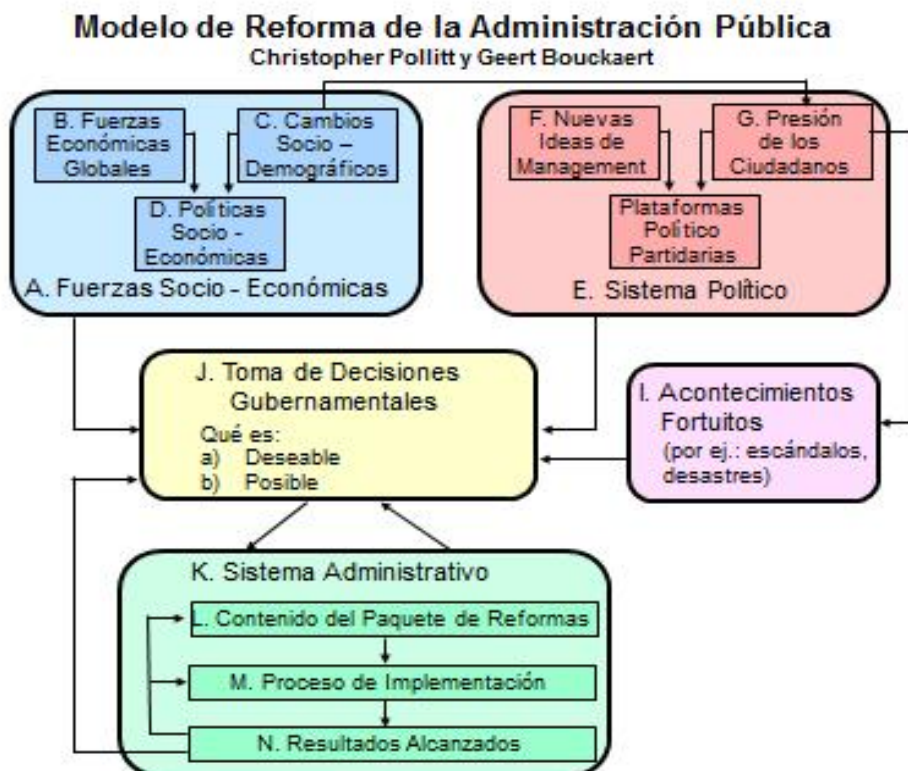
- a) Modelo de reforma de la gestión pública;
- b) Primera y Segunda Reforma del Estado;
- c) Trayectoria de las cuatro "M".

### **9.2.1. Modelo de reforma de la gestión pública**

Se puede apreciar aquí que, en el proceso histórico que se extiende desde los años 70 (incluso antes) hasta la actualidad, sea por cuestiones de legitimidad política, por situaciones de baja sustentabilidad fiscal, o bien por pérdida de eficacia y eficiencia en la acción, los responsables de la gestión pública debieron generar cambios. Pollit y Bouckaert ofrecen a este respecto un esquema descriptivo de estas trayectorias de cambio que se puede ver a continuación. Lo denominan "modelo de reforma de la gestión pública" y, si bien

está referido a países del mundo desarrollado, especialmente EEUU, países de la Unión Europea y otros países influenciados por el mismo proceso como es el caso de Australia y Nueva Zelanda, varios de sus elementos componentes pueden también aplicarse para reflexionar sobre procesos de cambio de la gestión pública en países como el nuestro (Pollitt y Bouckaert op. cit.).

**Figura N° 5: Modelo de Reforma de la Administración Pública**



**Fuente:** Pollitt y Bouckaert, op. cit.

El gran cuadro A representa los factores económicos y sociodemográficos, el gran cuadro E incluye factores políticos e intelectuales, el gran cuadro K agrupa los factores administrativos. Hay finalmente otros dos cuadros: el cuadro I está integrado por eventos incontrolables (por ejemplo, desastres naturales) y el cuadro J habla del proceso decisorio de las elites gobernantes. Finalmente el gran cuadro K habla específicamente de los programas y procesos de reforma

estatal/administrativa. Desarrollaremos sintéticamente cada uno de los componentes, siguiendo a Pollitt y Bouckaert (op.cit.)

a) Gran Cuadro A (fuerzas socioeconómicas)

- Cuadro B: factores económicos globales.

La globalización de los mercados de capitales y el crecimiento de las corporaciones multinacionales y el comercio mundial, debilitaron el control que los estados nacionales pudieron ejercer sobre sus economías. La intensificación de la competencia internacional también obligó a los países a prestar más atención a la competitividad de “sus” empresas, promoviéndolas con el costo fiscal que ello implica en materia de restricción del gasto público, el “aligeramiento” de las burocracias y el rediseño de políticas sociales que resultan difíciles de sostener por todo lo anterior.

- Cuadro C: cambios sociodemográficos.

Si bien son muchos los cambios sociodemográficos, se pueden citar como los más importantes, aquellos vinculados con cambios en los estilos de vida, aumento de la expectativa de vida de las poblaciones, aumento de los niveles de desempleo. Todo lo anterior implicó aumento de la demanda de atención a sus poblaciones por parte de los países (educación, salud, seguridad social, etc.) y generó tensiones entre lo ya señalado en B (disponibilidad de recursos) y las crecientes demandas de C.

- Cuadro D: políticas socioeconómicas

Las políticas socioeconómicas fueron variando según las presiones provenientes de B y C. Se citan ejemplos de algunos países que debieron incrementar la edad jubilatoria de sus poblaciones, otros que debieron reducir la jornada laboral para dar oportunidad de empleo a un mayor número de desempleados. También cabe citar aquí ciertas iniciativas supranacionales como es el caso de la adopción de la moneda única para los países pertenecientes a la Unión Europea.

b) Gran Cuadro E (sistema político)

- Cuadro F: nuevas ideas en gestión pública

Esta cuestión se verá con detalle cuando consideremos el surgimiento del NPM como modelo de gestión y sus principales tecnologías (gestión por objetivos, TQM, reingeniería de procesos, outsourcing, etc.). Aún así, se puede anticipar aquí que, en varios países del mundo desarrollado (y algunos del mundo en desarrollo), con apoyo técnico de organismos internacionales, el “contagio” por las nuevas ideas en materia de gestión pública tuvo sus efectos.

- Cuadro G: presión de la ciudadanía

Así como en el sector privado hubieron preocupaciones por mejorar prestaciones relacionadas con calidad de servicio, esto mismo se fue trasladando a las demandas de las poblaciones para que las oficinas públicas logren similares estándares.

- Cuadro H: ideología de partidos políticos

Aquí está claro que los partidos políticos también influyeron en procesos de reforma del Estado/administrativa, cuando incluyen en sus ideologías/plataformas ideas que se transforman en valores. Esto sucede por ejemplo cuando un partido político aboga por la descentralización para llevar la solución de los problemas cerca de la gente, o bien cuando los mismos partidos proponen la creación de ministerios dedicados a temas “candentes” para la ciudadanía, como puede ser el caso del medioambiente, la cultura, etc.

Todos los aspectos anteriores, se “procesan” en los sistemas políticos de los diferentes países, que a su vez facilitan o entorpecen procesos de reforma. Sistemas políticos más “consensuales” con gobiernos de coalición pueden favorecer procesos de reforma más estables y de largo término (por ejemplo, Bélgica); sistemas políticos más “antagónicos” pueden entorpecer esos mismos procesos (por ejemplo, Italia). Se menciona también algunos sistemas políticos cuyas constituciones impiden ciertas reformas, muy especialmente aquellas que pueden vulnerar las autonomías municipales (por ejemplo, Alemania).

c) Cuadro I: eventos aleatorios y desastres

Está claro que estos eventos tienen una influencia impredecible en cuanto a desencadenar fenómenos relacionados con reformas en el funcionamiento de los Estados. Un buen ejemplo lo constituye el 9/11 y su influencia en el sistema de seguridad de los EEUU.

d) Cuadros J y K: proceso decisorio

Todos los factores mencionados con anterioridad influyen finalmente sobre el proceso decisorio de las elites gobernantes, en términos de lo que es deseable y posible. Esto, a su vez, sobre los componentes del cuadro K, en cuanto a contenidos del paquete de reformas, sus formas de implementación y sus resultados, generándose a partir de allí, una retroalimentación sobre el proceso decisorio.

Podemos apreciar en esta descripción la complejidad del fenómeno y la diversidad de elementos componentes que lo integran. En este sentido, puede verse que los cambios en la gestión pública de los últimos 40 años solo pueden explicarse multidimensionalmente. A pesar de ello, debe ponerse en claro que para el caso específico de países de nuestra región (Latinoamérica) y muy en particular para el caso argentino, a todos los elementos anteriores, debemos agregar especificidades provenientes de lo que se denomina “primera y segunda reforma del Estado”, cuestión que veremos con más detalle a continuación.

### **9.2.2. Primera y Segunda Reforma del Estado**

La trayectoria estratégica global de cambios socioeconómicos y políticos que acabamos de describir, referida especialmente a países desarrollados, conviene ahora complementarla con aquella que despliega con perspectiva histórica el concepto de “primera y segunda reforma del Estado”, especialmente con referencia a países de la región Latinoamérica y más en particular con el caso argentino.

Hacia finales del siglo XX y en los primeros años de la década 2000/2010 comenzó a tomar cuerpo, tanto desde el punto de vista conceptual como instrumental, la idea de que existieron a lo largo de dicho periodo dos grandes capítulos en materia de Reforma del Estado; ambos ordenados en secuencia histórica sucesiva. De allí lo de primera y segunda reforma del Estado.

Se caracteriza a la primera reforma del Estado como aquella iniciada con Thatcher/Reagan por los fines de los años 70 y comienzos de los 80. Siguiendo a Oscar Oszlak (1999), se podría hablar además de una “prehistoria” de Reforma Estatal (anterior a dichos años), caracterizada por sucesivos emprendimientos orientados de manera sistemática y masiva a generar mayor eficiencia y eficacia en el funcionamiento del aparato estatal.

March y Olsen (1983) citados por Oszlak analizan programas e intentos históricos de reforma estatal en los Estados Unidos; Spink (1997) también citado por Oszlak (op.cit.) examina 70 años de reforma estatal en la región latinoamericana; el mismo Oszlak (op.cit.) hace referencias a los programas de reforma estatal/administrativa para Latinoamérica impulsados desde la Alianza para el Progreso, las Naciones Unidas (PNUD), la Cepal y la creación de organizaciones especializadas en el tema tales como los INAP, EBAP, ICAP, todo ello desarrollado entre las décadas de los 50 y los 70.

En todo ese período histórico, los resultados de tales emprendimientos fueron dispares, quizá dispersos. Es con la así llamada primera reforma del Estado donde puede verse unidad ideológico-conceptual coherente con la instrumentación legal y tecnológica requerida para la transformación del aparato estatal. Se puede o no estar de acuerdo con los principios rectores que impulsaron la reforma (quien escribe esta tesis no está de acuerdo con ellos), pero no cabe duda que, en aquellos países que decidieron impulsarla, la primera reforma del Estado tuvo impactos significativos y visibles.

Si hablamos particularmente del caso de reforma del estado argentino impulsada durante la presidencia de Menem en 1989 y años posteriores, se apeló a la idea que “menos Estado es mejor Estado” y que, para ello, era necesario desprenderse de lo superfluo, de aquello que seguramente podía ser desempeñado con mayor eficiencia por el sector privado o por ámbitos jurisdiccionales diferentes de la Nación (provincias y municipios). Siguiendo

estos principios, la primera reforma del Estado avanzó con éxito sobre 4 ejes clave de acción: “la descentralización, que trasladó responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales; la privatización, que puso en manos de empresas privadas (y a menudo, de empresas estatales transnacionales) la provisión de los principales servicios públicos; la desregulación, que implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad socioeconómica, las que pasaron a ser consideradas superfluas o negativas para su desenvolvimiento; la tercerización de servicios, que llevó a numerosas instituciones públicas a procurarse en el mercado, ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias”. (Oszlak, op. cit.)

Coincidiendo con Oszlak respecto de la “facilidad” (en un sentido metafórico) con que se operó en la primera reforma del Estado, Felcman (1991) decía refiriéndose a la ciudad de Buenos Aires, por aquel entonces todavía un municipio:

*....la crisis del Estado implica riesgos que deben ser asumidos pero también oportunidades que pueden aprovecharse. Una de ellas....está asociada con la reforma del Estado en el municipio (de la ciudad de Buenos Aires)....promover la reforma del Estado significa tomar conciencia de un modelo que, útil para la promoción del desarrollo y el bienestar en el pasado, representa hoy día un obstáculo para el crecimiento....significa también generar nuevas formas de participación basadas en la participación social ampliada que incorporen de manera organizada a la ciudadanía en la formulación de políticas, la gestión y el control de las actividades públicas....significa tomar conciencia sobre la necesidad de no realizar modificaciones administrativas menores, para encarar una profunda transformación del actual modelo de gestión por normas en un modelo de gestión por resultados.... (Felcman, op. cit.)*

El gran interrogante que impulso los planteos del citado texto fue “¿y después de las privatizaciones que?” aludiendo sintéticamente a la necesidad de repensar el Estado después de la privatización, la desregulación y la

descentralización. Abundando un poco más en el concepto de “facilidad”, citaremos nuevamente a Ozslak cuando afirma:

*Pese a su espectacularidad, las reformas de primera generación correspondieron a la “etapa fácil” de la reforma del estado. Comprometieron un activo liderazgo del Poder Ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (v.g. sindicales, militares) que, en circunstancias diferentes, bien podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso (Naim, 1995) ...durante esta primera etapa, los gobiernos aplicaron muchas veces cirugía innecesaria. Pero seccionar áreas enteras de intervención no fue equivalente a profundizar el cambio en el aparato institucional sobreviviente. Así como no sería razonable amputar una pierna para eliminar una eczema en un muslo, aún si el tratamiento dermatológico resulta prolongado y de resultado incierto, tampoco resulta justificado deshacerse de organismos públicos necesarios porque su fortalecimiento institucional es difícil. (Ozslak, op. cit.)*

Se recuerda aun hoy vívidamente, la famosa frase del ex presidente Menem cuando decía: “ramal que para ramal que cierra” aludiendo al proceso de privatización de los ferrocarriles argentinos.

Y después de la primera reforma vino una segunda, impulsada bajo la creencia (y la evidencia) que la primera no logro los resultados esperados. Privatizar servicios y entregar su “delivery” a monopolios que operan en condiciones de tales fue agudizar los problemas de prestación de servicios que, antes tenían dificultades en cuestiones de calidad y eficiencia, y ahora, después de años de desinversión (aun hoy día), enfrentan a la ciudadanía con los mismos problemas pero con las soluciones en manos de quien persiguen egoístamente sus propios intereses.

Lo mismo se puede afirmar respecto de la descentralización de servicios hacia jurisdicciones locales sin la transferencia adecuada de los recursos (Cao y Vaca, 2006). Y también lo mismo respecto de los organismos de regulación y

control de servicios privatizados que poco cumplieron con los roles para los cuales fueron creados.

Para Argentina en particular, se puede situar el inicio de “la segunda reforma” en el año 1996, cuando bajo la segunda presidencia de Menem se lanzó algo similar a lo que en otros países de Latinoamérica se denominó “la reforma hacia adentro del Estado”: fortalecimiento institucional, desburocratización, agilidad en trámites y procedimientos, profesionalización de la función pública, carrera administrativa y capacitación, incorporación de tecnología, orientación al ciudadano, responsabilidad por resultados, contratos por objetivos, definición de estándares, incentivos al desempeño, mayor transparencia (Oszlak O. op. cit.)

La relativa similitud de objetivos entre estos programas de reforma para Argentina y América Latina, y los inspirados por Osborne y Gaebler (op.cit.) para la reinención del gobierno norteamericano, tienen su origen en la disponibilidad de financiamiento para estos emprendimientos por parte de organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, BID, Naciones Unidas) quienes “ataron” dicho financiamiento a tales principios, valores, objetivos, políticas y programas.

Los resultados obtenidos fueron no satisfactorios en vista a lo ambicioso de los objetivos planteados. De todas formas, finalizado el periodo de gobierno del presidente Menem, el gobierno de la Alianza bajo la presidencia del Dr. De la Rúa renovó la apuesta con el lanzamiento de un Plan de Modernización.

*El Plan de Modernización que se planteaba poner en práctica no era más que un ejercicio retórico, que manifestaba una realidad ambigua, tanto por la cantidad como por la magnitud de los objetivos:..... (Se proponía irreversibilidad de los cambios, que la modernidad estuviera extendida en todos lados y la necesidad de apropiarse de esos nuevos dispositivos de modernización. En este sentido, los cambios iban a ser beneficiosos y bienvenidos por la ciudadanía que vería mejorar los servicios ofrecidos por el Estado. El supuesto nuevo paradigma que se iba acercando era en realidad un cúmulo de experiencias, varias de ellas externas, que carecían de verdadera profundidad (Blutman,1994).*

Entrando en algunos detalles adicionales,

*El Plan de modernización 2001-2005... fue presentado en ocasión...del discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del 2 de marzo del 2000...allí el ex Presidente de la Nación, Dr. De La Rúa, sostenía que la duración del Plan de Modernización iba a exceder un período de gobierno. El mismo iba a representar un proceso continuo en la política estatal, dando a entender que dicha medida se enmarcaba en una estrategia que estaba más allá de los intereses políticos partidarios. Estas intenciones presentadas destacaban intentos macro estructurales de transformación del Estado, apuntando, al menos en el orden discursivo, a cambios trascendentales, más allá de las herramientas disponibles para implementarlos. El Plan Nacional de Modernización del Estado del 2000 fue dictado bajo el Decreto N.º 103/2001, proponiéndose como algo más ambicioso que un Plan coyuntural. Sin embargo, los resultados lo pondrían como un fallido más de los intentos de reformas del Estado, adicionando la consideración de si estos intentos podrían consignarse al menos como un proceso de reforma administrativa. Partes centrales del Plan intentaban poner el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación managerialista de gobierno. En tal sentido, el Plan tenía como objetivo constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. (Blutman, op. cit.)*

Los acontecimientos del año 2001 y el fin abrupto del gobierno de la Alianza determinaron también la finalización del Plan de Modernización con interrupción de los procesos de modernización iniciados y escasos resultados visibles. Del 2003 hacia aquí otra fue la historia escrita y, lo que parecería ser la paradoja de “los puntos finales que no son tales”, se dio nuevamente en el caso argentino con la re estatización de varias empresas servicios públicos privatizadas (Aguas, Aerolíneas, YPF, entre otros), y la re-asunción por parte del Estado de funciones antes tercerizadas a prestadores de servicios (p.ej,

construcción de infraestructura en concesiones de mantenimiento de caminos y autopistas)

### 9.2.3 Trayectoria de las cuatro “M”

En esta otra trayectoria existen cuatro grandes pasos sucesivos que se han venido dando a lo largo de la historia vivida de los 70 en adelante y de porciones importantes de la prehistoria previa a los 70. Se puede ver el proceso completo en el cuadro a continuación:

**Figura N° 6 Trayectoria de las cuatro “M”**



**Fuente:** Pollitt y Bouckaert (op.cit.)

El primero de ellos es, frente a la existencia de los ya señalados problemas económicos, sociales y políticos, mantener la situación tal cual esta (maintain) ajustando controles, restringiendo gastos, congelando vacantes, instalando programas de lucha contra la corrupción y, en general, tratando de “exprimir” al sistema administrativo.

El segundo, generalmente aplicable cuando el primero falla, es avanzar hacia la modernización tecnológica de gestión (modernize), tratando de hacer la gestión más veloz, más eficiente, más flexible en cuanto a la presupuestario, la contabilidad, la gestión de los procesos y, en general, la mejora de la calidad de servicios a los usuarios, clientes, ciudadanos.

El tercero en la sucesión de pasos es la introducción de mecanismos artificiales de mercado (MTM's) (marketize) dentro de la administración pública. Organizaciones públicas que compiten entre sí a fin de mejorar su eficiencia y calidad de servicio, generación de mecanismos artificiales de precios para orientar las preferencias de los clientes/ciudadanos hacia organizaciones públicas más eficientes, etc. Como señalan algunos autores, se trata del modelo de gestión pública "de supermercado" (Christensen, y Lagreid, 2007) y forma ya parte de las concepciones centrales del NPM.

El cuarto y último paso es la minimización (minimize), mediante el achicamiento del aparato estatal y administrativo, transfiriendo funciones al sector privado y desregulando los mercados y la actividad privada para promover una mayor y mejor eficiencia en la gestión y en la asignación de recursos que el propio mercado realiza.

En más de 30 años de reforma "contemporánea" (no prehistórica) de la gestión pública, se pueden identificar casos que recorrieron el camino completo, otros que se quedaron en instancias intermedias y otros que completaron el ciclo y tuvieron necesidad de reiniciarlo en alguna/s de su/s etapas.

Varios países del mundo desarrollado y el caso argentino en particular, son buenos ejemplos de cómo en estos últimos años el ciclo debió reiniciarse volviendo "hacia atrás" desde el punto que en algún momento se consideró "el final del camino".

Nuevas voces se oyen ahora cuestionando principios básicos del NPM, entre ellos, el de la fragmentación de funciones estatales con la creación de organismos públicos "unipropósito", y proponiendo en cambio una "vuelta atrás" hacia organizaciones multipropósito y organizaciones transversales de coordinación para nuevamente garantizar economías de escala y coherencia en la acción. Veremos esta cuestión más adelante cuando tratemos el tema del paradigma neoweberiano.

Al proceso descrito se lo conoce como de “las cuatro M” (en inglés): Maintain, Modernize, Marketize y Minimize. (Pollit y Bouckaert, op. cit.)

### **9.3. Trayectorias de cambio especializadas por diferentes tecnologías de gestión**

Para avanzar en este punto, lo más práctico es hacerlo mediante la formulación de la pregunta ¿que reformar? La respuesta hay que encontrarla en cuatro grandes campos tecnológicos en los que Pollitt y Bouckaert (op.cit.) señalan que las reformas operaron. Estos campos son: a) finanzas: presupuesto, contabilidad y auditoría; b) personal: reclutamiento, selección, retribución, seguridad en el empleo; c) estructura organizacional: especialización, coordinación, descentralización; d) orientación a resultados (performance management).

A estos campos debemos agregar otro que los referidos autores no especifican pero que, en estos tiempos, es central en la reforma y modernización de la gestión pública: la informática. Finalmente, haremos también algunas consideraciones sobre un campo más: el planeamiento estratégico, respecto del cual la tesis realiza aportes teóricos y empíricos a través del caso Plan Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 (op.cit.)

Intentaremos a continuación de manera sintética describir cada uno de los campos antes señalados.

#### **9.3.1. Trayectorias en finanzas**

##### **a) Presupuesto**

Las trayectorias de reforma y modernización en materia de presupuesto pueden, en líneas generales, justificarse históricamente por las necesidades que han tenido diferentes Estados en cuanto a restringir o controlar el gasto público y por similares necesidades/presiones de la ciudadanía en cuanto a hacer el gasto publico más eficaz/eficiente o un gasto publico de mayor calidad.

El presupuesto, que tiene asociado sus orígenes a una cuenta de ingresos y gastos fiscales, se fue complejizando a lo largo de la historia administrativa, transformando lo que era considerado antes de los años 70 como un sistema clasificatorio de partidas presupuestarias ordenadas para la aprobación legislativa y su posterior ejecución, en un sistema fuertemente integrado a los procesos de planificación, tesorería, contabilidad y posterior medición y evaluación de la performance (Bouckaert, G. 2000; Le Loup, 1988; OECD, 2002, Pollitt 2001).

Es bastante conocido el fenómeno por el cual, en la necesidad de cumplir con los objetivos de reducción del gasto público, varias administraciones aplicaron y aun aplican el concepto de “corte de una porción de queso” (cheese slice) en un proceso esencialmente “top-down”, donde los especialistas en presupuesto establecen con un sentido de racionalidad exclusivamente fundada en el control y reducción del gasto público, el corte “global” de ciertas partidas.

Estos procesos no solo son top-down sino que adoptan, en general, dos técnicas asociadas: el corte transversal de partidas y las medidas conexas que restringen transversalmente el gasto, y el corte por programas.

La primera de ellas suele ser efectiva en la medida que toda la administración debe cumplir el mandato sin distinciones. De esta forma, por ejemplo, se practica una baja generalizada de salarios públicos, o se “congelan” las vacantes impidiendo la cobertura de puestos/cargos que circunstancialmente quedan vacíos, o se desvincula de la administración a un porcentaje del personal. Las diferentes organizaciones públicas y jurisdicciones deben cumplir con este mandato, y el objetivo de reducción del gasto se cumple.

Eso sí, este objetivo colisiona con el objetivo de eficiencia y, aun mas, con el de eficacia, dado que el ya conocido síndrome del “sobra-falta” (Oszlak, 1996) hace que, allí donde hay exceso de personal, el “corte” del gasto se haga sentir más donde los recursos faltan que donde sobran.

También se menciona el impacto que esto genera en el clima organizacional, muy especialmente entre los administradores a cargo de organizaciones públicas que, de un día para otro, ven menguados sus presupuestos por razones ajenas a su performance y siguiendo reglas emanadas de una racionalidad financiera superior que ellos no pueden controlar.

Una variante tecnológica de lo anterior, se encuentra en la utilización de los así denominados “techos globales”, en virtud de los cuales la administración pública central asigna partidas de dinero a jurisdicciones locales, quienes a partir de estos techos, asigna prioridades y distribuye los recursos.

En Argentina también existe una experiencia similar, donde a comienzos de los 90, el Estado Nacional descentralizó los servicios de educación y salud en las provincias, en la mayoría de los casos sin la correspondiente contrapartida en cuanto a transferencia de recursos presupuestarios acompañando la descentralización de servicios.

En este sentido, la descentralización de servicios, al menos en la experiencia de Argentina, puede de alguna forma asemejarse, salvando las distancias, al proceso de privatización. En efecto, mientras la privatización consistió en transferir la prestación de servicios al sector privado, dando origen a “servicios públicos con gestión privada”, la descentralización puede caracterizarse como “servicios públicos con gestión local”.

En ambos casos el Estado Nacional “se sacó de encima” la prestación, generando dos fenómenos simultáneos: por un lado, aliviando los procesos de gestión que en el caso de salud y educación son complejos y, al mismo tiempo, “ganando” recursos para otros fines porque, en definitiva, fueron los niveles locales los que tuvieron que hacer frente a la prestación de dichos servicios creando nuevos recursos de origen local (Cao y Vaca, op. cit.).

El “virtuosismo” de esta variante tecnológica se funda en que las autoridades locales (provincias/municipios) están en mejores condiciones de asignar prioridades e invertir recursos en ellas. Sus debilidades aparecen a la hora de la transferencia de servicios con insuficientes recursos y también en la pérdida de economías de escala en cuanto sistemas apoyo y logística. (Felcman, op.cit.).

De todas formas, podemos caracterizar ambas variantes como tecnologías de presupuestación orientadas hacia el insumo “input-oriented”, a diferencia de la evolución posterior en la trayectoria tecnológica hacia presupuestos más orientados hacia los resultados y la performance, pasando por estadios intermedios de segmentación de la información presupuestaria, no solo en

base a partidas presupuestarias tradicionales (personal, bienes y servicios no personales, inversiones, etc.) sino a desagregaciones por programas.

La orientación a la evaluación de la performance también tuvo su impacto en los procesos de presupuestación “hacia arriba” (upstream) con una mayor vinculación entre el presupuesto y la planificación, y “hacia abajo” (downstream), con sistemas de contabilización y posterior evaluación de la performance de la gestión pública.

Una buena descripción de la evolución tecnológica del presupuesto, con referencias específicas a América Latina la encontramos en Makon (2000) quien señala que, el así denominado presupuesto tradicional, aquel que los registros públicos utilizaban previo a los años 50, asignaba el gasto público a unidades organizacionales públicas en base a sistemas clasificatorios asociados al tipo objeto del gasto, en base al tipo de bienes que se financian y al tipo de transferencias que se realizan.

Recién a partir de los años 50 y por recomendación de Naciones Unidas, se comienzan a utilizar “dos clasificaciones financieras adicionales, de carácter agregado: la clasificación funcional y la clasificación económica. La clasificación funcional define las áreas económicas y sociales hacia donde se orienta el gasto público y representa el primer intento de cuantificar el destino de los gastos del sector público. A su vez, la clasificación económica tiene un objetivo macroeconómico: medir la contribución del gasto público al comportamiento de las variables de la economía global” (Makon, 2000)

En los años 60, dentro de nuevas concepciones ideológico-políticas para las que el Estado cumplía papeles centrales en materia de planificación estratégica y promoción del desarrollo, el presupuesto comenzó a adquirir mayor relevancia como nexo entre la planificación y la implementación de programas y acciones.

Aparece entonces el presupuesto por programas que, a diferencia del presupuesto tradicional, contemplaba el concepto de relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos y, por tanto, como criterio para asignar recursos reales y financieros. De todas formas, el presupuesto por programas entro en franca decadencia con el relativo fracaso

y posterior abandono de los sistemas de planificación en América Latina y con ciertas falencias técnicas, entre las cuales pueden identificarse:

*La débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción, resultados e impactos), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto, en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegiaba el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso, en lo que se refiere a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas. (Makon, op. cit.)*

Más adelante, comenzada ya la década de los 80, la técnica presupuestaria evoluciona hacia el Presupuesto Base Cero, cuya esencia conceptual consiste en dejar de lado el cálculo presupuestario basado en consideraciones incrementalistas (presupuesto del año próximo es equivalente a presupuesto del año anterior + un plus), para justificar los presupuestos anuales “partiendo de cero” y debiendo justificar el nuevo presupuesto en base objetivos a alcanzar, eficacia y eficiencia requeridos para lograrlos y recursos necesarios a tales fines. Comienza a verse con más claridad en la utilización de esta técnica la relación insumo-proceso-producto. Asociados a esta técnica hay dos herramientas que merecen citarse, los paquetes decisorios y la clasificación de paquetes decisorios. Dice al respecto Makon: “el paquete de decisión es un documento que identifica y describe una actividad específica de manera tal que la gerencia pueda: 1) evaluarla y clasificarla de acuerdo con las demás prioridades que compiten por obtener recursos y 2) decidir si se aprueba o no. Esos paquetes contienen propuestas de distintas formas tecnológicas de ejecución de la actividad y de diversos niveles de producción y utilización de recursos” (Makon, op. cit.).

Estas dos últimas características posibilitan encarar el proceso de clasificación o jerarquización de paquetes y, por tanto, establecer prioridades. La clasificación de paquetes de decisión tiene como objetivo jerarquizar los paquetes y sus distintas formas de ejecución, con base en criterios establecidos por las autoridades de las instituciones y posibilita, por tanto, que ante la limitación de recursos los mismos se asignen a los paquetes de más alta prioridad.

Esta técnica tuvo escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria. Por otro lado, se contempló su instrumentación en los momentos de gran debilidad del sistema de planificación. No obstante ello mantiene su vigencia como herramienta para fijar prioridades al momento de formularse los presupuestos institucionales (Makon, op. cit.).

Ya a inicios de los años 90, los países de América Latina avanzaron hacia procesos de reforma de sus administración financieras con el objetivo puesto en una mayor integración de sus sistemas componentes (presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad). Siguiendo nuevamente a Makon se puede tener un buen panorama de la efectividad de estos cambios y el estado actual de la situación. “En los últimos años se consideró que para lograr dicho cambio, la reforma de la administración financiera no sólo debía abarcar a los sistemas antes mencionados, sino también a los sistemas de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales). En el marco de ello se planteó la necesidad de un nuevo modelo de administración de los recursos reales y financieros, fortaleciendo los roles de los gerentes públicos, responsables de la producción de bienes o prestación de servicios y una efectiva aplicación de los conceptos de centralización normativa y descentralización operativa en el funcionamiento de los sistemas administrativos” (Makon, op. cit.).

Si bien se han logrado avances sustanciales en la obtención de informaciones sobre la gestión económico-financiera de las instituciones públicas, lo que permitió mejorar los procesos de toma de decisiones por los niveles políticos y gerenciales en materia de asignación de recursos, no se logró una transformación profunda en los métodos para administrar y vincular los recursos reales con los financieros. Continuaron predominando, en forma casi exclusiva, las normas y criterios tradicionales sobre la asignación y uso de los recursos financieros. Por otro lado, si bien formalmente se continuó aplicando la técnica del presupuesto por programas, fueron muy escasos los avances en materia de definición de indicadores de producción y nulos los avances en materia de determinación de los de resultados e impacto. Todo imposibilitó el desarrollo de mecanismos que posibiliten llevar a cabo la evaluación de la ejecución presupuestaria y, por tanto, fortalecer la programación presupuestaria.

La debilidad en la programación presupuestaria determinó que, si bien se utilizaban las categorías programáticas, dichas categorías fueron, en la mayor parte de los casos, una repetición de las estructuras institucionales piramidales y no centros de gestión productiva donde se asignan gastos a unidades ejecutoras para producir los bienes y servicios. Por último, la debilidad de los sistemas de planificación y las pujas sectoriales y regionales en la asignación y uso de los recursos públicos, originó una proliferación de recursos para fines predeterminados, constantes a través del tiempo, que van a “contramano” de un modo de asignación de recursos con base en la definición de resultados a alcanzar.

Ello determinó que se siguiera programando el presupuesto tomando como base exclusiva la capacidad de oferta de las instituciones públicas y no la compatibilización de dicha oferta con las demandas que plantea la sociedad (Pollitt y Bouckaert, op. cit.). Finalmente, llegamos al momento actual donde desde organismos internacionales y regionales se plantea la necesidad de avanzar en el presupuesto por resultados, técnica que pone el énfasis en la necesidad de identificar y expresar con claridad la relación insumo-producto, vinculando la noción de resultados no solo al output sino también al impacto que dicho output produce en términos de una determinada política pública o

programa. Sobre el concepto de resultados haremos consideraciones especiales en el punto 9.3.4.

Para finalizar no debemos dejar de mencionar los más contemporáneos avances en cuanto a dejar la incrementalidad y avanzar hacia lo estratégico del presupuesto, los contratos programa, el financiamiento por fideicomisos públicos, el presupuesto participativo mediante el cual se pretende darle mayor legitimidad al presupuesto a través de la participación social y la transparencia, la rendición de cuentas y el accountability (Dellasanta y Módolo, 2013).

## **b) Contabilidad**

En cuanto a la tecnología de contabilidad pública, la evolución desde el modelo de gestión más burocrático al más innovativo, vino acompañada de cuatro grandes fases en la trayectoria de modernización: a) el sistema de contabilización basado en movimientos de caja; b) el sistema de contabilización utilizando los principios básicos de la partida doble; c) el sistema de devengamiento con énfasis en provisión de información vinculada a performance; d) el sistema contable de balance social.

En cuanto al primero de ellos, se pueden reproducir aquí varios de los análisis críticos realizados en ocasión de ver el presupuesto tradicional. Estas formas de presupuestación y luego registración de movimientos contables, genera pocos incentivos a mejorar la eficiencia y su foco se concentra casi exclusivamente en evitar la utilización de mayor cantidad de fondos a los asignados por presupuesto. Más aun, tanto la bibliografía como la casuística cotidiana muestran la preocupación de los administradores públicos por “gastar” todos los fondos asignados por presupuesto para evitar “recortes” presupuestarios para el periodo siguiente.

Con relación al sistema contable por partida doble, se nota allí un cambio importante en cuanto a la información requerida para mejora en la gestión de los recursos públicos, muy especialmente en cuanto a la distinción entre las nociones de activos y pasivos, pérdidas y ganancias. Todo lo anterior con el debido cuidado que debe tenerse en organizaciones públicas respecto del concepto de “ganancias” y “perdidas”. (Rubin, 2007)

La introducción del concepto de devengado, permite registrar las obligaciones contraídas y los derechos que las organizaciones públicas adquieren no solo en el momento del desembolso sino en aquel donde la obligación efectivamente se contrae o el derecho efectivamente se adquiere. De esta forma, los registros contables dan la posibilidad de anticipar situaciones de futuro gasto que la contabilidad pública tradicional no exhibe sino hasta el momento del desembolso (Gillibrand, y Hilton, 1998).

En cuanto al balance social, esta técnica relativamente nueva en el sector público, permite incluir en los registros contables información sobre performance de la gestión, incluso en dimensiones no cuantificables en moneda. Tal es el caso, por ejemplo, de los registros sobre cantidad de accidentes automovilísticos en el balance de una agencia de control vial, del grado de contaminación ambiental en el caso de una agencia estatal cuyo fin es reducirla, del clima organizacional existente entre los empleados, de la calidad de servicio brindada a los ciudadanos/clientes. (IDEA, 2001)

### **c) Auditoria**

Para el caso de la evolución tecnológica en auditoria, pueden identificarse tres fases de desarrollo. La primera está referida a la tradicional auditoría financiera con controles que en algunos casos pueden ser ex - ante y en algunos otros ex – post. En ambos, las técnicas tienen por objetivo la legalidad y la corrección en materia de procedimientos. ¿Fue el dinero gastado en aquello para lo cual fue presupuestado y a través de los procedimientos establecidos?

Una instancia de mayor evolución agrega a la auditoria algunos elementos vinculados a la eficiencia del gasto. Por ejemplo, ¿las compras realizadas podían haberse adquirido a menor precio con similar calidad? ¿Se adquirieron bienes que luego no se utilizaron en su total potencialidad? ¿Todas las transacciones realizadas fueron debidamente registradas?

Finalmente, la auditoria de performance señala el hito de mayor evolución tecnológica, con el establecimiento de cuerpos profesionalizados de auditores que cumplen no solo las funciones tradicionales de auditoría financiera, sino también de evaluación de la gestión (National Audit Office, 1996)

Como punto final se puede mencionar la discusión sobre la coexistencia de servicios de auditoría interna y externa, y de la necesaria coordinación que debe existir entre ambos.

### **9.3.2. Administración de recursos humanos**

En líneas generales, las trayectorias en administración de recursos humanos han tenido una gran orientación impulsada por la tensión básica existente entre políticos que requieren servicios civiles más flexibles a políticas públicas gubernamentales, más focalizados en obtener resultados, más profesionalizados y, probablemente, menos numerosos, versus agentes públicos deseosos de mantener cierta independencia del poder político con poderes y privilegios especiales a conservar, y fuertemente resistentes a drásticos programas de reducción de personal, baja generalizada de salarios y congelamiento de vacantes y ascensos. (Pollitt y Bouckaert, op. cit.)

Es en el marco de esta tensión que resulta posible identificar una trayectoria emergente con tres dimensiones, dentro de cada una de las cuales resulta posible identificar evoluciones de menor a mayor modernización: una carrera administrativa no dependiente de los cambios en el nivel político, promociones basadas en criterios meritocráticos de calificación y profesionalización, un servicio civil unificado distinguido en cuanto a términos y condiciones. Veamos cada una de estas dimensiones por separado

#### **I. Carrera administrativa**

En este aspecto se puede identificar una evolución desde el diseño más tradicional de una estructura de recursos humanos basada en “mandarines” de larga experiencia, “bibliotecas vivientes”, empleo de por vida y redes de contactos personales que aseguran todo lo anterior, hacia carreras administrativas con escalafones que distinguen niveles, a los cuales se accede por algún sistema meritocrático que tiene mayores o menores exigencias.

En esta evolución es posible distinguir instancias intermedias que aseguran progreso mientras dura el buen desempeño (sin mayores definiciones operativas al respecto) y sistemas más modernos para los cuales el crecimiento está basado en calificación basada en performance y profesionalización. En algunos países donde el NPM se instrumentó con más fuerza (caso Nueva Zelanda) la evolución fue más allá, estableciendo modalidades de contratación acotadas en el tiempo, según los casos de 2,3 y 5 años, pasados los cuales, el candidato debe revalidar sus títulos y calificaciones mediante concurso público.

Esta modalidad es parecida a la que existe en universidades públicas donde en todos los casos los profesores designados tienen duración limitada en sus cargos, aun aquellos ganados por concurso. Algunas variantes destinadas a garantizar un mayor nivel de renovación e incorporación de “sangre joven” establecen la existencia de concursos públicos abiertos sea para la cobertura de cargos vacantes como para los casos ya mencionados de vencimiento de contratos.

## **II. Promociones basadas en criterios meritocráticos de calificación y profesionalización.**

En este aspecto, también podemos encontrar ciertos rasgos de tradicionalidad y modernización. Lo más tradicional (dejando de lado el empleo de por vida y en algunos casos hereditario) es alguna suerte de carrera administrativa en la que se crece por profesionalización/capacitación externa o interna.

Mayor nivel de capacitación y profesionalización genera “llaves” de acceso a mayores niveles en el escalafón que a su vez puede distinguir niveles de progreso horizontal y vertical. Una mayor instancia evolutiva la encontramos en el acceso a mayores niveles escalafonarios cuando, a todo lo anterior, se le agrega alguna forma de calificación periódica basada en la opinión de un superior jerárquico, mediante la utilización de la técnica de evaluación de desempeño con criterios predominantemente subjetivos.

El extremo de mayor modernización es incluir en la evaluación de desempeño mecanismos de “calibración” para evitar los sesgos subjetivos de la calificación

y la combinación de criterios calificadores subjetivos con medición cuantitativa de resultados vs. objetivos, frecuentemente asociada a un pago periódico por performance.

La bibliografía cita casos de países en donde se opta por la creación de SES (Senior Executive Service) que es una suerte de cuerpo escalafonario especial donde todas las reglas anteriores se aplican, mientras en el resto de la administración pública las instancias de modernización son menores o tienden hacia el extremo de una mayor tradicionalidad. (Ban y Ingraham, 1978)

### **III. Servicio civil unificado distinguido en cuanto a términos y condiciones**

En este aspecto, lo más tradicional es contar con un servicio civil único en cuanto a términos de contratación y condiciones laborales. Los sucesivos intentos “modernizadores” persiguieron el objetivo contrario: descentralizar las autoridades de administración de personal, inicialmente en cuanto a la administración del día a día, pero luego avanzando también hacia condiciones de contratación, remuneraciones, condiciones de trabajo, etc. Bajo la idea de que dos organizaciones públicas no son necesariamente iguales entre sí, mas contemporáneamente se viene abandonando o bien flexibilizando la práctica de una sola negociación colectiva para todo el sector público, dejando a criterio local o de organizaciones públicas en particular, cuanto y como pagar, como establecer condiciones de trabajo, como contratar y despedir, como promover, etc. (Halligan, 1996)

#### **9.3.3. Trayectorias organizacionales**

La reestructuración de organizaciones públicas y de las administraciones públicas como un todo es uno de los más desarrollados capítulos en reformas administrativas. A fin de facilitar el análisis se pueden identificar tres grandes dimensiones:

- Especialización: ¿las organizaciones públicas deben ser de propósito múltiple o de propósito único?

- Coordinación: ¿de qué manera lograr coordinación entre diferentes niveles, funciones y sectores?
- Centralización/descentralización: ¿qué funciones deben centralizarse/ descentralizarse y en qué grado eso debe hacerse?

Veamos cada una de estas dimensiones por separado

### **a. Especialización**

En general se acepta que las formas organizacionales más tradicionales (años 60/70 y aun anteriores) estuvieron orientadas hacia la formación de grandes organizaciones multipropósito (ministerios centrales, grandes corporaciones públicas).

Con el correr del tiempo y más específicamente hacia fines de los 80 y entrados los años 90 las preferencias internacionales se inclinaron hacia una mayor especialización, lo cual se tradujo en la división de organizaciones multipropósito en una multiplicidad de organizaciones unipropósito, con efectos colaterales en cuanto a la reducción del tamaño organizacional. El caso prototípico que se cita habitualmente es Nueva Zelanda con su famoso dodecálogo sobre las reglas fundamentales del diseño organizacional público (Boston, J. et. al. 1996):

1. *Preferir sector privado a sector publico*
2. *Preferir organizaciones descentralizadas a organizaciones ministeriales centrales, especialmente en aquellas áreas dedicadas a la implementación de políticas*
3. *Preferir organizaciones pequeñas a grandes*
4. *Preferir organizaciones uniproposito a organizaciones multipropósito*
5. *Preferir estructuras organizacionales multiformes a uniformidad organizacional*
6. *Separar formulación de políticas de operaciones*

7. *Separar provisión de fondos de compra y compra de provisión de servicios*
8. *Separar operaciones de regulación*
9. *Separar provisión de servicios de auditoría, control y evaluación*
10. *Preferir multi fuente de provisión a unifuentes de provisión*
11. *Preferir estructura planas a extendidas jerarquías*
12. *Descentralizar donde sea posible*

Y si bien Nueva Zelanda puede parecer un caso extremo, también el Reino Unido en su iniciativa Next Steps Programme impulsó durante más de una década la creación de agencias ejecutivas especializadas (Next Steps Team, 1998). Se pueden multiplicar los ejemplos anteriores en otros países, pero se señala que la especialización se dio con mayor énfasis en aquellos países que menos expuestos estuvieron al proceso de privatización de servicios públicos (Pollitt y Bouckaert, op. cit.).

En esos casos los países se volcaron hacia la creación de otras formas de especialización tales como las empresas estatales, o empresas públicas mixtas establecidas bajo formas accionarias en las que el Estado disponía de la mayoría de las acciones. Muchas de estas formas subsistieron, mientras otras fueron solo el prelude de un posterior proceso privatizador.

En el caso particular del Reino Unido, este mismo proceso se dio en el nivel local mediante el diseño y posterior implementación de mecanismos de mercado (MTM's) en los sectores públicos de la educación y la salud entre otros, lo cual implicó la necesidad de generar competencia entre organizaciones públicas y la creación de más y más unidades especializadas destinadas a ello, bajo diferentes formas organizacionales a las que, en su conjunto, se las conoce como quangos (quasi nongovernmental organizations). Con el tiempo este movimiento hacia la especialización dio origen a diversos problemas de coordinación, cuestión que veremos en el próximo punto, problemas de economías de escala por fragmentación en la adquisición de insumos, y problemas de uniformidad/ estandarización que, en algunos casos, dieron origen a iniciativas globales destinadas a garantizar coordinación interorganizacional (General Accounting Office, 1997)

## **b. Coordinación**

En una jerarquía tradicional, la coordinación se asegura a través del ejercicio de la autoridad desde la cúpula organizacional. Esto se ve reforzado por la labor de lo que Mintzberg denomina la “tecnoestructura” y los “staffs de apoyo”, que multiplican la capacidad de control de la cúpula jerárquica a través de regulaciones, reglas y procedimientos, auditorias y controles (Mintzberg, 1985). En sectores públicos más horizontales, con organizaciones más planas y modelos de gestión algo más participativos, la coordinación puede lograrse con efectividad también a partir de la cooperación voluntaria y el trabajo en red. Esto es especialmente posible donde existe un fuerte proceso de visión compartida y objetivos comunes en todas o buena parte de las organizaciones componentes de la Administración Pública.

Para lograrlo, varios países apelaron (y aun lo hacen) a diferentes formas de planificación estratégica de sus sectores públicos, acompañados en algunos casos por tecnologías de gestión por objetivos y resultados (Pollitt y Bouckaert, op. cit.).

A esto habría que agregar algunas soluciones efectivas que se han logrado a través de la tecnología de “ventanilla única”, considerada como un espacio donde el usuario/cliente de servicios puede realizar distintas gestiones y trámites, siendo luego la Administración Pública la que se encarga de distribuir hacia adentro y ensamblar hacia afuera los diferentes productos/servicios ofrecidos. A esto hay que agregar una forma de coordinación adicional basada en la fusión de unidades organizacionales, algo así como la contracara de los procesos de especialización que tuvimos ocasión de considerar en el punto anterior.

Finalmente, una tercera forma de coordinación se puede dar a través de señales de precios que operan en mercados reales o quasi mercados diseñados a tales efectos. En esos casos, la “mano invisible” hace lo que muchas veces la coordinación tradicional no es muy eficiente en lograr. El diseño de un sistema de competencia obligatoria entre organizaciones públicas o entre organizaciones públicas y privadas permite hacer operativo el concepto

de precio, sea este expresado en unidades monetarias reales o en quasi unidades de dicho estilo; en este último caso se puede mencionar el sistema de vouchers implementado en Chile en su sistema educativo (Aedo y Sapelli, 2001).

El concepto puede extenderse a la popularización de formas de coordinación basadas en la contractualización del vínculo entre organizaciones públicas proveedoras y prestadoras de servicios públicos. En estos casos un contrato entre el “agente” proveedor y el “principal” que contrata el servicio o provisión de insumo es el eje central de la propuesta. En estos contratos se pacta un precio que, en algunos casos, incluye un sistema de incentivos frente a la eficiencia y/o calidad de servicio del agente (Lane, 2000)

### **c. Centralización/Descentralización**

En las jerarquías tradicionales, el proceso decisorio es esencialmente centralizado y, en el tipo ideal, la centralización se presenta como tecnología que solo implica comunicación vertical de abajo hacia arriba y toma de decisiones de arriba hacia abajo. La comunicación horizontal en teoría no existe, salvo cuando el proceso comunicacional se completa por la vía jerárquica. Solo en ese momento, dos niveles de igual jerarquía disponen de la misma información, cuestión que fue previamente asegurada por intervención jerárquica.

La descentralización, entendida como el proceso mediante el cual las decisiones se toman en el lugar donde se originan los problemas, es aceptada más contemporáneamente como una forma de acercar la Administración Pública a sus clientes/usuarios. En esos casos, las decisiones pueden tomarse con mayor inmediatez y pertinencia al problema que requiere solución, por un mejor conocimiento del mismo.

La descentralización genera beneficios secundarios al eliminarse niveles intermedios que no requieren intervenir en el proceso decisorio ni supervisarlo. De alguna manera puede considerarse a la descentralización como una eficaz herramienta para el “downsizing” de mandos medios improductivos, a partir de

asignar mayor responsabilidad en la toma de decisiones a los administradores locales o “de terreno” eliminando al mismo tiempo regulaciones centrales.

Pollitt y Bouckaert agregan algunas precisiones adicionales al concepto de descentralización, señalando que existen al menos tres alternativas estratégicas a la hora de descentralizar:

- i. Descentralización política, donde el poder es transferido de unidades políticas mayores a unidades políticas menores (este es el caso de la transferencia de servicios de educación y salud del gobierno nacional a los gobiernos provinciales en el caso argentino) vs. descentralización administrativa, donde las decisiones son transferidas a una oficina administrativa local (múltiples ejemplos de agencias que progresivamente han ido transfiriendo decisiones a oficinas de atención al público)
- ii. Descentralización competitiva vs. descentralización no competitiva. Estos son casos semejantes a lo que sería una licitación pública/privada o concurso de precios por la prestación de un servicio bajo contrato por un periodo limitado de tiempo, o bien la asignación de un servicio a una ONG de manera no competitiva a los mismos fines (Felcman l. op. cit.)
- iii. Descentralización interna vs. descentralización externa. Estos son casos donde la descentralización sucede “intramuros” de una determinada agencia, o bien “fuera de los límites” involucrando para ello a una tercera organización pública, privada o no gubernamental. (Pollitt y Bouckaert, op. cit.)

#### **9.3.4. Gobierno Electrónico (e-government)**

Originalmente el rotulo “informática” o “informatización” contenía en sí mismo todos los componentes relacionados con procesos y tecnologías de procesamiento de la información y comunicación (Nora, S. y Minc, A., 1980).

Más recientemente se hace referencia al “e-government” o “gobierno electrónico” como “el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación (TIC’s) para el eficaz y eficiente cumplimiento de las funciones propias de la política y la gestión pública” (Lenk, K. y Traunmuller, R., 2000). Dentro de las ramas ejecutivas de gobierno el gobierno electrónico se utiliza para:

1. Conformación de bases de datos
2. Procesos de seguimiento y monitoreo (p. ej. Expedientes)
3. Tareas de escritorio, tales como el envío y recepción de mails, conexión a internet, procesadores de texto, etc.
4. Tareas de soporte al proceso decisorio (por ejemplo, Excel, planillas de cálculo, utilización de algoritmos, procesadores de encuestas, etc.
5. Formación y mantenimiento de redes de vinculo virtual (p.ej. sitios web, páginas de internet, call centers, etc.)

De esta forma y dado el exponencial avance tecnológico de estos últimos años, el gobierno electrónico está en el centro de todo emprendimiento transformador de la gestión estatal. En un intento por identificar los principales impactos que el gobierno electrónico tiene sobre la gestión pública, podemos listar ejes de impacto con sus correspondientes componentes (Snellen, 2007)

a. Eje 1: mejoramiento de la gestión interna

*Apoyo y automatización en la toma de decisiones:* la gestión pública se beneficia primariamente con el gobierno electrónico en todas aquellas actividades relacionadas con la administración y la aplicación de lo dispuesto en reglas, reglamentos y cumplimiento de procesos; en definitiva, el dominio de los así denominados “burócratas del nivel de calle” (street level bureaucrats). Mientras los sistemas más tradicionales solo intervienen en la carga de información dejando en manos de los burócratas el proceso decisorio, los avances más significativos hoy día se expresan en sistemas expertos que intervienen en una trayectoria decisonal completa. La toma de decisiones

automática está creciendo rápidamente y va a permitir en muy corto plazo satisfacer con más calidad y en mayor cantidad la también creciente demanda de respuesta por parte de los ciudadanos/usuarios/clientes de las organizaciones públicas en cuestión. Solo como ejemplo puede citarse hoy día el proceso de multas fotográficas por exceso de velocidad, donde el sistema no solo toma la fotografía del auto sino que también carga la base de datos, envía la fotografía al infractor, lo invita a pagar voluntariamente la multa o bien administra un complejo sistema de intimaciones y citaciones (Snellen I. 1998)

*Sistema de gestión de flujos de trabajo:* estos sistemas coordinan, sincronizan y controlan el proceso requerido en materia de flujo de trabajo. De esta manera un “motor informático” conduce las actividades de acuerdo a un procedimiento de trabajo previamente establecido, supervisando la correcta carga de información, se asegura que se siga la correcta secuencia de actividades, salvaguarda que los tiempos establecidos se cumplan.

*Verificación de información proveniente de usuarios:* estos sistemas permiten verificar la información que proveen los clientes/usuarios/contribuyentes y de esta manera combatir el fraude. Esto es posible “cruzando” información proveniente de diversas bases de datos ubicadas en diferentes localizaciones, sean estas del sector público o del privado. Los controles impositivos cruzados son un buen ejemplo respecto de esta cuestión.

*Bloques de texto:* los bloques de texto son formulas predefinidas que permiten a la administración justificar una decisión frente a un usuario/cliente/contribuyente. Los bloques de texto no solo permiten reducir la tarea administrativa y acelerar el proceso decisorio, sino también estandarizar la toma de decisiones y evitar la discrecionalidad decisoria frente a casos repetitivos donde se requiere “a igual problema igual solución”.

b. Eje 2: soporte a la provisión de servicios públicos

*Tramites on-line:* hoy día prácticamente no existe servicio público que no pueda hacerse vía los portales de internet. Y esta línea de trabajo se va incrementando fuertemente día tras día. Los avances que en el mismo sentido fueron posibles en el sector privado (tramites on line en el sector bancario, home-banking, venta on line de productos y servicios, etc.) han ido creando la expectativa del “24x7x365” también para las organizaciones públicas. Esa expectativa se va satisfaciendo día a día con más y mejores tecnologías, vías de comunicación más veloces y software que garantiza rapidez y estabilidad.

*Información para los ciudadanos:* esta tarea de soporte existe hoy día de manera casi generalizada en todos los portales de organizaciones públicas. Información general, información sobre autoridades y puntos de contacto, requisitos para la realización de trámites, etc.

*Opinión de los ciudadanos:* los sitios web son adecuados para recibir opinión de usuarios/clientes respecto de actividades, planes y propuestas de las autoridades públicas.

*Transacciones con clientes:* aquí aparecen algunas dificultades técnicas dada la sensibilidad que tienen datos personales y la autenticación de la identidad de quien demanda alguna transacción en particular. Los expertos señalan el alto costo que se requiere para la autenticación de identidad aunque también se proyecta una disminución del costo unitario de este tipo de transacciones de aquí al futuro. Una cuestión adicional se plantea por el tema del acceso digital que puede marcar diferencias entre los que tienen facilitado dicho acceso (por disponer de la tecnología, por pertenecer a cierto nivel socioeconómico, por educación) y quienes no lo tienen y deben, en consecuencia, remitirse al tradicional tramite personal in situ (Snellen I., op. cit.)

*Identificación de patrones de demanda:* a los fines de mejorar la calidad en la prestación de servicios, las TIC's se utilizan hoy día en la identificación de

“patrones de demanda”. Cuestiones interdependientes y las necesidades de los clientes son agrupadas y respondidas coherentemente para todos los casos. Por supuesto que esto requiere una fuerte interdependencia de diversas oficinas administrativas, dado que la demanda del cliente es una sola y la administración debe unificar en base a dicha demanda, lo que la división interna de trabajo fragmenta en varias instancias de decisión y de proceso.

*Ventanilla única:* a través de la creación de un solo mostrador virtual, la pantalla le ofrece al ciudadano un solo punto de acceso para pedidos, tramites, consultas. Nuevamente, el mismo sistema se encarga de “juntar las piezas” que la división del trabajo dispersa. La cuestión se complejiza cuando se quiere avanzar hacia el así denominado “Servicio integrado de gestión del acceso” (integrated access management service) donde no solo aparece una sola ventanilla de acceso sino también varios dispositivos de acceso (página web, teléfono celular, kiosco, oficina local, teléfono de línea) y varias agencias a coordinar. Toda esta complejidad de vínculos y accesos requiere:

- Información predeterminada para el ciudadano
- Ayuda para el llenado de formularios de acceso
- Traducción de la demanda por el requerimiento de un servicio
- Verificación de la demanda con la estructura jurisdiccional correspondiente
- Monitoreo permanente del estado de situación en cuanto a respuesta y cumplimiento de tiempos establecidos.

### c. Eje 3: soporte a los procesos democráticos

Este tercer eje es el que actualmente se encuentra menos desarrollado. A medida que las potencialidades de las Tic's se van incrementando, también las expectativas de la población lo hacen. Por ejemplo, existen expectativas respecto que la democracia directa pueda en algún momento reemplazar a la democracia representativa. Algunos autores sostienen que la democracia representativa es, en proyección del avance tecnológico potencial, una cuestión del pasado justificada en la imposibilidad que los ciudadanos tienen (¿tenían?) de expresarse en forma directa sobre cuestiones que los atañen: encuestas de

opinión continuas, referéndum instantáneo, teleconferencia, ciudades digitales, grupos de discusión, votación de propuestas alternativas de políticas públicas, etc. (Bishop, 2000).

La cuestión es más compleja que las potencialidades que ofrece la tecnología, dado que muchas decisiones democráticas requieren de interacción, la posibilidad de ejercer procesos de influencia, necesidad de negociación y conciliación de intereses. Gran parte de las cuestiones políticas más complejas no pueden decidirse en base a un “sí” o un “no” de un teclado de computación (Clift, 2000).

Más prometedores parecen ser, desde el punto de vista democrático, los procesos destinados a la formulación interactiva de políticas públicas. Esto se define como el proceso mediante el cual se involucra a ciudadanos, organizaciones sociales, empresas y diferentes autoridades político/administrativas en los estadios tempranos de formulación de una política pública, un plan o un proyecto determinado, en orden a establecer un dialogo y posterior solución a problemas compartidos. Son varias las experiencias hoy día existentes en cuanto a gobiernos que publican tempranamente propuestas de textos legales o proyectos y piden opinión a actores interesados (Dutton, 1999).

Finalmente, queda por plantear la discusión sobre determinismo vs. voluntarismo tecnológico y, en este sentido, como ya vimos en anteriores cuestiones, los extremos no ayudan a imaginar las mejores estrategias ni las mejores soluciones. Seguramente en los puntos intermedios encontraremos la respuesta. Lo mismo puede decirse de las barreras existentes en cuanto a la implementación exitosa de TIC's. No es objetivo de este trabajo realizar un desarrollo exhaustivo de ellas, pero en líneas generales, puede mencionarse la existencia de barreras técnicas intraorganizacionales e intrasectoriales, barreras organizacionales y barreras institucionales. Para más detalles sobre el particular, se recomienda ver Fountain, J. (2001) y Bekkers, V. (1998).

Para completar todo lo desarrollado hasta aquí, se incluye un breve inventario de tecnologías de gestión públicas en el Anexo C. La información contenida en dicho anexo debe verse como una primera contribución empírica a la

formulación de un inventario de tecnologías de gestión públicas que sigue una tradición investigativa en la materia (Suarez, 2001)

### **9.3.5. Orientación a resultados**

Por razones de mejor orden expositivo, desarrollaremos este tema cuando hagamos una caracterización del nuevo paradigma neo-burocrático (ver más adelante, capítulo 14).

### **9.4. Como hacer la reforma.**

En cuanto al eje referido a “cómo hacer la reforma”, si bien no es intención de esta tesis profundizar el tema, se pueden mencionar tres grandes “avenidas” por donde las experiencias sobre reforma estatal/administrativa transitan:

- a. Reformas “top-down” vs. “bottom up”. Las primeras desarrolladas bajo la racionalidad de que hay una única y mejor forma de hacer las cosas. Las segundas considerando que el involucramiento y compromiso de la base de la pirámide establece una diferencia importante a la hora de hacer efectivos los cambios.
- b. Creación de nuevas estructuras “ad-hoc” para llevar adelante las reformas vs. desarrollo de las iniciativas de reforma en base a organizaciones preexistentes.
- c. La intensidad con que los procesos de reforma son llevados a cabo; en algunos casos a través de cambios masivos y drásticos (incluidas reformas legislativas) y en otros a través de pequeños y sucesivos pasos siguiendo una estrategia incremental.

Los materiales y documentos que mejor ilustran sobre el estado del arte en la materia y que fueron consultados para este punto son: Financial Management

Iniciative (1982), Next Steps Programme (1988), The Citizen's Charter (1991), National Performance Review (1997), OECD/PUMA (1994)

### **9.5. Tecnologías de gestión participativas.**

El tema de la participación en la gestión pública se expresa contemporáneamente en dos grandes vertientes conceptuales. Por un lado la que se denomina “gestión pública colaborativa” (collaborative public management) y, por el otro, aquella que se conoce como “gobernancia colaborativa” (collaborative governance). Si bien existen algunas discrepancias entre los teóricos respecto de la diferencia entre ambos conceptos, es posible recurrir a algunos aportes clarificadores (Kapucu, N., Yuldachev, F. y Bakiev, E. 2009) para distinguir un concepto del otro.

Gestión pública colaborativa se puede entender como “el proceso de asistir y gestionar arreglos multiorganizacionales para resolver problemas que no pueden resolverse fácilmente por una sola organización” (Agranoff y McGuire, 2003).

En cambio, cuando hablamos de gobernancia colaborativa, estamos haciendo referencia a la resolución de profundos y complejos problemas sociales (polución, educación pública, salud pública, drogadicción, etc.) donde es requerida la efectiva colaboración de muchos actores gubernamentales, privados y de organizaciones de la sociedad civil (Henton, Melville, Amsler y Kopell, 2005).

Está claro que en esta última variante, el concepto de “governance” entra en juego con las connotaciones de “response” que ya tuvimos ocasión de desarrollar en puntos anteriores. En este sentido se menciona a “governance” como un concepto más inclusivo que “gobierno” (en el sentido de “rule”), dado que el primero de ellos está referido a la creación de condiciones favorables para la acción colectiva dentro de reglas conocidas y ordenadas, incluyendo en casi todos los casos agentes públicos, privados y de organizaciones no gubernamentales (Milward y Provan, 2006).

Se puede apreciar claramente que “governance” es un concepto cuya efectividad depende fuertemente de la participación ciudadana. Si en el pasado

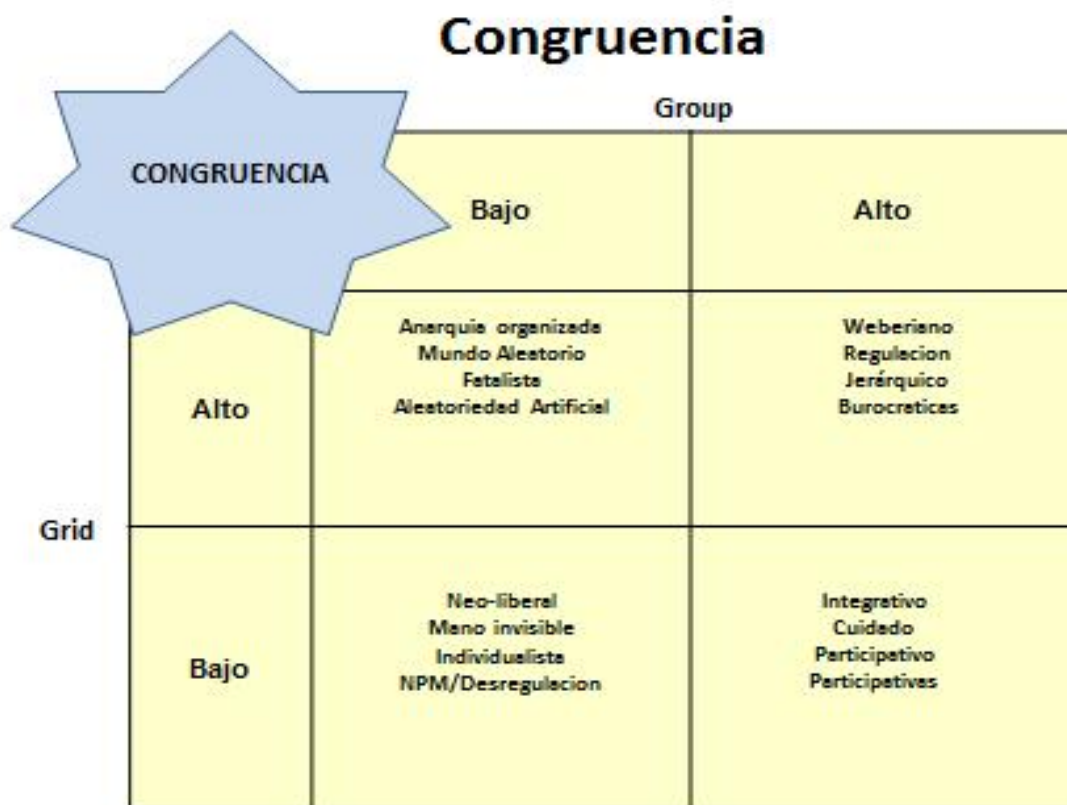
la gestión pública estaba fuertemente influida por el concepto de “rule” y, a partir de allí, la participación ciudadana no era concebible, nuevos conceptos tales como fortalecimiento democrático, democracia ampliada, transparencia, involucramiento y compromiso comunitario, son difíciles de implementar sin governance y participación ciudadana.

Todo lo anterior es posible lograrlo si existe un acuerdo de gobernabilidad donde agencias gubernamentales se comprometen con actores no gubernamentales en un proceso de decisión colectiva que es formal, sujeto a reglas claras, orientado hacia el consenso, deliberativo y que apunta a implementar políticas públicas y/o gestionar programas y activos públicos. (Ansell y Gash, 2008).

La tesis pretende hacer un aporte empírico a este tema. Dada la importancia que tiene el campo paradigmático igualitario (incluido su modelo de gestión participativo y sus respectivas tecnologías de gestión participativas), en cuanto a la consolidación de nuevas formas de gestión pública después del big bang paradigmático, hemos preferido desarrollar este punto con el aporte de un caso. Al respecto, la tesis dedica el anexo A a un estudio de caso basado en una experiencia en la que el autor tuvo la ocasión de participar como director de un equipo técnico entre los años 2009 y 2011. Se trata del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino, Participativo y Federal, 2010-2020. Allí se podrá apreciar con todo detalle una experiencia claramente inscripta en la vertiente del “collaborative governance”.

Para finalizar, veamos cómo queda ahora el cuadro de congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión y tecnologías de gestión

**Cuadro N° 14: Congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión y tecnologías de gestión.**



**Fuente:** propia

## 10. Cultura organizacional

"La cultura es lo que, en la muerte, continúa siendo la vida." *Andre Malraux*

Cultura es "un modelo de presunciones básicas -inventadas o descubiertas por una organización para resolver sus problemas- que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir tales problemas" (Schein, 2010).

Este "modo de ver" las cosas que suceden en una organización tiene manifestaciones visibles: como vestimos en el trabajo; como nos dirigimos a nuestro jefe o a nuestros colaboradores; la forma en que se distribuye el

espacio físico, quien tiene la oficina que mira a la calle, baño privado y piso alfombrado.

Pero también hay manifestaciones no visibles de la cultura, que residen en dimensiones profundas, inconscientes, y fuertemente condicionantes del comportamiento: son reglas no escritas e incuestionables sobre lo que “está bien y está mal”: “en esta organización quedarse después de hora garantiza el ascenso”; “en este Departamento hay que consultar antes de decidir”; “en este Ministerio preferimos a los jefes lo más lejos posible”; “nos gusta trabajar en ambientes rutinarios sin demasiados desafíos, nos gusta hacer las cosas como las venimos haciendo desde hace años”; “primero hay que hacer el trabajo, el cliente debe esperar”; “todos nosotros formamos parte de una gran familia; debemos protegernos los unos a los otros”.

Schein (op. cit.) afirma que, cuando la solución sirve de manera repetida, a la larga ella queda asentada y se convierte en una realidad sin discusión; se termina creyendo que la naturaleza actúa realmente así; con el tiempo los comportamientos repetitivos se convierten en valores y éstos en presunciones básicas. Cuando una presunción se arraiga en un grupo, sus miembros considerarán inconcebible una conducta basada en alguna otra premisa (Schein, op.cit.).

Estas presunciones son muchas veces origen del fracaso para muchas organizaciones que no supieron descubrirlas y cambiarlas a tiempo: “en esta empresa (una ex empresa estatal), lo más importante es el bienestar de nuestra gente; somos una gran familia, y nosotros como funcionarios del Estado debemos preservar estos valores básicos. Yo defenderé siempre este valor básico” (agregado nuestro: la verdadera clientela, aquella que recibía el servicio de esta ex empresa estatal, decidió con su voluntad popular eliminarla de los planteles del estado, votando y apoyando luego un programa de privatizaciones) (Felcman, 1999).

Durante el último medio siglo el paradigma organizacional predominante enfatizó la importancia de la racionalidad medios-a-fines. En virtud del mismo, lo central para el éxito es orientar a las organizaciones tomando como punto de partida su estrategia (visión, misión y objetivos), y alinear el resto de las variables organizacionales a la misma; muy especialmente el diseño de la

estructura organizacional. Varios de estos enfoques popularizaron los conceptos de “estrategia-estructura” (Chandler, 1962; Simon, 1964; March y Simon, 1958; Mintzberg, op. cit.). Hoy día descubrimos que en muchas organizaciones, la visión orienta en un sentido y la cultura apunta en sentido contrario. La metáfora del juego popular denominado “cinchada” es un buen ejemplo de lo que tratamos de decir.

Existen experiencias documentadas (Felcman y Karpf, 2003) que muestran de qué manera, mientras la Dirección Superior está empeñada en impulsar programas de “empowerment” mediante grupos celularizados autogestivos y toma de decisiones sin intervención de la supervisión, la cultura orienta la acción en un sentido contrario, y según una presunción básica opuesta: “a nosotros se nos paga para hacer, no para decidir”. No es suficiente alinear a la organización y su estructura detrás de una visión compartida; en procesos de cambio, también parece central alinear la cultura a los objetivos de la organización.

En este sentido, los procesos de Reforma del Estado parecen haber enfatizado más el concepto de estrategia que el concepto de cultura organizacional. Es difícil observar desde el paradigma mecanicista ejes estratégicos que muestren la necesidad de operar sobre las variables culturales en procesos de cambio dentro de la administración pública. Una rápida recorrida por los programas de Reforma del Estado encarados en Argentina (ya vimos detalladamente esto en puntos anteriores) muestran, desde su misma concepción conceptual e ideológica, la no consideración de variables asociadas a la cultura organizacional pública.

Para avanzar un poco más en la identificación de componentes de la cultura organizacional, veamos los conceptos centrales utilizados por Schein (op. cit.) para describir e interpretar culturas organizacionales.

Schein distingue la existencia de tres elementos: artefactos culturales, valores y presunciones básicas, e introduce a partir de allí el concepto de niveles de la cultura organizacional. El mayor peligro cuando se trata de entender la cultura, es sobresimplificar el concepto. Es tentador decir que la cultura es “la manera que tenemos aquí de hacer las cosas”, el conjunto de ritos y rituales que existen en una organización, el clima organizacional, el sistema de

recompensas, los valores básicos que se sostienen y conceptos similares. Todas estas son manifestaciones de la cultura; sin embargo, una mejor manera de pensar acerca de la cultura es darse cuenta que existen diferentes niveles de cultura organizacional. Estos niveles de la cultura organizacional van desde lo más visible hasta lo verdaderamente tácito e invisible. Desarrollamos una breve caracterización de cada uno de ellos por separado.

### **10.1 Nivel 1: artefactos culturales**

El nivel más sencillo de observar cuando se observa una organización es el de los artefactos: todo lo que se puede ver, oír, sentir y tocar a medida que uno va circulando por el espacio físico organizacional.

El espacio físico es uno de los artefactos de mayor evidencia. Nótese las reacciones que distintas personas tienen frente a la distribución del espacio, la disposición de los muebles, la existencia de lugares reservados y públicos, las puertas que en un ámbito laboral permanecen abiertas o cerradas.

Estas manifestaciones evidentes son fáciles de detectar. Surgen a primera vista y un observador entrenado suele percibirlos rápidamente. En ciertas organizaciones la gente está permanentemente en reuniones, no hay paredes o puertas cerradas, la vestimenta es informal. Inmediatamente se tiene la sensación de estar dentro de organizaciones en acción. En otras, todo se desarrolla en un ambiente formal y la situación parece indicarnos que estamos en un lugar donde todo es deliberadamente programado, la gente se oculta detrás de las paredes, se habla en voz baja, todos los movimientos son lentos.

Al observador puede atraerle un tipo de organización u otra; más aún, el observador puede llegar a pensar que ambas organizaciones tienen diferentes culturas. Pero hay que ser cuidadoso; todo lo que podemos saber hasta aquí es que cada una de ellas tiene formas particulares de presentarse frente a los demás, y de generar interacción entre sus miembros y con terceros. Lo que no podemos saber es qué significado tiene todo ello.

En otras palabras, al nivel de los artefactos la cultura es evidente y tiene un impacto emocional inmediato. Pero no podemos saber porque los miembros de

una organización se comportan de la manera que lo hacen y porque cada organización se construye de la manera que la vemos a través de las manifestaciones evidentes. En definitiva, resulta difícil descifrar que es lo que realmente está pasando. Para poder hacer esto último, es necesario indagar en profundidad sobre las cosas que nosotros, como observadores externos, vemos y sentimos. Eso nos lleva inmediatamente al segundo nivel de la cultura: el de los valores expuestos.

## **10.2. Nivel 2: valores expuestos**

La indagación en profundidad comienza habitualmente por aquello que la organización valora. ¿Porque hacemos lo que hacemos? Estas cuestiones deben ser indagadas especialmente acerca de aquellos artefactos que llaman la atención o que resultan inconsistentes con lo que debiera esperarse.

Para satisfacer estos propósitos es recomendable recurrir a lo que los antropólogos denominan “informantes calificados”, y depender fuertemente de los datos que estas entrevistas pueden aportar. Del mismo modo se pueden utilizar instrumentos estandarizados que permiten mediante encuestas explorar, identificar y ordenar las preferencias valorativas de una determinada población. Lo que hay que entender en este segundo nivel, son los así denominados “valores expuestos” (Schein, op. cit.).

En los casos de algunas organizaciones nos enteraremos que se prefiere trabajar en equipo y las decisiones deben tomarse teniendo en cuenta el punto de vista de aquellos que van a implementarlas. Por consiguiente, aquí será necesario crear canales de comunicación franca y abierta, para que cada uno pueda comunicarse libremente con cualquier otro.

Nos podremos enterar también que estos valores fueron alguna vez impuestos por líderes que dejaron una fuerte impronta en la cultura. Seguramente tendremos también acceso a documentación que describen algunos de estos valores: integridad, ética, orientación a los usuarios, calidad de servicio, etc.

En otras organizaciones, en cambio, identificaremos que existen valores de privacidad porque las decisiones que deben tomarse son de alto valor

oportunístico. Cualquier filtración puede llevar al fracaso de la estrategia planteada. En estas organizaciones la información circula de manera restringida, las reuniones son formales y están destinadas a facilitar que los directivos anuncien las decisiones que deberán luego implementarse en el resto de la organización. Ahora bien, una vez que las decisiones fueron tomadas, la gente comienza a trabajar en equipo, las comunicaciones se fluidifican, las redes organizacionales funcionan, los clientes/usuarios son tenidos en cuenta (Felcman y Karpf op. cit.).

Habiendo leído mucho sobre cultura organizacional, uno se sentirá tentado a esbozar en este punto una suerte de tipología: la primera entraría en el tipo de organización denominada de “comando y control”; la segunda sería del tipo de organización “chata”, basada en equipos de trabajo, una especie de “network” donde toda la gente se siente personalmente involucrada y con fuerte “empowerment”.

Sin embargo, Schein (op. cit.) recomienda no ceder a esta segunda tentación. No hemos llegado aún al nivel de comprensión más profundo de la cultura. Las tipologías son a esta altura desorientadoras. Porque lo único que pudimos saber hasta ahora es que si bien los artefactos que utilizan ambas organizaciones son diferentes, los valores expuestos que sostienen son bastante similares.

¿Cómo es posible semejante inconsistencia? Schein agrega una cuestión adicional: en algunas organizaciones veremos que existen inconsistencias entre artefactos y valores. Hay organizaciones que establecen que lo más importante es el cliente/usuario (valor expuesto); sin embargo, en varias de esas mismas organizaciones es difícil descubrir artefactos que hagan más fácil la relación con dicho cliente /usuario.

Lo que estas inconsistencias nos están diciendo, es que existe un nivel mucho más profundo de pensamiento y percepción que está conduciendo el comportamiento visible. Más aun, es posible que este nivel revele nuevas inconsistencias, esta vez con el nivel de los valores expuestos. Por consiguiente, si queremos entender con claridad la cultura organizacional, tenemos que intentar descifrar este último nivel.

### **10.3 Nivel 3: presunciones básicas compartidas**

Para entender el nivel más profundo de la cultura organizacional, es necesario introducir un eje histórico de análisis. Siguiendo este eje de la historia organizacional, descubriremos cuales fueron los valores, creencias y presunciones básicas que los fundadores y líderes clave impusieron y que a lo largo del tiempo se fueron convirtiendo en “verdades incuestionables”.

Schein dice que la cultura organizacional se va formando a partir de la acción exitosa de estos líderes clave. Las organizaciones son creadas por líderes y pequeños grupos que inicialmente imponen sus propias creencias y valores a sus seguidores. Si estos valores están fuera de lo que el contexto organizacional tolera, ninguna cultura se forma.

Pero suponiendo que dichos valores condujeron a lo largo de la historia a un fortalecimiento organizacional y a éxitos en el terreno de la acción, los seguidores comienzan a creer que dichos valores son funcionales para el éxito. Con el tiempo, dichos valores se toman como “dados”, se vuelven incuestionables, se convierten en verdaderos axiomas que orientan el comportamiento. Se transforman en presunciones básicas (Schein, op. cit.).

En otras palabras, la esencia de la cultura está constituida por estos valores tácitos compartidos que el tiempo ha convertido en presunciones básicas. Es importante recordar que son el resultado de un proceso de aprendizaje. Comenzaron siendo las creencias de los líderes, pero se transformaron en compartidos una vez que los miembros de la organización descubrieron que siguiendo dichos valores la organización se fue volviendo exitosa. Si esto es así, y pudimos comprobarlo a lo largo del tiempo, terminamos creyendo que seguir estos valores debe “estar bien”.

Finalmente, para entender una cultura organizacional debemos ser capaces de “desenterrar” las presunciones básicas que están operando, aun cuando ellas están fuera de la conciencia de los miembros de la organización. Ello es así porque dichas presunciones básicas son tomadas como incuestionables.

Por eso decimos que las presunciones básicas requieren adentrarse en lo que la organización tiene de “invisible”; algo parecido a lo que en el estado del arte se denomina el “inconsciente colectivo organizacional” (Felcman, 1999).

Hay una experiencia sobre comportamiento animal que muchas veces se utiliza para explicar en sencillos términos esta cuestión de la cultura organizacional, sus presunciones básicas y lo que antes denominamos inconsciente colectivo organizacional. Se trata de la “experiencia de los monos”, que sintéticamente resumimos a continuación:

Un grupo de científicos puso cinco monos en una jaula, en cuyo centro colocaron una escalera y, sobre ella, un montón de bananas.

Cuando un mono subía la escalera para agarrar las bananas, los científicos lanzaban un chorro de agua fría sobre los que quedaban en el suelo.

Después de algún tiempo, cuando un mono iba a subir la escalera, los otros lo agarraban a palos...

Pasado algún tiempo más, ningún mono subía la escalera, a pesar de la tentación de las bananas.

Entonces, los científicos sustituyeron a uno de los monos.

La primera cosa que hizo fue subir la escalera, siendo rápidamente bajado por los otros, quienes le pegaron.

Después de algunas palizas, el nuevo integrante del grupo ya no subió más la escalera. Un segundo mono fue sustituido, y ocurrió lo mismo. El primer sustituto participó con entusiasmo de la paliza al novato. Un tercero fue cambiado, y se repitió el hecho. El cuarto y, finalmente, el último de los veteranos fue sustituido.

Los científicos quedaron, entonces, con un grupo de cinco monos que aún, cuando nunca recibieron un baño de agua fría, continuaban golpeando a aquél que intentase llegar a las bananas.

Si fuese posible preguntar a algunos de ellos por qué le pegaban a quien intentase subir la escalera, con certeza la respuesta sería: “no lo sé, aquí las cosas siempre se hicieron así”.

Considerar la cultura desde este punto de vista tiene implicancias profundas, muy especialmente pensando en el cambio organizacional, en la Reforma del Estado/la reforma administrativa. Comenzamos a darnos cuenta que la cultura es tan estable y difícil de cambiar porque representa el aprendizaje acumulado

de un grupo, y al mismo tiempo, también nos damos cuenta que la cultura es esencialmente “invisible”.

La cultura debe ser vista como un conjunto de modelos mentales compartidos: sus miembros no pueden decirnos que es, de la misma manera que (aceptando la metáfora) los peces no podrían decirnos (si hablaran) que es el agua (Schein, op.cit.), o los monos explicar su comportamiento frente al árbol de bananas.

Otra cosa importante es que el analista comienza a percibir que no hay culturas “correctas” o “incorrectas”, “buenas” o “malas”, excepto en aquello que la organización requiere o su contexto le permite. Por consiguiente, las culturas muchas veces van a “contramano” de las modas.

Hoy día parece ser esencial diseñar organizaciones aplanadas, con fuerte empowerment y discrecionalidad decisoria entre sus miembros componentes (algo de lo que algunos autores denominan “espíritu empresario” en el más puro sentido Schumpeteriano). Desde una perspectiva más amplia, no sabríamos como justificar este diseño en organizaciones cuya cultura exige fuerte acatamiento a normas reglamentarias vigentes (por ejemplo la organización de la Justicia).

#### **10.4 Valores laborales**

Tomando como punto de partida todo lo desarrollado previamente, es importante para esta tesis considerar otros aportes, en particular los de Hofstede (1980), de quien tomaremos algunos conceptos relativos a valores laborales y presunciones básicas. Dice Hofstede que los sistemas sociales existen porque el comportamiento humano no es azaroso: las personas disponen de un programa mental estable en el tiempo que conduce a adoptar similares comportamientos ante similares situaciones.

Los programas mentales no pueden verse; solo podemos observar comportamientos, palabras o hechos. Luego suponemos que ellos están relacionados con programas mentales que los determinan.

Nuestro trabajo como analistas es buscar una relación válida entre unos y otros, construir buenos “termómetros” para medir la “temperatura” organizacional. Los indicadores se obtienen utilizando herramental estadístico apropiado: análisis factorial, análisis de correlación y regresión, meta-análisis, análisis de contenido.

Algunos estudios emplean mediciones cuantitativas utilizando cuestionarios y encuestas; otros mediciones cualitativas basadas en entrevistas individuales o grupales en profundidad, relevamiento de historias de vida, identificación de metáforas.

Pero ambos enfoques deben utilizarse simultáneamente y apuntar al mismo objetivo: encontrar manifestaciones visibles de comportamiento relacionadas con un programa mental (Felcman, op. cit.; Hofstede, op. cit.).

¿Que son los valores laborales (work values)? Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros (Hofstede, op. cit.).

Dado que nuestros valores han sido programados en forma temprana en nuestras vidas, ellos son no racionales; o por decirlo de otro modo, ellos determinan nuestra definición subjetiva de racionalidad.

Nuestros valores están mutuamente interrelacionados y forman un sistema de valores o jerarquía. Sin embargo estos sistemas no necesariamente existen en un estado de armonía. Por ejemplo, mucha gente sostiene simultáneamente valores conflictivos como pueden ser “libertad” e “igualdad”. Nuestros programas mentales (tal el caso de actitudes y creencias) incluyen dentro de sí un componente valorativo. El ser humano es en esencia un animal valorativo y ello se pone de manifiesto prácticamente en todos sus comportamientos cotidianos.

Los valores tienen intensidad y dirección. Matemáticamente hablando, los valores tienen tamaño y signo; pueden ser representados por flechas a lo largo de una recta, a la manera que lo proponía Kurt Lewin en su famosa teoría del campo (Marx y Hillix, 1972). Si sostenemos un valor, esto significa que la cuestión involucrada tiene cierta relevancia para nosotros (intensidad) y que también identificamos ciertos estados como buenos y otros como malos.

Por ejemplo, en algunas sociedades primitivas, la “brujería” era un valor relevante y bueno; en el Medioevo era relevante y mala. Contemporáneamente, para muchos de nosotros es simplemente irrelevante (Hofstede, op. cit.).

En varios estudios realizados (Felcman y Karpf, op. cit.) se emplearon 21 valores laborales (muchos de los cuales fueron utilizados en los estudios de Hofstede: ingresos, estabilidad, tiempo libre, buena relación con el jefe, empleabilidad, aprendizaje, desafío, entre otros), que nos permiten obtener perfiles socioculturales de las poblaciones bajo estudio.

A su vez, este conjunto de valores puede ser agrupado en una serie de “clusters”. En este sentido hemos empleado un viejo agrupamiento que ha demostrado ser taxonómicamente efectivo: valores básicos, sociales, de reconocimiento y de autorrealización (Maslow A, 1970). Cabe aclarar que en estas investigaciones hemos utilizado este agrupamiento solo a los efectos taxonómicos, dado que los aportes teóricos y empíricos de algunos de los autores citados han sido fuertemente cuestionados en cuanto a su validez y universalidad.

1. *Valores laborales básicos:*

- 1.1 mejora de ingresos,
- 1.2. estabilidad laboral,
- 1.3 ambiente físico agradable
- 1.4 estrés.

2. *Valores laborales sociales:*

- 2.1 buena relación de trabajo con el jefe,
- 2.2 cooperación grupal
- 2.3 tiempo libre.

3. *Valores laborales de reconocimiento:*

- 3.1 crecimiento en su carrera;
- 3.2 empleabilidad;
- 3.3 valorización de su trabajo;
- 3.4 ser consultado por su superior;
- 3.5 trabajar en una institución importante.

#### 4. *Valores laborales de autorrealización:*

- 4.1 que el trabajo de uno sea importante para la institución;
- 4.2 trabajo creativo;
- 4.3 que el trabajo implique tareas desafiantes;
- 4.4 libertad en el ejercicio de las tareas;
- 4.5 que el trabajo de uno sea importante para la comunidad;
- 4.6 que el trabajo de uno deje una huella;
- 4.7 el aprendizaje de nuevas tareas
- 4.8 que los objetivos estén claramente definidos.

El análisis de valores laborales resulta ser del mayor interés porque permite trazar “mapas valorativos” de las poblaciones bajo estudio. De esta manera podemos describir poblaciones y verificar si estamos frente a grupos de personas con mayor tendencia a auto realizarse en el trabajo (aprender, tener libertad para decidir, realizar tareas desafiantes), o solo trabajan para satisfacer valores básicos (ingresos, estabilidad); que grupos son los que más discriminan sus preferencias valorativas tomando en consideración cada uno de los 21 valores laborales en forma individual, etc.

Las preferencias valorativas son importantes para caracterizar la cultura organizacional y, en cierta medida, verificar la brecha entre preferencias y posibilidades que la organización brinda en cuanto a su realización. A partir de allí, es posible construir un índice de “frustración organizacional” que mida la distancia que hay entre valores requeridos y valores satisfechos.

También la estructura de valores puede estar mostrando de que forma una organización “moldea” las preferencias de sus poblaciones o éstas tienen la capacidad de “remoldear” la cultura organizacional vigente.

Esto puede ser de gran relevancia descubrirlo en las organizaciones públicas, por la eventual existencia de factores organizacionales que generan influencia y actúan modificando los valores y preferencias que ciertas poblaciones traen como bagaje sociocultural desde sus respectivos contextos de origen.

Algunas hipótesis que oportunamente se desarrollaron en los estudios ya mencionados (Felcman, op. cit.) apuntan a verificar si la administración pública es un fuerte moldeador de cultura o bien, la incorporación de poblaciones con

preferencias valorativas diferentes a las tradicionales de la organización, son capaces de modificar la cultura organizacional vigente en el sector público (recordemos los intentos realizados con la creación de los así denominados “cuerpos especiales”: Administradores Gubernamentales; “intocables” de la Dirección Impositiva; economistas gubernamentales; abogados del Estado; etc.)

### **10.5 Tipos Culturales**

Que son los tipos culturales? Los tipos culturales (también denominados modelos gerenciales) son caracterizaciones de cultura organizacional construidas a partir de una cierta combinación de valores laborales y presunciones básicas. Más específicamente son “formas culturales que las organizaciones adoptan para vincularse con su entorno y generar adaptación interna para cumplir con sus fines”. Más adelante veremos con mayor detalle una propuesta de caracterización en función de las presunciones básicas elaboradas y propuestas por Globe (2004), que luego utilizaremos en el capítulo de aportes empíricos que esta tesis desarrolla hacia el final.

La construcción de tipos culturales permite estudiar la cultura en 5 variantes: cultura paternalista, apática, anómica, exigente, integrativa (Sethia y Von Glinow, 1985), utilizando dos ya tradicionales ejes en la literatura organizacional y de liderazgo: orientación a la gente y orientación a los resultados (Blake y Mouton, 1964)

## Cuadro 14: tipos culturales o modelos gerenciales

### Modelos gerenciales

#### 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 de ejercer el poder y el liderazgo, de trabajar, de interaccionar, de desarrollara la gente, de recompensar, etc.



Fuente: Felcman y Karpf (op.cit.)

#### 10.5.1. Cultura paternalista

Paternalista es la cultura que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Asimismo se asocia una cultura paternalista con el cuidado del bienestar de los miembros componentes de la organización, la lealtad entre la gente y la organización, la receptividad frente a las demandas de los empleados, los altos niveles de seguridad en las funciones, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable y la buena comunicación entre los distintos niveles jerárquicos.

Ejemplos de culturas apáticas se encuentran preferentemente en empresas familiares o empresas de origen familiar. En el sector público, dentro de las ex

empresas estatales, aquellas que sufrieron masivos procesos de privatización en los años 90, se podía identificar por aquella época, un sistema de fuertes lazos familiares entre sus miembros componentes, con fuerte influencia sindical y hasta un sistema hereditario en la ocupación de puestos de trabajo, en virtud del cual, se daba preferencia de ingreso a familiares de trabajadores de planta. En algunos estudios sobre empresarios argentinos y empresas públicas privatizadas (Felcman, 1985; Felcman y Karpf, 1993; Felcman y Karpf, 1994), se identificaron una importante cantidad de casos de existencia de generaciones familiares, algunos de ellos involucraban a abuelos, hijos y nietos, que simultáneamente desempeñaban actividad laboral dentro de la empresa.

### **10.5.2. Cultura apática**

Tanto la cultura apática como la cultura anómica se desarrollan cuando existe una baja orientación a la gente como así también a los resultados. Los principales indicadores a tener en cuenta para la descripción de una cultura apática son: la excesiva prudencia en la administración, la tendencia a escribir más que a hablar, el conservadurismo y apego a las normas y reglas, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la necesidad de innovar, la implementación de mayores controles frente a los errores, la poca comunicación entre jerarquías y diferentes sectores de la organización. La cultura apática está fuertemente alineada con los modelos de gestión burocráticos. La mayoría de las organizaciones públicas responden a este modelo de gestión y cultura organizacional. También se puede percibir el mismo fenómeno en empresas de gran tamaño del sector privado.

### **10.5.3. Cultura anómica**

Pasando ahora a otro tipo cultural, la cultura anómica se expresa como sinónimo de desinterés y falta de involucramiento, la indiferencia por el comportamiento de la gente, el estado de incertidumbre y confusión, la pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas para premiar los éxitos, la poca

seguridad laboral que a su vez determina el escaso interés por el futuro y la preocupación excesiva por lo inmediato centrada principalmente en evitar el despido. Es fácil observar la existencia de culturas anómicas en aquellas organizaciones que están sujetas a súbitos cambios traumáticos. Una reducción de personal, un rediseño de la estructura organizacional, una política masiva de despidos, una privatización, una fusión o una venta. También es posible identificar culturas anómicas en organizaciones cuyo modelo de gestión se ajusta al ya descrito modelo de gestión de anarquía organizada (ver capítulos anteriores).

#### **10.5.4. Cultura exigente**

Exigente es aquella cultura en la cual se hace hincapié en un vínculo laboral que podríamos calificar de demandante e inflexible, esencialmente basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. De este modo se incentiva la competencia interna y la insensibilidad frente a las necesidades de los otros. Se prioriza la eficiencia y los aportes individuales, se juzga y se premia o castiga por lo que se produce, y se colocan un especial énfasis en los resultados. Los sistemas de premios y castigos se establecen en base al cumplimiento de objetivos, poniéndose el acento en una fuerte remuneración variable que contemple el grado de cumplimiento de los objetivos fijados.

Este tipo de culturas puede observarse con mayor frecuencia en empresas del sector privado que tienen fuertemente instalado un modelo de gestión por objetivos y resultados. La tendencia a implementar este tipo de modelos se está actualmente generalizando, a partir de ciertas experiencias juzgadas exitosas. En la Administración Pública se pueden registrar algunas experiencias e intentos de instalar modelos de gestión por objetivos en reemplazo del tradicional modelo de gestión por normas (Felcman, op. cit.; Krieger, 2013).

### **10.5.5. Cultura integrativa**

Finalmente, la cultura integrativa supone una adecuada combinación entre altos niveles de orientación a la gente y altos niveles de orientación a los resultados, lo cual implica dirección estratégica, visión, compromiso, consistencia, trabajo en equipo, adaptación a los cambios, comunicación interna fluída y una alta preocupación por el desempeño tanto individual como grupal. Se trata de aprender de los errores más que de castigarlos y de sacar provecho de los conflictos.

Varios autores han enfatizado la necesidad que los contextos turbulentos e inciertos generan, en cuanto a disponer e instalar modelos organizacionales más dinámicos, inteligentes, basados en la cultura del aprendizaje (Senge, 1998). Existe además un vasto desarrollo de tecnologías de gestión asociadas a estos nuevos modelos que, al decir de Senge, podemos denominar organizaciones inteligentes (op. cit.).

Finalmente, las culturas integrativas también se caracterizan por el cuidado en los procesos decisorios colectivos, destinados a asegurar en todo momento una escucha activa de todas las voces y todos los intereses en juego, sean éstos intraorganizacionales o bien provengan de grupos de interés externos (stakeholders).

En casos extremos se puede hablar de un “estado de asamblea permanente” en virtud del cual “las bases” son permanentemente consultadas frente a la necesidad de tomar decisiones importantes para la organización y sus miembros componentes. Las organizaciones deliberativas, como puede ser una legislatura/un parlamento, tienen esta impronta cultural. Lo mismo puede decirse de las universidades (March y Olsen, 1989).

La identificación de los referidos tipos culturales tiene importancia para esta tesis, ya que la mayor parte de ellos, puede ser utilizado en términos de congruencia para caracterizar el nivel “cultura organizacional” de nuestra pirámide. Veremos esto al final del capítulo.

## **10.6. Presunciones básicas a partir de los aportes de Hofstede**

Las presunciones básicas definen los aspectos más profundos, estables y difíciles de modificar en la cultura.

Hofstede (op. cit.) en los años 70 fue el primero en conceptualizar y luego estudiar empíricamente cuatro presunciones básicas: power distance (distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados); uncertainty avoidance (tendencia eludir/preferir situaciones de incertidumbre); individualism (tendencia a preferir valores individuales o colectivistas); masculinity (tendencia a preferir valores “masculinos”: carrera, ingresos; o “femeninos”: cuidado de las relaciones interpersonales, interacción con otros, cuidado del entorno físico) (Hofstede, op. cit.)

Veamos a continuación algunas definiciones y características de cada una de las presunciones básicas antes mencionadas.

### **10.6.1. Power distance (distancia de poder/distancia jerárquica)**

El power distance o distancia jerárquica o distancia de poder, puede definirse como “el grado en que los miembros con menos poder dentro de las organizaciones, esperan y aceptan que el poder este distribuido de manera desigual” (Hofstede, op .cit.).

Partiendo del supuesto de que en toda organización, sea pública o privada, existe al menos un mínimo de desigualdad en la distribución del poder, lo cual es esencial para evitar situaciones anómicas o entrópicas, la dimensión “power distance” nos permite medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional.

En términos generales podemos decir que en las organizaciones que presentan bajos niveles de Power Distance la relación subordinado-jefe tiene una característica de mayor equilibrio en la distribución de poder.

Cuando ello sucede, comienzan a desarrollarse expectativas por parte del subordinado de ser consultado por parte de su jefe en diversos aspectos vinculados a la toma de decisiones y, paralelamente, en la baja existencia de privilegios discriminatorios como puede ser el caso de símbolos o indicadores

de status en favor de quien detenta la autoridad. El ideal de superior que se desprende de esta relación es el jefe democrático.

En contraposición a esto último, en aquellas organizaciones donde existen altos índices de Power Distance, hay una gran dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos. En estos casos, los subordinados esperan que las decisiones se tomen discrecionalmente por parte de sus superiores, existen privilegios y símbolos de status conforme el grado de jerarquía, el ideal de superior corresponde al tipo autocrático benevolente o paternalista.

En la mayoría de las organizaciones las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías. El supuesto del cual se parte es que un jefe y un subordinado pueden percibir esa relación jerárquica formal de distinta forma, de acuerdo a la presencia de factores objetivos (el historial de la relación, el grado de especialización de jefes y empleados) y subjetivos (vinculados a aspectos psicológicos y de personalidad). En última instancia el power distance está estrechamente vinculado con el sistema de valores y tipos culturales anteriormente definidos.

También Hofstede (op.cit.) menciona la importancia que para el índice de Power Distance tienen los procesos formativos tempranos de los “programas mentales” de quienes, en edad adulta, van a trabajar en organizaciones. De esta manera, la formación recibida en el seno de la familia nuclear y posteriormente en la escuela, son factores determinantes del “programa mental” que cada uno de nosotros tiene trazado sobre las relaciones de poder y el ideal del jefe.

Existen estudios que muestran relaciones interesantes entre el origen sociocultural de la gente y sus programas mentales sobre las relaciones de poder (Felcman y Karpf, op. cit.). Está comprobado que aquellos que provienen de niveles socioeconómicos más elevados y han recibido mayor nivel de instrucción, tienden a generar preferencias por niveles bajos de power distance. Lo contrario sucede con los que provienen de los niveles socioeconómicos menos acomodados y tienen bajos niveles de instrucción que, en general, pertenecen a poblaciones educadas/formadas en ambientes más autoritarios (Hofstede, op. cit.).

### **10.6.2. Uncertainty Avoidance (control de la incertidumbre/tendencia a evitar la incertidumbre)**

Mediante la presunción básica denominada Uncertainty Avoidance (control de la incertidumbre/tendencia a evitar la incertidumbre) podemos inferir el grado o nivel de tolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre.

Debemos tener en cuenta que el concepto de “incertidumbre” ha cobrado central importancia dentro de la teoría de las organizaciones. La expresión “control de la incertidumbre” surge en la literatura organizacional a partir de las contribuciones de March y Simon (op. cit.), que acuñaron este concepto. Como seres humanos, debemos enfrentar el hecho de no saber lo que va a ocurrir mañana: el futuro es incierto pero, en cualquier caso, tenemos que vivir con esa realidad.

La incertidumbre extrema genera una ansiedad intolerable. Para hacer frente a la incertidumbre (desconocimiento respecto del futuro) las organizaciones cuentan con instrumentos diversos dentro de los cuales Hofstede (op. cit.) destaca: la tecnología, las reglas o normas y los rituales.

La tecnología es un instrumento racional vinculado a la automatización de las tareas y la predictibilidad de los resultados. Lo mismo podríamos decir de las reglas o normas, que al establecer secuencialidad y criterios decisorios relativamente uniformes hacen predecible el comportamiento de los miembros de una organización.

Por último los rituales no son racionales y están destinados a mejorar los niveles de cohesión e integración interna. No contribuyen a la reducción de los niveles de incertidumbre, pero sí en la liberación del estrés y la disminución de la ansiedad que produce el desconocimiento del futuro.

El sentimiento de incertidumbre no es exclusivamente personal, sino que se comparte con otros miembros de la sociedad. La incertidumbre se adquiere y se aprende: es parte de la herencia cultural de una sociedad y es transmitida y reforzada por instituciones básicas como son la familia, la escuela y el Estado. Finalmente, se refleja en valores colectivos de una determinada sociedad.

Al respecto, podemos mencionar la existencia de estudios (Felcman, y Karpf, op. cit.) que muestran a ciertos grupos poblacionales con mayor tolerancia a la incertidumbre que otros. Esto sucede con los niveles socioeconómicos más altos de la población y las personas con mayor nivel de instrucción; también es característico de las personas jóvenes.

En este último caso, es interesante observar como los integrantes de la así denominada “generación Y” desarrollan contemporáneamente comportamientos organizacionales con altísima tolerancia a la incertidumbre. El viejo sueño americano (american dream) de ingresar a una organización por los niveles más bajos y desarrollar toda una vida laboral para llegar a los más altos (resumible en la vieja y conocida metáfora “de cadete a gerente”), no parece predominar tanto como sucedía décadas atrás; hoy día, las poblaciones jóvenes, suelen tener un ideal de progreso que podríamos denominar interorganizacional, es decir, “saltar” de un puesto de trabajo menos calificado a uno más calificado, pero no dentro de la misma organización, sino de otra diferente (Felcman y Karpf, op. cit.).

### **10.6.3. Individualismo**

El colectivismo extremo y el individualismo extremo pueden considerarse polos opuestos de una misma presunción básica a la que denominaremos individualismo.

El individualismo es característico de las sociedades en las que los lazos entre las personas son laxos: cada uno debe ocuparse de sí mismo y de su familia cercana. El colectivismo, por el contrario, es característico de sociedades en las que las personas se integran desde su nacimiento en grupos fuertes y cohesionados que continúan protegiéndolas toda la vida a cambio de una lealtad inquebrantable.

Hofstede (op.cit.), en el estudio ya mencionado anteriormente, identificó una dimensión de individualismo-colectivismo fuertemente asociada a un grupo de valores relacionado con las siguientes metas laborales:

- a) *en el polo individualista*, Hofstede identificó tiempo personal, es decir, tener un trabajo que deje suficiente

tiempo para la vida personal o familiar; tener libertad para planificar la propia tarea; y desafío, en el sentido de tener un trabajo estimulante que permita lograr una sensación de realización personal;

- b) *en el polo colectivista*, Hofstede identificó los valores de formación, en el sentido de tener oportunidades de formación personal/profesional; condiciones de trabajo, en el sentido de disponer de buenas condiciones físicas de trabajo; y utilización de las capacidades, significando esto utilizar plenamente las capacidades y habilidades propias en el trabajo.

El individualismo-colectivismo es una presunción básica del mayor interés cuando se le analiza en combinación con el power distance, dado que Hofstede descubrió (a nivel de la comparación de culturas entre países) que existe una fuerte correlación entre individualismo/poca distancia jerárquica y colectivismo/gran distancia jerárquica, con algunos países que constituyen excepciones. Del mismo modo se puede destacar la alta correlación que existe (considerando países) entre individualismo y producto nacional bruto, siendo los países más desarrollados portadores de una cultura más individualista que colectivista.

#### **10.6.4. Masculinidad-Femineidad**

Todas las sociedades están constituidas por hombres y mujeres en casi iguales proporciones. Las diferencias biológicas y estadísticas entre los dos sexos son las mismas en todo el mundo, pero sus papeles sociales están determinados solo parcialmente por las limitaciones biológicas. Cada sociedad identifica muchos comportamientos (dejando de lado la procreación) como más adecuados para las mujeres o para los hombres y, en muchas sociedades, ellos son diferentes. A pesar de esta variedad, hay una tendencia común en la mayor parte de las sociedades, tanto modernas como tradicionales, en lo que atañe a la distribución de roles sociales según el sexo.

En las concepciones más tradicionales, se supone que los hombres deben preocuparse de más actividades fuera del hogar: la caza y la guerra en las sociedades más antiguas y su equivalente en términos económicos en las sociedades modernas. Los hombres deben ser firmes, competitivos y duros. Las mujeres se supone que deben ocuparse más del cuidado de la casa, de los hijos y la gente en general: deben adoptar los papeles “tiernos” y “nurturales”. Estas distinciones de roles sociales en función del sexo, pueden extenderse al ámbito laboral; en tal sentido, podemos hacer las siguientes definiciones: la masculinidad se refiere a organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos son claramente distintos (por ejemplo, el hombre debe ser aquel que prefiere el éxito material, mientras que la mujer debe estar preocupada por la calidad de vida, el buen vínculo laboral, la buena relación con el jefe); la femineidad se refiere a organizaciones en las que los papeles sociales de ambos sexos se superponen (Hofstede, op. cit.)

Finalmente, el concepto de masculinidad, si bien ha sido definido teniendo en cuenta la distinción de roles que entre ambos sexos existieron en las sociedades más antiguas y tradicionales, en esta tesis habremos de aplicarla para analizar en qué medida las culturas organizacionales y las poblaciones componentes de dichas organizaciones tienen orientaciones “masculinas” o “femeninas”.

Para ello, hemos tomado el índice elaborado por Hofstede (op.cit.), quien propone la construcción del mismo en base a un conjunto de valores laborales extraído de los 21 a los que hicimos previa referencia. Ellos son:

- a) *en el polo masculino*: el reconocimiento, en el sentido de obtener el reconocimiento que uno merece cuando hace bien su trabajo; el progreso, entendido como la oportunidad de ascender a puestos más elevados; y el desafío de tener un trabajo estimulante.
- b) *en el polo femenino*: tenemos la relación con el jefe, en el sentido de mantener una buena relación con el superior directo; cooperación, como trabajar en un clima donde la cooperación entre la gente existe; zona de residencia, en el sentido de vivir en un barrio agradable.

Adicionalmente, el índice de masculinidad tiene la posibilidad luego de vincularse con otros índices de presunciones básicas. En particular, hacemos referencia a la combinación entre masculinidad y control de la incertidumbre.

Hofstede hizo una interesante comparación entre la aludida combinación de índices y los trabajos de investigación realizados por David McClelland, quien distinguió tres tipos de motivación dominante: logro, afiliación y poder (McClelland, 1961).

McClelland pretendía demostrar que la necesidad de logro estaba correlacionada con la tasa de crecimiento económico de un país. Pero más allá de este propósito, lo que McClelland denominó necesidad de logro (need of achievement) es una medida fuertemente correlacionada con un control de la incertidumbre escaso y, más aun, con la combinación de escaso control de la incertidumbre y grado de masculinidad fuerte (Hofstede, op. cit.).

Podemos de esta manera identificar poblaciones con mayor o menor necesidad de logro, dado que ello nos permitirá elaborar algunas hipótesis y reflexiones sobre la influencia que este tipo de poblaciones (las que tienen una mayor necesidad de logro) pueden ejercer sobre procesos de cambio organizacional.

Los aportes de Hofstede fueron más adelante tomados en consideración por diversos estudios que profundizaron sobre el tema. En particular, tomaremos en cuenta para esta tesis, aquellos realizados por Globe (op. cit.), que ampliaron la perspectiva de análisis procurando la vinculación entre cultura y liderazgo.

Es importante también tomar en consideración estas contribuciones porque, para el estudio de culturas organizacionales, Globe (2004) amplió el conjunto de presunciones básicas de Hofstede dándole precisiones y matices pertinentes para nuestra caracterización de los cuatro tipos culturales ya mencionados antes. Del mismo modo, el estudio de Globe (2004) realiza aportes fundamentales para la identificación de tipos de líderes, también pertinentes a los cuatro tipos de líderes que veremos en el próximo capítulo. A los fines de ordenar mejor los temas, desarrollaremos a continuación los aportes de Globe en términos de presunciones básicas e incluiremos algunas consideraciones sobre liderazgo que sean pertinentes al vínculo entre cultura y

liderazgo. Dejaremos cuestiones más detalladas sobre liderazgo para el capítulo próximo.

### **10.7. Los aportes de Globe**

Globe es un acrónimo de *Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program*. Se trata de una investigación programática realizada por un grupo universitario interdisciplinario en 62 países (entre ellos Argentina), con el fin de aportar conocimiento cross-cultural en cuestiones vinculadas a cultura y liderazgo. Los objetivos generales de Globe (2004) apuntan a responder los siguientes interrogantes fundamentales:

1. ¿Existen comportamientos de líderes, prácticas y atributos organizacionales que son universalmente aceptados como efectivos en diferentes culturas?
2. ¿Existen comportamientos de líderes, prácticas y atributos organizacionales que son aceptados como efectivos solo en algunas culturas?
3. ¿Cuáles son las influencias de variables societales y organizacionales en cuanto a la efectividad de los líderes?
4. ¿Cómo variables societales y de cultura organizacional afectan prácticas organizacionales?
5. ¿Cómo atributos de culturas societales afectan el bienestar económico, físico y psicológico de miembros de las sociedades bajo estudio?
6. ¿Cuál es la relación entre variables de la cultura societal y la competitividad internacional de las sociedades estudiadas?

Estos interrogantes tienen su origen en la idea que el siglo XXI será conocido como el siglo del mundo global (Mc Farland, Senen y Childress, 1993). Y a pesar que existe cierta controversia respecto de la influencia de los líderes en la efectividad organizacional, es creencia de los investigadores de Globe que dicha influencia es importante dependiendo de las culturas societales y organizacionales que favorecen o no tal influencia.

En algunos países y organizaciones, las culturas organizacionales y societales impiden a los líderes desarrollar acciones con impacto en efectividad; en otros casos, los líderes tienen garantizada una sustancial cuota de poder sobre sus seguidores y utilizan para ello ciertos privilegios gozando de un status social elevado.

De aquí entonces surge la necesidad de salir de las fronteras de un determinado país y mirar el mundo en su globalidad tratando de encontrar similitudes y diferencias en cuanto al impacto que las culturas organizacionales y societales tienen sobre el comportamiento de los líderes. Y esto varía entre países. Lo que en algunos países se considera efectivo en otros no lo es tanto. Al mismo tiempo, es posible encontrar algunas similitudes casi universales (Globe, op. cit.).

Como mencionábamos antes, el estudio de Globe aporta elementos de importancia para esta tesis. Como toda investigación explicativa, existen aquí también variables independientes y dependientes. En materia de variables independientes, se hace en primer lugar una diferenciación entre valores y prácticas tanto organizacionales como societales. Los valores hablan de un estado de deseabilidad en cuanto a preferencias (to be/should be), mientras las prácticas describen estado de situación actual (as-is).

La distancia entre valores y prácticas puede considerarse conceptualmente del mismo modo que, en capítulos anteriores, vimos la distancia entre una situación alfa y otra omega (Pollitt y Bouckaert, op. cit.), cuestión que luego será de interés para reflexionar sobre la “propensión al cambio” en una sociedad o una organización.

Dentro de las aludidas dimensiones (as is/should be), se incluyen nueve variables independientes que se corresponden con el concepto de presunciones básicas desarrollado antes según los aportes de Schein y Hofstede, y siguiendo esta definición de cultura organizacional *“motivaciones, valores, creencias, identidades, interpretaciones y significados sobre situaciones que provienen de experiencias comunes vividas por miembros de colectividades y que se transmiten de generación en generación”* (Globe, op. cit.). Veamos a continuación las definiciones de las mencionadas nueve variables.

*Control de la Incertidumbre (Uncertainty avoidance): es la tendencia que tienen miembros de una sociedad/organización a evitar situaciones de incertidumbre confiando en claramente establecidas normas sociales, rituales y prácticas burocráticas.*

*Distancia de Poder (power distance): es el grado respecto del cual miembros de una organización o sociedad consideran que el poder debería estar estratificado y concentrado en los niveles más altos de dichas organizaciones y sociedades.*

*Colectivismo institucional (colectivismo I): es el grado con que las organizaciones y las sociedades alientan y premian la distribución colectiva de los recursos y la acción colectiva.*

*Colectivismo intragrupal (colectivismo II): es el grado mediante el cual los individuos expresan orgullo de pertenencia, lealtad y cohesión respecto de las familias, organizaciones y sociedades donde viven.*

*Igualdad de género (gender egalitarianism): es el grado mediante el cual organizaciones y sociedades minimizan las diferencias de género.*

*Asertividad: es el grado en que organizaciones y sociedades son asertivas, confrontacionales y agresivas en cuanto a las relaciones sociales.*

*Orientación hacia el futuro (Future Orientation): es el grado en que organizaciones y sociedades se comprometen en comportamientos orientados a futuro; ej: planificación, invertir en el futuro postergando en el presente gratificaciones individuales y/o colectivas.*

*Orientación al desempeño (performance orientation): es el grado en que una organización o sociedad alienta y premia a sus miembros componentes a mejorar sus desempeños y rendimientos.*

*Orientación hacia lo humano (humane orientation): es el grado mediante el cual organizaciones o sociedades alientan y premian a sus miembros componentes por ser honestos, altruistas, amigables, generosos, cuidadosos de los demás.*

Globe (op.cit.)

El estudio de Globe formuló como hipótesis que, estas presunciones básicas, tienen la capacidad de diferenciar organizaciones y sociedades entre sí, y los resultados empíricos permiten comprobar dicha diferenciación (Globe op. cit.).

Las presunciones básicas mencionadas, se originan en diversas formulaciones teóricas y empíricas. Las seis primeras tienen su origen en las dimensiones culturales identificadas por Hofstede (1980) como Uncertainty Avoidance, Power Distance, Individualism. Aparecen allí algunas diferenciaciones de mayor precisión en cuanto a Individualismo con las presunciones básicas denominadas Colectivismo Institucional y Colectivismo Intragrupal.

En cuanto a la presunción básica denominada Masculinidad utilizada por Hofstede, el estudio de Globe la resignifica en términos de Igualdad de Género y la complejiza adicionando la presunción básica de Asertividad. Lo mismo sucede con Future Orientation, que toma contribuciones posteriores de Hofstede con una presunción básica adicional denominada Orientación a Largo Plazo/Long-Term Orientation (2001) y las contribuciones de Kluckhohn y Strodtbeck (1961) en cuanto a orientaciones del comportamiento humano en términos de pasado, presente y futuro.

La Orientación a la Performance proviene de las contribuciones de McClelland (1961) relacionadas con necesidad de logro y la Orientación hacia lo Humano tiene sus raíces también en Kluckhohn y Strodtbeck (1961) cuando hablan de la naturaleza humana como inclinada hacia la bondad o hacia la maldad (el ser humano concebido como ángel o como demonio).

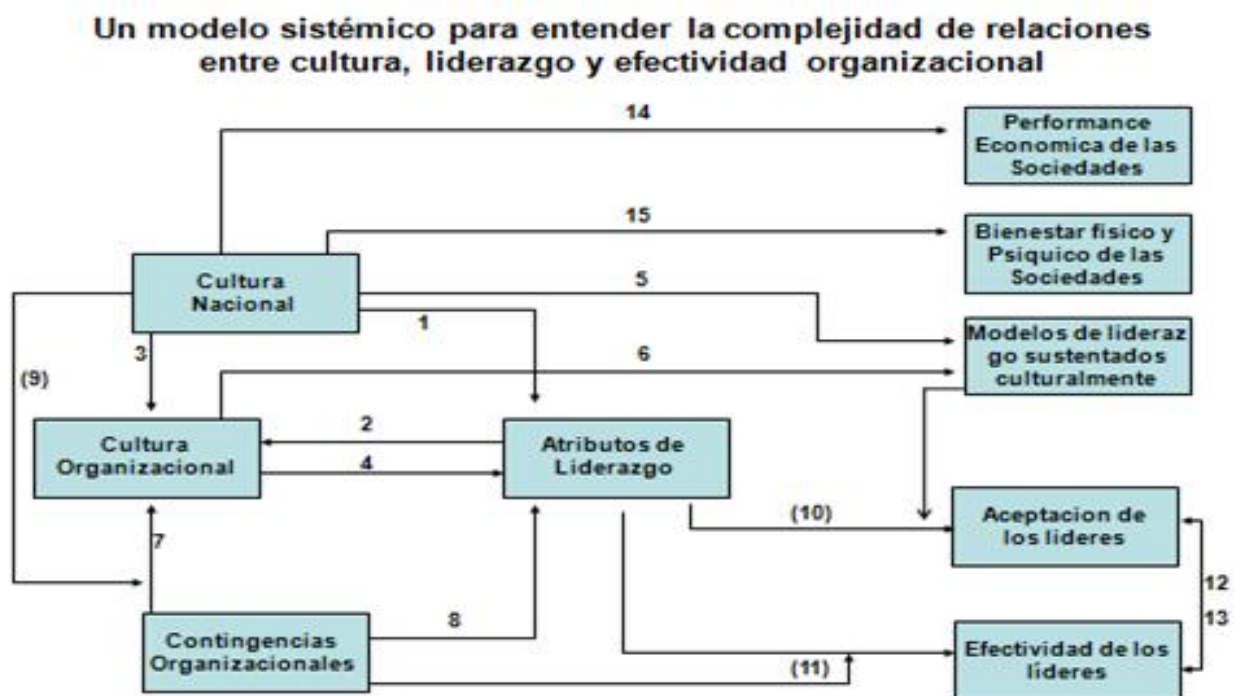
En lo referido ahora a variables dependientes, el estudio de Globe vincula las nueve presunciones básicas con una serie de variables dependientes a saber:

- a) *Dimensiones de liderazgo derivadas de la teoría del liderazgo implícito (endorsed implicit leadership theory) mediante las cuales se identifican 6 dimensiones de liderazgo, integradas por 21 escalas de liderazgo y, éstas a su vez, por 112 rasgos básicos expresados instrumentalmente en indicadores (preguntas de un cuestionario que veremos más adelante)*
- b) *El índice de desarrollo humano para los 62 países donde se realizó el estudio*

- c) Índices de prosperidad económica (PBI per cápita de las 62 naciones donde se realizó el estudio)
  - d) Medidas de bienestar psicológico y físico de miembros de cada una de las culturas estudiadas
  - e) Otras medidas de bienestar relacionadas con la condición humana.
- Globe (op. cit.)

El modelo que vincula dinámicamente a las referidas variables independientes y dependientes puede verse a continuación:

**Figura N° 7: relaciones entre cultura, liderazgo y efectividad organizacional.**



**Fuente:** Globe (op.cit.)

La proposición central de este modelo teórico es que los atributos que diferencian una cultura de otra, son predictivos de prácticas organizacionales y atributos y comportamientos de sus líderes, los cuales son más frecuentemente

desarrollados y además son más efectivos en dichas culturas. Yendo ahora al análisis del modelo teórico integrado, las proposiciones particulares que vinculan a diferentes variables entre si son:

- a. *Las normas culturales y los valores compartidos en una determinada sociedad influyen sobre el comportamiento de los líderes.* Existe sustancial evidencia empírica que soporta esta proposición (Dorfman, 2004; House, Wright y Aditya 1997; Schneider, 1987). En primer lugar los fundadores de las organizaciones están inmersos en sus propias culturas societales. En consecuencia, sus comportamientos como líderes y sus prácticas como managers reflejan aquellos patrones favorecidos en dichas culturas. Los subordinados de los fundadores y los nuevos líderes que los suceden repiten dichos patrones de comportamiento y los legitiman a lo largo del tiempo.
- b. *El liderazgo influencia la cultura organizacional.* Los fundadores y sus seguidores continúan influyendo y manteniendo la cultura organizacional (Bass, 1985; Miller y Droge, 1986; Schein, 1992; Thompson y Luthans, 1990; Yukl, 2002)
- c. Los valores culturales societales influyen sobre los valores culturales organizacionales (House, Wright y Aditya, 1997; Lord y Maher, 1991)
- d. La cultura organizacional influye sobre el comportamiento de sus líderes. A lo largo del tiempo los fundadores y subsecuentes seguidores adaptan sus comportamientos a lo que se considera “bien y mal” dentro de sus organizaciones (Lombardo, 1983; Schein 1992, Trice y Beyer, 1984). De todas formas, introduciremos aquí un concepto vinculado a los liderazgos contraculturales, en el sentido de aquellos líderes capaces de desafiar las culturas existentes y provocar cambios. Este concepto será de importancia más adelante en los aportes empíricos que esta tesis habrá de realizar hacia el final, en los anexos A y B.
- e. La cultura societal y la cultura organizacional influyen sobre el proceso mediante el cual la gente comienza a compartir las teorías y creencias implícitas de liderazgo.

- f.* Las contingencias organizacionales (contexto, tamaño, y tecnologías) influyen sobre las culturas organizacionales. (Burns y Stalker, 1961; Donaldson, 1993), Lawrence y Lorsch, 1967)
- g.* Las contingencias organizacionales también afectan atributos y comportamientos de los líderes. Se menciona que los líderes son seleccionados y ungidos para satisfacer los requerimientos de dichas contingencias.
- h.* Las relaciones entre contingencias organizacionales y cultura organizacional serán moderadas por fuerzas culturales; por ejemplo, se espera que en culturas donde existe una alta tolerancia a la incertidumbre, las fuerzas hacia la formalización serán más débiles y, por lo tanto, las relaciones entre dichas fuerzas y las prácticas de formalización serán menores. En culturas con baja distancia de poder, es dable esperar que las fuerzas hacia la centralización decisoria sean más débiles.
- i.* La aceptación de los líderes es una función de la interacción entre las teorías de liderazgo implícito existentes y los atributos de dichos líderes
- j.* La efectividad de los líderes es una función entre la interacción entre contingencias organizacionales y los atributos de dichos líderes
- k.* La aceptación de los líderes por parte de sus seguidores facilita la efectividad de dichos líderes
- l.* La efectividad de los líderes a lo largo del tiempo, facilitara la aceptación de ellos por parte de sus seguidores
- m.* Las prácticas culturales societales están relacionadas con la competitividad económica de las Naciones. Por ejemplo, aquellas sociedades que tiene alto su power distance, baja tolerancia a la incertidumbre y baja su orientación a la performance, son internacionalmente menos competitivas.
- n.* Las prácticas culturales societales están relacionadas con el bienestar físico y psíquico de sus poblaciones. Por ejemplo, aquellas culturas que tienen practicas con alto power distance y baja orientación humana, es esperable que tengan miembros no satisfechos con la vida en general.

## 10.8. Vinculación entre presunciones básicas de Globe y tipos culturales

Con todo el anterior bagaje teórico y propositivo, finalmente, podemos establecer una relación entre los tipos culturales descritos con anterioridad y las presunciones básicas desarrolladas en los últimos párrafos. En efecto, cada presunción básica, especialmente en los planteos de Globe, dispone de indicadores y escalas de medición que, según sea el posicionamiento que una unidad de análisis/individuo tiene en dicha escala de medición, podemos concluir cuál es su percepción de la cultura organizacional actual (situación existente) y/o sus valores respecto de una cultura organizacional requerida (situación deseada). Solo para ilustrar con un ejemplo (más adelante se podrán ver todos los indicadores y escalas de medición) y tomando como indicador de Uncertainty Avoidance, para el ítem (pregunta del cuestionario que veremos luego con más detalle) “en esta organización se hace hincapié en el orden y la uniformidad, aun a expensas de la experimentación y la innovación”, se podría considerar que, una respuesta *muy de acuerdo* con esta afirmación, corresponde a un tipo cultural exigente, una respuesta *de acuerdo* corresponde a un tipo cultural anómico, una respuesta *en desacuerdo* a un tipo cultural integrativo y una respuesta *muy en desacuerdo* a un tipo cultural apático.

Esta vinculación entre escalas de medición de presunciones básicas y tipos culturales se basa en la categorización de respuestas en los extremos de una escala del tipo Lickert (1961) de 7 puntos. En el ejemplo anterior, la mayor innovación/experimentación la encontraremos por definición de identidad en el tipo cultural exigente y en un grado menor en el tipo cultural anómico. Lo mismo sucede con los tipos culturales vinculados al otro extremo de la escala. Se supone que el mayor valor respecto al orden/la uniformidad/las normas y procesos la encontraremos en el tipo cultural apático, y en un grado menor en el tipo cultural integrativo.

En la contribución empírica que veremos más adelante, todas las presunciones básicas de Globe, a partir de sus correspondientes indicadores y escalas de medición, fueron recategorizadas en función de los cuatro tipos culturales, que a su vez se corresponden con nuestros cuatro modelos de cultura organizacional.

A su vez, cada modelo de cultura organizacional mantiene relaciones de congruencia con el resto de los niveles de nuestra pirámide. En efecto, podemos ver que la cultura organizacional apática es congruente con el campo paradigmático jerárquico, la metáfora de regulación, el modelo de gestión burocrático y las tecnologías de gestión burocráticas.

La cultura organizacional exigente es congruente con el campo paradigmático individualista, la metáfora de la mano invisible, el modelo de gestión innovativo y las tecnologías de gestión del NPM.

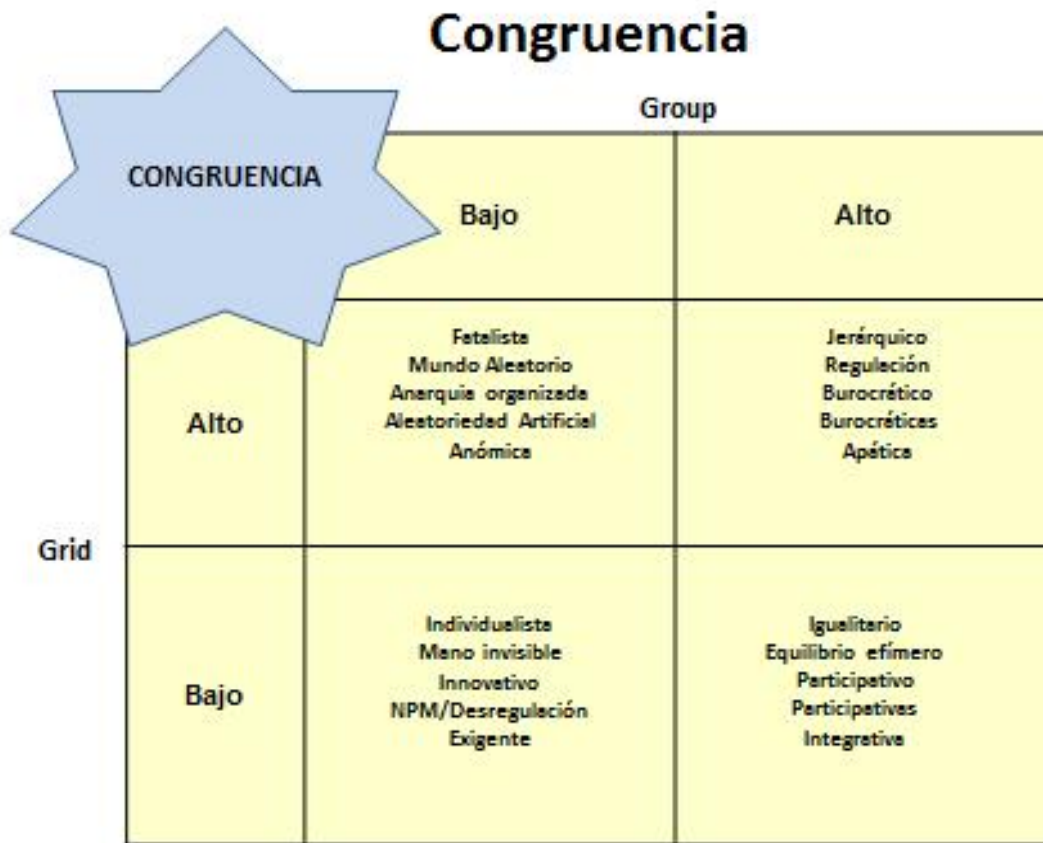
La cultura organizacional integrativa es congruente con el campo paradigmático igualitario, la metáfora del equilibrio efímero, el modelo de gestión participativo y las tecnologías de gestión participativas;

La cultura organizacional anómica es congruente con el campo paradigmático fatalista, la metáfora del mundo aleatorio, el modelo de gestión de la anarquía organizada y las tecnologías vinculadas a la aleatoriedad artificial.

El desarrollo conceptual y metodológico que pudimos leer en los puntos anteriores, será utilizado por esta tesis para hacer una contribución empírica a la identificación de presunciones básicas y modelos de liderazgo predominantes, a partir de una muestra de informantes calificados pertenecientes al sector agroalimentario y agroindustrial argentino (Líderes A).

Para tener una idea más completa de la vinculación que existe entre el marco conceptual de Globe, los planteos centrales de esta tesis y la contribución empírica, pasaremos primero al desarrollo del capítulo de liderazgo y luego, a continuación del mismo, dedicaremos el Anexo B para explicitar la referida vinculación y mostrar los resultados empíricos correspondientes. Antes de ello, veamos cómo queda el cuadro de congruencia incorporando ahora el concepto de cultura organizacional

**Cuadro N° 15: Congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión, tecnologías de gestión y culturas organizacionales.**



**Fuente:** propia

## 11. Liderazgo

Un líder es mejor cuando la gente apenas sabe que existe; cuando su trabajo está hecho y su meta cumplida, ellos dirán: lo hicimos nosotros". *Lao Tzu*.

Los estudios sistemáticos y científicos sobre liderazgo comenzaron alrededor los años 30. De allí hasta nuestros días, el estado del arte contabiliza más de 3000 estudios sobre liderazgo (Bass, 1990), gran parte de los cuales están primariamente orientados a estudiar las relaciones entre líderes y sus inmediatos seguidores, ignorando también en la mayoría de casos el tipo de

organización y cultura organizacional dentro de la cual se ejerce el liderazgo, las relaciones entre líderes y superiores jerárquicos.

Puede afirmarse también que la literatura sobre liderazgo está basada en una serie limitante de cuestiones que se asumen dadas y refleja en general valores, conceptos y fenómenos que se dan en países occidentales. La evidencia empírica enfatiza el individualismo más que el colectivismo, las responsabilidades de los seguidores más que sus derechos, el hedonismo más que el compromiso hacia el deber o la motivación altruista. Como sucede en otros campos de la literatura organizacional, el conocimiento sobre liderazgo está construido en base a paradigmas que sesgan la mirada hacia cierta porción de la realidad ignorando el resto (House y Aditya, 1997).

Será de utilidad para todo lo que sigue, dedicar algunos párrafos a la identificación y caracterización de esas diferentes miradas paradigmáticas. Seguiremos a House y Aditya (op. cit.) como reconocidas autoridades en la materia.

## **11.1 Paradigma de los Rasgos Básicos del Líder**

### **11.1.1. Primeras contribuciones**

Señalan los referidos autores que los primeros estudios sobre liderazgo fueron elaborados siguiendo el así denominado *Paradigma de los Rasgos Básicos del Líder*, que toma como punto de partida la idea de identificar las características individuales que diferencian a líderes de no líderes. Estas investigaciones carecían de marco teórico a priori. La idea era construirlo a partir de la evidencia empírica.

De esta forma, una importante cantidad de características personales fueron estudiadas entre los años 30 y 50: género, energía física, altura, apariencia física, seguidas luego por la exploración de otras características psicológicas tales como autoritarismo, inteligencia, necesidad de logro y orientación hacia el poder. Hubieron varios compiladores de la experiencia empírica realizada durante esa época, identificándose diversos estudios destinados a medir

efectividad del liderazgo asociada a rasgos personales/psicológicos básicos (Gibb, 1947), Jenkins (1947), Stodgill (1948).

En líneas generales se menciona que la poca solidez teórica de aquellos estudios y su relativo abandono después de los 50 se debió al escaso desarrollo que tenían para aquella época la teorías de la personalidad. Esto derivaba en la utilización de conceptos pobremente definidos o polisémicos, en virtud de los cuales algunos investigadores definían un concepto de una manera y otros lo hacían de una manera diferente, lo cual luego también implicaba el uso de indicadores distintos.

Ya en los años 70, las investigaciones sobre características de los líderes fueron re-emergiendo y aparecieron investigadores que demostraron que las características de los líderes son más predictivas en algunas personas más que en otras, en ciertas situaciones más que en otras, durante ciertos periodos cortos y no largos (Bem y Allen 1974; Mischel, 1973; House, Shane y Herold, 1996).

En cuanto a las contribuciones teóricas más recientes en materia de características de los líderes veamos a continuación las principales. Seguiremos a House y Aditya (op.cit.)

### **11.1.2. La teoría de la motivación de logro**

Esta teoría fue originalmente desarrollada en los años 40 por David McClelland (McClelland, 1961). Se la menciona como una teoría de gran relevancia para predecir comportamientos y fenómenos de liderazgo y fue sustentada por varios estudios empíricos (House, et. al. 1991; House, Delbecq y Taris, 1997). La motivación de logro se define como “una preocupación no consciente para obtener excelencia en cuanto a desempeño a través de los propios esfuerzos individuales” (McClelland, 1961).

Recordemos que McClelland desarrolló conceptualmente su teoría a partir de tres motivaciones principales: logro, poder y afiliación. Las personas que están motivadas por el logro fijan metas muy desafiantes para sí mismas, asumen responsabilidades personales para la obtención de dichas metas, son altamente persistentes en cuanto a trabajar para alcanzar las metas, toman

riesgos calculados para lograrlas y de forma muy activa recopilan y utilizan información para propósitos de feedback.

La motivación de logro predice teóricamente el desempeño emprendedor exitoso (McClelland, 1985) y el liderazgo efectivo de pequeños grupos de trabajo (House et al., 1991). Se ha llegado a comprobar que las personas con motivación de logro, se involucran a sí mismas en comportamientos autorregulados destinados a lograr metas sin necesidad de entrenamiento o dirección de otros individuos. Estos comportamientos tienen que ver con: fijación de objetivos de manera espontánea y sistemática, visión positiva para encaminarse hacia las futuras metas, capacidad de anticipar obstáculos, visualización clara de fuentes de soporte social para sus objetivos, planeamiento estratégico para superar los obstáculos, utilización de medición de performance a los fines del feedback, autoevaluación permanente para corregir el rumbo de ser necesario.

Cuando estas personas con alta motivación de logro ocupan posiciones gerenciales, tienen dificultades en delegar tareas, porque están personalmente inclinadas a involucrarse con la tarea misma y les resulta difícil delegar. Por lo tanto, se ha descubierto que las personas con alta motivación de logro tienen más baja performance que otras cuando se trata de desempeño gerencial en organizaciones grandes, donde la delegación es fundamental por la complejidad de la tarea a desarrollar. De allí se puede predecir que líderes con alta motivación de logro suelen ser más efectivos en la conducción de pequeños equipos de trabajo que en grandes organizaciones complejas. (Litwin y Stringer, 1968; House et. al. 1991; House, Delbecq y Taris, 1997)

### **11.1.3. Teoría de la motivación de poder**

Tal como lo mencionáramos antes, la motivación de poder o motivación por la influencia social (McClelland, 1961) suele correlacionarse positivamente con la efectividad del liderazgo. Esta hipótesis fue comprobada en varias experiencias de laboratorio así como diversos estudios empíricos de campo en poblaciones gerenciales (Miner y Dachler, 1973; Spangler y House 1991, Winter, 1991). Estos estudios derivaron contemporáneamente en la teoría denominada *Leader*

*Motive Profile Theory (LMP)* cuyos primeros avances fueron realizados por McClelland (McClelland, 1961), quien definió la motivación de poder como “una preocupación no consciente por adquirir status y tener influencia/impacto sobre los demás” (McClelland, op. cit.).

Según la teoría LMP, la motivación de poder es importante para que los líderes sean efectivos, porque los induce a comprometerse con comportamientos de influencia social, siendo esto último esencial para la efectividad del liderazgo. Adicionalmente, las personas con alta motivación de poder obtienen alta satisfacción por el ejercicio de la influencia y esto realimenta su interés por ejercer el liderazgo.

Teóricamente, si se la canaliza de una manera socialmente constructiva, alta motivación de poder debería resultar en efectividad del liderazgo en posiciones gerenciales (McClelland, 1961). Sin embargo, si el ejercicio del poder no es adecuadamente canalizado, los líderes altamente motivados por el poder podrían llegar a ejercerlo de una manera agresiva, lo cual iría en detrimento de la relación con sus colaboradores y de la organización en su conjunto. Esta hipótesis debe ser complementada por otra que afirma que, los individuos que tienen una elevada preocupación por el ejercicio moral del poder, lo utilizarán de una manera altruísta y con orientación colectiva, se comportarán éticamente y también habrán de preocuparse acerca de las consecuencias de sus propias acciones sobre otros.

En consecuencia, una buena combinación de alta motivación de poder y alta disposición hacia el ejercicio moral del poder, desarrolla líderes que generan respeto y confianza por parte de sus subordinados y adhesión a la visión que el líder impulsa.

Sigue sosteniendo la teoría que la motivación de poder debe ser mayor que la motivación de afiliación. Recordemos que la motivación de afiliación se define como “la preocupación no consciente por establecer y mantener relaciones interpersonales estrechas con otros (McClelland, op. cit.)”. Y los individuos con alta motivación de afiliación tienden a ser no asertivos, sumisos y dependientes de otros .

Nuevamente desde el punto de vista teórico, las personas con alta motivación de afiliación rechazarán monitorear el comportamiento de sus subordinados,

dar feedback negativo, disciplinar a subordinados por desvíos éticos o violaciones a normas corporativas. Del mismo modo, la alta motivación de afiliación puede llevar al líder a ejercer favoritismos de unos sobre otros.

Estas hipótesis fueron más tarde confirmadas en estudios empíricos (House et al., 1991), que también comprobaron que un líder con motivación de logro mayor que la motivación de afiliación, suele atenuar o hacer desaparecer comportamientos relacionados con sumisión, favoritismos, etc. y refuerza la confianza y respeto de los subordinados.

#### **11.1.4. Teoría del liderazgo carismático**

En este segmento teórico se afirma que los líderes carismáticos que, esencialmente lo que hacen es predicar el cambio, se enfrentan habitualmente con los defensores del statu quo que pretenden lo contrario. Por ello la teoría sostiene que los líderes carismáticos, para ser tales y lograr efectividad a lo hora de generar cambios, necesitan desarrollar características de excepcional autoconfianza, fuerte motivación hacia la influencia, mucha convicción en la corrección moral de sus creencias y gran persistencia en la prédica y la acción. Varios estudios empíricos demostraron esto (Simonton 1987; House, Spangler y Woycke, 1991; Howell and Higgins, 1990). Complementariamente, una más reciente versión de esta teoría señala que, dado que el líder necesita ser efectivo, para serlo requiere movilizar una masa crítica de seguidores interesados en su visión, razón por la cual requiere desarrollar una fuerte motivación de poder; y como al mismo tiempo estos líderes son fuertemente resistidos por el statu quo, necesitan ser poco sensitivos a la crítica y, por lo tanto, tener una baja motivación de afiliación.

#### **11.1.5. Teoría sobre la flexibilidad del líder**

Varios estudios demostraron que la emergencia de líderes estaba condicionada por características vinculadas a la flexibilidad del líder y la sensibilidad social puesta en juego. (Kenny y Hallmark, 1992; Kenny y Zaccaro, 1983; Zaccaro, Foti y Kenny, 1991)

Finalmente resulta interesante destacar que, teoría y estudios más recientes, (Gardner, 1983 y 1995), postulan la existencia de varios tipos de inteligencia, entre ellas, la inteligencia social. Dado que el liderazgo se desarrolla en contextos sociales, la idea de que exista una inteligencia social la convierte en una característica de liderazgo imprescindible.

## **11.2. Paradigma del Comportamiento del Líder**

Cambiamos ahora el enfoque y entramos a considerar otro campo paradigmático denominado *Paradigma del Comportamiento del Líder*. Esta nueva visión de la realidad, surge a partir del “desencanto” con el enfoque inicial de rasgos básicos, que se fue haciendo manifiesto por las razones ya aludidas en párrafos anteriores.

Para cubrir este vacío y durante un periodo de casi 30 años (de mediados de los 50 en adelante), los estudios sobre liderazgo se fueron focalizando en experiencias de laboratorio y/o trabajos de campo que utilizaban como informantes calificados a subordinados de líderes para que éstos describieran comportamientos de liderazgo asociados a efectividad.

Esta línea fue desarrollada por tres grupos de investigación: Robert Bales y asociados en Harvard (1954), Stogdill y asociados en el Ohio State Leadership Center (1957), y finalmente Khan y Katz en el Institute for Social Research de la Universidad de Michigan (Khan y Katz, 1953; Likert, 1961; Mann, 1965).

Estas investigaciones se conocen hoy día bajo el rotulo de “escuela comportamental de liderazgo” (Behavioral School of Leadership) y quizá la mayor contribución de todas ellas, estuvo relacionada con la identificación de dos conceptos clave en cuanto al comportamiento de líderes: líderes orientados a la tarea y líderes orientados a las personas.

House y Aditya (op.cit.) formulan una serie de consideraciones críticas en virtud de las cuales esta “escuela” no produjo resultados válidos y confiables, entre otras, la investigación de laboratorio con conclusiones solo válidas ante la existencia de control de variables, las observaciones que en general estaban referidas a líderes de niveles inferiores de la organización que conducen

pequeños equipos de trabajo, la falta de validez en la construcción de indicadores y escalas de medición.

### **11.3 Teorías de la Contingencia**

Avanzado el tiempo y entrados los años 70 (de allí en mas) aparecen varias teorías de mayor solidez teórica y empírica referidas al comportamiento de líderes. Se las denomina Teorías de la Contingencia porque, precisamente, establecen la existencia de factores contingentes que favorecen o no el ejercicio del liderazgo y su efectividad.

Así, Fiedler (1967, 1971) postula el control situacional como condicionante para ejercicio y efectividad del liderazgo; House y Mitchell (House, 1971; House y Mitchell 1974) especifican en una teoría muy compleja la interacción de múltiples factores, entre los cuales hay cuatro comportamientos de líderes, un número importante de elementos situacionales y características de subordinados que actúan como moderadores, cinco variables intervinientes y dos variables dependientes (satisfacción de los seguidores y performance); Hersey y Blanchard (1982) desarrollan una teoría muy difundida (Life Cycle Theory) donde postulan la necesidad de distintos comportamientos del líder según sea el grado de maduración del seguidor/subordinado; esta teoría tuvo en su momento un correlato instrumental muy utilizado en desarrollo de líderes (liderazgo situacional).

Fiedler y García desarrollaron luego (1987) una nueva teoría denominada *Teoría de los recursos cognitivos* que generó varios hallazgos interesantes, entre ellos aquel que postula que ante circunstancias de bajo stress, la inteligencia del líder se correlaciona positivamente y la experiencia negativamente con performance; por el contrario, ante situaciones de alto stress, la inteligencia se correlaciona negativamente y la experiencia positivamente con performance.

Esto significa que, según sean las situaciones de stress, el líder debería adoptar comportamientos más basados en inteligencia o experiencia a fin de generar mayores niveles de performance. La reflexión final dice que aun los líderes inteligentes deberían relegar la inteligencia en favor de la experiencia

cuando la situación es estresante, cosa que no siempre sucede con los líderes inteligentes.

Esta conclusión es equivalente a una conocida reflexión de Simon (1987) cuando afirma “el stress es enemigo de la racionalidad”. Estas conclusiones llevaron con el tiempo a la formulación de interrogantes (y su resolución) relacionados con cuestiones centrales en materia de liderazgo: ¿Qué es más efectivo, un líder participativo o un líder directivo?

De acuerdo con esta teoría, la inteligencia de un líder no puede contribuir a la efectividad de un equipo a menos que el líder esté en condiciones de decirle a su gente que hacer y la gente esté dispuesta a escuchar y a hacer lo que el líder está indicando. Por lo tanto, cuando las relaciones superior-subordinado son malas, el liderazgo directivo será efectivo si el líder tiene absoluto control sobre el comportamiento de sus seguidores y, o bien los líderes no actúan bajo situación de stress y pueden utilizar su inteligencia o los líderes estando bajo stress utilizan su experiencia.

Cuando el líder no tiene control sobre sus seguidores y las relaciones superior-subordinado son problemáticas, ni la inteligencia ni la experiencia provocarán efectividad. Si bien hay más hipótesis a desarrollar, consideramos que el ejemplo anterior es suficiente para mostrar el tipo de formulaciones teórico-conceptuales-empíricas que caracterizan a esta línea teórica. (Tannenbaum y Schmidt 1973, Vroom y Yetton, 1973)

#### **11.4. Contribuciones teóricas contemporáneas**

Para completar el panorama, podemos decir que en los últimos 30 años se desarrollaron otras importantes contribuciones teóricas. De todas ellas seleccionaremos dos que utilizaremos para formulaciones conceptuales en los próximos capítulos.

#### **11.4.1. Teoría del Liderazgo Implícito (Implicit Leadership Theory)**

La primera de ellas es la *Teoría del Liderazgo Implícito* (Implicit Leadership Theory) desarrollada por Lord y sus asociados (Lord, Binning, Rush y Thomas, 1978; Lord, DeVader y Alliger, 1986; Lord, Foti y DeVader, 1984; Lord y Maher, 1991).

La teoría define liderazgo como “el proceso mediante el cual una persona es percibida como líder por otros” (Lord y Maher, op. cit.). Por lo tanto, ningún comportamiento que pueda ser especificado/inventariado hará de una persona un líder, hasta tanto dicha persona sea percibida como líder por los demás. Según esta teoría, estas percepciones de liderazgo se forman a través de diversos mecanismos, a veces deliberadamente manipulados, a veces surgidos espontáneamente en el imaginario colectivo de una población.

Una vez formadas, estas percepciones proveen un marco de referencia cognitivo para la consideración y evaluación de un líder por parte de sus seguidores. Adicionalmente, la teoría argumenta que las percepciones de liderazgo forman un número de categorías jerárquicamente ordenadas, cada una de las cuales puede ser representada por un prototipo.

A través de investigaciones de laboratorio se pudo avanzar en el testeado de estas hipótesis identificando empíricamente diversos prototipos. Esta perspectiva teórica generó la posibilidad de avanzar hacia la idea que hay ciertos atributos de liderazgo que pueden considerarse universalmente efectivos.

Bajo esta creencia, investigadores del programa de investigación GLOBE (op.cit.) trabajaron en el proceso de identificación de dichos atributos a través de una investigación empírica que abarcó 62 países de todas las regiones del mundo. Nosotros, para esta tesis, hemos tomado las formulaciones de GLOBE a fin de hacer una primera contribución empírica sobre las relaciones de cultura y liderazgo en una muestra de población relacionada con el sector agropecuario argentino, utilizando conceptos y metodología de GLOBE y adaptándola a las categorías conceptuales de nuestros ya conocidos 4 cuadrantes teóricos.

Reproducimos a continuación la definición de liderazgo que Globe utiliza porque nos será útil para todo lo que sigue: “la habilidad de un individuo para influir, motivar y habilitar a otros en términos de efectividad y éxito de las organizaciones de las cuales son miembros” (Globe, op. cit.). Veremos más adelante estos aportes e incluiremos en un anexo el material empírico pertinente

.

#### **11.4.2. Teoría del liderazgo neo carismático (Neocharismatic Theory)**

La segunda contribución teórica más contemporánea se puede resumir bajo el rótulo de *Teoría del liderazgo neo carismático (Neocharismatic Theory)*. Siguiendo a House y Aditya (op.cit.), se puede afirmar que un fuerte corrimiento teórico ocurrió hacia mediados de los años 70. En virtud de ello, se desarrollaron una multiplicidad de teorías de liderazgo que provienen de una raíz común. Dichas teorías son: la Teoría del Liderazgo Carismático (House 1977), la Teoría del Liderazgo Transformacional originalmente sugerida por Burns (1978) y luego desarrollada por Bass (1985), la Teoría Atribucional del Liderazgo Carismático (Conger y Kanungo, 1987), la Teoría sobre el Liderazgo Visionario (Kouzes y Posner 1987, Bennis y Nanus 1992, Sashkin, 1988), y la Teoría del Liderazgo basado en Valores (House et. al. 1997).

Como decíamos previamente, estas teorías tienen características comunes (House y Aditya, op. cit.):

*1) todas intentan explicar cómo los líderes están en condiciones de liderar organizaciones para obtener logros sobresalientes, entre ellos: fundación y crecimiento de organizaciones exitosas en entornos fuertemente competitivos, victorias militares en situaciones de enfrentar fuerzas superiores, comportamiento de líderes que fueron exitosos a la hora de impulsar reformas sociales o procesos de independencia de tiranías políticas u opresiones coloniales;*

*2) todas también procuran explicar cómo los líderes desarrollan habilidades para obtener extraordinarios niveles de adhesión de sus seguidores*

*(motivación, admiración, respeto, confianza, compromiso, dedicación, lealtad y performance);*

*3) todas enfatizan la existencia de comportamientos de liderazgo simbólicos y emocionales: alineamiento hacia un marco de referencia visionario, empowerment de seguidores, role modeling, construcción de imagen, toma excepcional de riesgo, soporte hacia las necesidades de seguidores utilizando adaptación, flexibilidad, escucha activa, versatilidad, sensibilidad contextual, estimulación intelectual;*

*4) todas procuran obtener conclusiones respecto de los efectos de la acción de los líderes: autoestima de los seguidores, aumento de la motivación y las emociones, identificación con la visión y los valores de los líderes, así como las tradicionales variables ya mencionadas anteriormente: performance y satisfacción.*

(House y Aditya, op. cit.)

Para la tesis utilizaremos esta línea teórica porque, combinada con la anterior, nos permitirá realizar algunas reflexiones sobre el líder culturalmente sustentado (teoría del liderazgo implícito) y los liderazgos contraculturales capaces de “torcer el rumbo de la historia” en condiciones altamente desfavorables. Esto se verá particularmente ilustrado en el caso del PEA, emprendimiento que se desarrolló en el marco de un agudo conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno argentino durante los años 2008-2009-2010 y que tuvo una salida exitosa, entre otros factores, por la puesta en juego de liderazgos contraculturales.

### **11.5. Liderazgo transaccional y liderazgo transformacional**

Para completar este panorama sobre liderazgo, es importante realizar algunas precisiones sobre la caracterización del liderazgo transaccional y el liderazgo transformacional.

El liderazgo transaccional basa su accionar en un sistema de premios y castigos (materiales y simbólicos) que el líder utiliza para orientar el comportamiento de sus seguidores/subordinados en un sentido deseado.

El liderazgo transaccional enfatiza en el intercambio que se genera entre líder y seguidor. Este intercambio se fundamenta en las orientaciones que el líder desarrolla frente a sus seguidores a los fines que ellos alcancen objetivos deseados/requeridos.

Alcanzar objetivos es psíquica y/o materialmente premiado, mientras no hacerlo traerá como consecuencia frustración, excusas y, finalmente, castigo psicológico y/o material. Si la transacción es exitosa y las necesidades de líder y seguidor se ven mutuamente satisfechas, y si el líder tiene el poder formal o informal de premiar/castigar, todo ello, refuerza la performance exitosa (Bass, op. cit.).

Hasta los años 70, tanto la teoría de liderazgo como los estudios empíricos relacionados, se referían casi exclusivamente al liderazgo transaccional. El liderazgo transformacional como concepto fue por primera vez mencionado por Downton (1973) como diferente del transaccional. Luego House (1977) presentó una teoría sobre el liderazgo carismático con hipótesis testeables empíricamente. Finalmente Burns (1978) seguido luego por Bass (1985) y Gardner (1983, 1995) hicieron sus aportes destinados a poner en extremos opuestos al liderazgo transaccional y transformacional.

Podemos decir que, entrados los años 90, el concepto de “nuevo liderazgo” aparece en la teoría para luego afianzarse con el rótulo de liderazgo transformacional, bajo el cual se incluyeron estos conceptos vinculados: liderazgo carismático, inspiracional, orientado a valores, orientado al cambio, neo carismático (Bass op. cit.).

Fue Burns (1978) quien definió el liderazgo transformacional como aquel que:

- 1) eleva el nivel de conciencia de sus seguidores en cuanto a la importancia y valor de objetivos establecidos y las diferentes maneras de alcanzarlos;*
- 2) impulsa a los seguidores a ir más allá de sus intereses personales en pos del bien colectivo;*
- 3) impulsa a los seguidores a elevarse en la escala de necesidades de Maslow, desde los niveles más bajos de seguridad hasta los más altos de logro y actualización.*

Más adelante Bass (1985) realizó un aporte empírico de importancia al identificar cuatro factores componentes del liderazgo transformacional: “1) carisma o influencia idealizada, 2) estimulación intelectual, 3) consideración individual y personalizada por parte del líder 4) motivación inspiracional” (Bass, op. cit.).

En otras palabras, un líder transformacional es un modelo para otros, provee una atractiva visión de futuro, impulsa un enfoque más reflexivo sobre prácticas, objetivos y valores, y es alguien que está en condiciones de prestar atención a las diferencias individuales entre sus seguidores.

Finalmente mencionemos nuevamente a Gardner (op.cit.) que, si bien coincide con la mayoría de los ya referidos aportes, enfatiza la idea que un líder transformacional es aquel que propone a una determinada audiencia una visión positiva de futuro e impulsa a sus seguidores a poner en marcha acciones destinadas a ir en pos de ella.

De aquí también se puede concluir que un líder carismático no necesariamente es transformacional, entendiéndose que los líderes carismáticos son, según Trice y Beyer (1986, 1991):

- 1) personas con dones extraordinarios,*
- 2) que surgen en momentos de crisis,*
- 3) que aportan soluciones radicales a las crisis,*
- 4) con seguidores que son atraídos por esa persona excepcional porque creen estar unidos a él por poderes trascendentes,*
- 5) con experiencias repetidas que validan una y otra vez esos dones y poderes trascendentes.*

Podemos también citar a House (1977) quien afirma que “los líderes que merecen ser denominados carismáticos, son aquellos capaces de ejercer sobre sus seguidores varios efectos e influencias a saber: confianza respecto de las creencias del líder, obediencia incuestionable y aceptación del líder, involucramiento emocional con la misión del líder, sus elevados fines y su eficacia en lograr objetivos por sí mismo y a través de los demás”.

De todas formas, y como vimos antes, el carisma es uno de los componentes del liderazgo transformacional, entendiéndose entonces que un líder carismático no necesariamente es un líder transformacional.

Bass (op. cit.) también afirma que, viceversa, un líder puede ser transformacional aunque no necesariamente carismático, y da como ejemplo, un profesor con grandes dotes de estimular intelectualmente a sus alumnos que puede provocar en ellos una transformación, aunque ellos no se sientan atraídos por el carisma de su profesor.

Las anteriores distinciones entre liderazgo transaccional y transformacional son muy pertinentes para esta tesis, dado que ellas nos proporcionan elementos conceptuales centrales para identificar diferentes tipos de liderazgo adecuados a cada uno de nuestros cuatro cuadrantes y sus respectivos componentes (campo paradigmático, metáfora, modelo de gestión, tecnología de gestión, cultura).

En efecto, hay una noción tradicional de liderazgo que describe al líder como alguien autónomo, poderoso e influyente que determina el destino de su organización y su gente. Esta concepción puede considerarse hoy día superada, más aun si queremos utilizarla en organizaciones públicas donde el liderazgo es muchas veces compartido o disputado simultáneamente por varios, y las situaciones que dichas organizaciones deben enfrentar implican objetivos múltiples y conflictivos entre sí.

Debido a los cambios tecnológicos y contextuales y la evolución permanente de los problemas sociales, las organizaciones públicas se ven cada vez más involucradas en redes complejas de poder difuso e intereses diversos, y esta situación de pluralismo creciente, representa un problema para los nuevos líderes o aquellos que pretenden serlo.

## **11.6. Cuatro tipos de liderazgo congruentes**

En esta situación de poder difuso, objetivos divergentes y reglas cambiantes, el problema central en las organizaciones públicas puede resumirse en esta pregunta: ¿pueden los líderes intervenir proactivamente en las organizaciones públicas o estamos considerando esa situación como imposible? Y las

respuestas a esta pregunta nos conducirá a la identificación de cuatro tipos de liderazgo congruentes con nuestros cuatro campos paradigmáticos (y sus correspondientes metáforas, modelos de gestión, tecnologías de gestión y culturas organizacionales).

### **11.6.1. Liderazgo entrepreneur (emprendedor)**

Siguiendo a Denis, Langlely y Rouleau (2007) aparecen dos posturas que intentan resolver el dilema. Una de ellas sostiene la “visión entrepreneur” del liderazgo (Borins 2002; Boyett 1997; Lewis 1980; Osborne y Gaebler 1992; Rainey 1991, Schmid 1992).

La visión entrepreneur focaliza la atención sobre el comportamiento innovativo de los líderes en organizaciones públicas (Borins op.cit.). Pone el énfasis sobre la creciente atención que estos líderes prestan a las demandas contextuales y el interés de los diferentes stakeholders (Boyett op. cit.). Este modelo considera que el logro de objetivos en gestión pública depende de la creatividad de líderes fuertes que no se sienten limitados por la tradición formal de las reglas, normas y procedimientos (Osborne y Plastrik, op. cit.).

Y para limitar el oportunismo de estos líderes, un fuerte sistema de incentivos se pone en juego, de forma más o menos análoga al que encontramos en el sector privado. Esta visión entrepreneur es muy parecida al modelo de liderazgo transformacional descrito por Bass (1996) y Burns (1978), en tanto otros autores, hacen referencia a que este comportamiento entrepreneur puede poner en riesgo ciertos valores democráticos, fomentar prácticas de corrupción y lograr objetivos a expensas de la preservación del interés público (Terry 1995,1998).

### **11.6.2. Liderazgo del mayordomo (steward leadership)**

En oposición a este modelo, está la visión del steward leadership que nosotros hemos rebautizado/"castellanizado" como liderazgo del mayordomo (Redford 1969; Davis, Schoorman and Donaldson 1997; Saltman y Ferroussier-Davis 2000; Terry 1995; Cooper and Lewis 1992; Fairholm 1991; Riccucci 1995 y Ackroyd, Hughes y Soothill 1989).

En esta visión, el líder aparece más conservador del statu quo y la observancia de prácticas, normas y reglas establecidas. Bajo esta visión, los líderes son considerados guardianes de los bienes y valores públicos, y la legitimidad proviene de su conformidad con los deseos y objetivos de políticos democráticamente electos.

Ellos deben ejecutar las decisiones que son tomadas en niveles políticos superiores, sean estos ejecutivos o parlamentarios, en tanto que en estos ambientes, el conservadorismo es visto como un valor altamente positivo puesto que garantiza la continuidad de instituciones y servicios públicos.

Se considera que la conformidad con reglas burocráticas establecidas no es un impedimento para el "delivery" (la entrega) de servicios públicos efectivos y los medios que dichos líderes burocráticos (mayordomos) emplean para hacerlo. En esta perspectiva, la innovación se ve positiva, siempre y cuando no vulnere la tradición y los valores inveterados que se consideran legítimos en la producción de los sectores públicos.

Indudablemente la cuestión del liderazgo efectivo genera un debate filosófico: por un lado los proponentes del modelo entrepreneur insisten que los líderes no solo pueden sino que deben ser impulsados a intervenir dinámicamente en la transformación de sus organizaciones públicas, usando concepciones y herramientas provenientes del sector privado (NPM), acercándose de esta forma a lo ya visto del modelo transformacional; por el otro, los defensores del modelo del mayordomo se preocupan más con cuestiones relacionadas con el "accountability" democrático.

Hay quienes sostienen que la realidad debería adoptar posiciones intermedias, entendiéndose que en las cuestiones públicas los valores y la normativa juegan un rol crítico en la legitimidad de decisiones y acciones, mientras las intensas

presiones políticas ubican a los líderes en situaciones de negociación permanente.

El equilibrio entre estas dos posiciones implica para el liderazgo una situación y una práctica compleja. Mientras tanto, y a los fines de esta tesis, resulta claro que el modelo del mayordomo es congruente con la combinación campo paradigmático jerárquico/modelo de gestión weberiano/tecnologías de gestión burocráticas/cultura apática, mientras el modelo de gestión entrepreneur es congruente con la combinación campo paradigmático individualista/modelo de gestión innovativo/tecnologías del NPM/cultura exigente.

### **11.6.3. Liderazgo articulador**

Para completar el panorama, debemos ahora aportar elementos que permitan caracterizar al liderazgo congruente con el campo paradigmático integrativo y el modelo de gestión participativo. Lo estaremos denominando liderazgo articulador. Recurriremos a tres marcos teóricos que nos ayudaran a reflexionar sobre estos líderes, que deben operar en contextos donde el poder es difuso y el mismo está distribuido entre múltiples actores, razón por la cual, debe sustentarse en redes (networks), negociarse entre personas/grupos con valores muchas veces antagónicos y competitivos, y desarrollarse a través de la práctica cotidiana en organizaciones fuertemente normatizadas y burocratizadas.

- a. **Actor Network Theory.** El primero de los marcos teóricos es el así denominado *Actor Network Theory (ANT)*, que viene a aportar elementos para reflexionar sobre la creciente importancia del liderazgo en red, referido a la habilidad individual de establecer criterios de influencia directos e indirectos a través de la comunicación personal e interpersonal, constituyendo a lo largo del tiempo redes vinculares en torno a una tecnología o un proyecto de cambio (Marion y Bacon 1999, Regine y Lewin, 2000, Laumann y Knoke 1987; Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

- b. **Teoría Convencionalista.** El segundo marco teórico está referido al liderazgo que intenta conciliar los diversos valores que defienden distintos actores, siendo exitoso si puede incorporar y combinar virtuosamente a su proyecto estratégico, una variedad de lógicas y racionalidades que serán legítimas, mientras sean reconocidas como tales por la totalidad de actores que forman parte de una comunidad o una organización. Se conoce a esta perspectiva como la *Teoría Convencionalista*, la que intenta poner de relieve el proceso por el cual se genera y hace posible un compromiso entre racionalidades competitivas (Boltanski y Thevenot 1991; Boltanski y Chiapello, 1999). Será interesante vincular más adelante este marco teórico con los aportes empíricos que haremos sobre liderazgo en el caso Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (PEA).
- c. **Perspectiva desde la práctica.** Finalmente, hay un tercer marco teórico denominado "*Perspectiva desde la Práctica*", que enfatiza la idea que las organizaciones públicas no solo están permeadas por poder difuso y objetivos divergentes, sino que, quienes las lideran, también deben lidiar con un complejo sistema de reglas y procedimientos y, para ello, requieren una considerable cantidad de conocimiento al mismo tiempo técnico e informal. El cambio en estas organizaciones no sólo es posible mediante la formulación de programas elaborados de manera técnicamente racional, sino también del conocimiento y habilidades de aquellos que aplican reglas y rutinas en la operación cotidiana. En definitiva, un verdadera mezcla aparentemente inconexa de decisiones del más alto nivel con realidades de operadores profesionales de la denominada "burocracia del nivel de calle" (Street Level Bureaucracy) (Feldman 2000, Coble-Vizant y Crothers, 1998)

#### **11.6.4. Liderazgo autoprotectivo.**

Para describir el último de nuestros cuatro cuadrantes, diremos que, para el modelo de gestión de anarquía organizada y cultura organizacional anómica, el modelo congruente de liderazgo corresponde al denominado líder autoprotectivo que, en líneas generales, puede caracterizarse como un individuo egocéntrico, que promueve permanentemente sus propios intereses aun a expensas de los intereses de su grupo u organización, que tiene fuerte conciencia de status y es un permanente inductor de conflictos, que busca conflictos para sacar provecho de los mismos en términos de sus propios intereses personales y, finalmente, que trata de “salvar el pellejo” ante cualquier circunstancia desfavorable que pueda poner en peligro su posición, status, o situación de privilegio.

En el estudio de Globe (op.cit.) que tuvimos ocasión de describir en el capítulo de cultura organizacional, vimos que cada presunción básica con sus correspondientes indicadores puede ser categorizada en términos de nuestros cuatro modelos de cultura organizacional. Lo mismo podemos decir ahora de los indicadores y escalas de liderazgo.

Nuevamente y solo a manera de ejemplo (ampliaremos con todo detalle esta cuestión más adelante), podemos decir que, ante la afirmación “Evita los conflictos dentro del grupo”, una respuesta “esta conducta dificulta mucho la posibilidad que una persona sea un líder destacado” ubica al respondente más cerca de un ideal de líder autoprotectivo; una respuesta más atenuada del tipo “dificulta bastante” ubica al respondente más cerca de un ideal de líder administrador; una respuesta “favorece bastante” estaría más próxima a un ideal de líder entrepreneur; una respuesta “favorece mucho” más cerca de un líder articulador. Esto siempre siguiendo los criterios clasificatorios empleados en la lógica metodológica ya explicitada en puntos anteriores.

De esta forma, nuestra contribución empírica, que puede verse con todo detalle en el anexo B, pretende hacer un primer aporte metodológico y empírico al ideal de líder que la muestra de personas seleccionadas (recordamos que se trata de integrantes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino) tiene

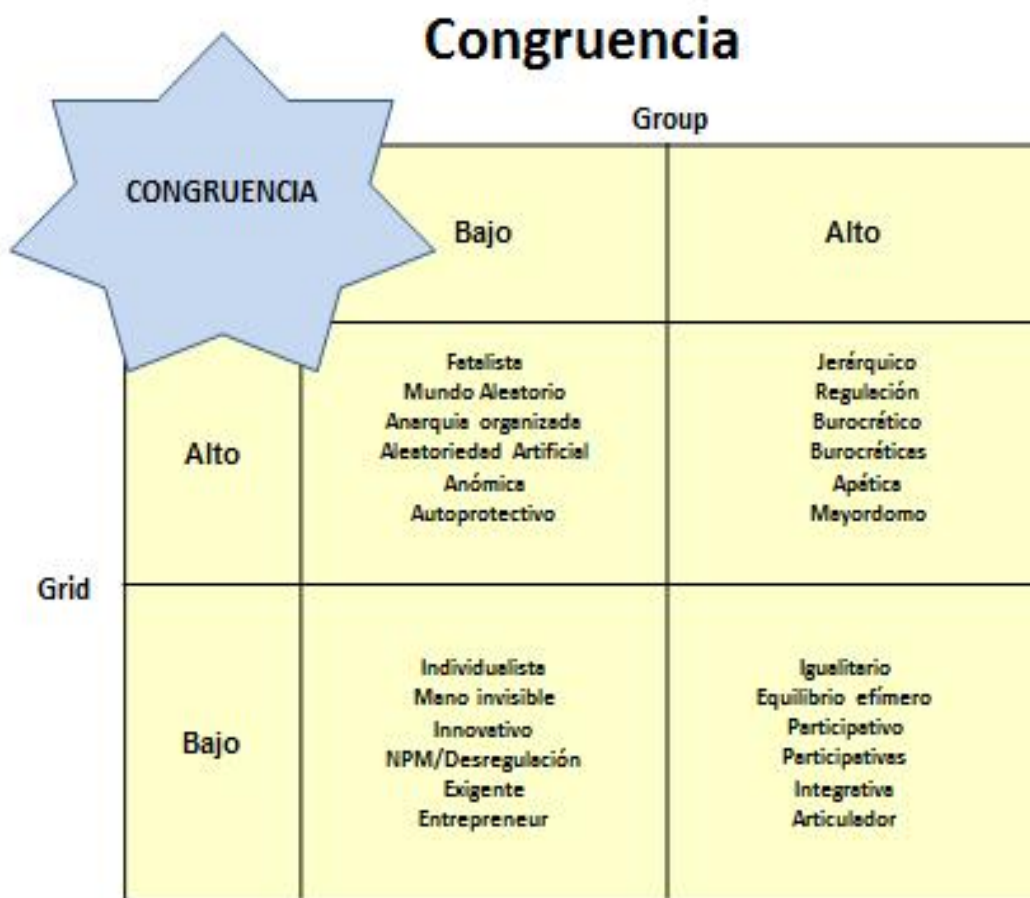
en sus mentes; en otras palabras, el imaginario colectivo que esa muestra tiene en cuanto a lo que se considera un líder efectivo.

## 12. Cristalización cultural, congruencia, ruptura y cambio

*Somos los que hacemos para cambiar lo que somos.* Eduardo Galeano.

Retomemos ahora la idea de congruencia. Según lo visto y justificado en puntos anteriores, resulta posible identificar una situación de congruencia que podemos sintetizar en el cuadro que reproducimos a continuación, esta vez incluyendo todos los conceptos de nuestra pirámide

**Cuadro N° 16: Congruencia entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo.**



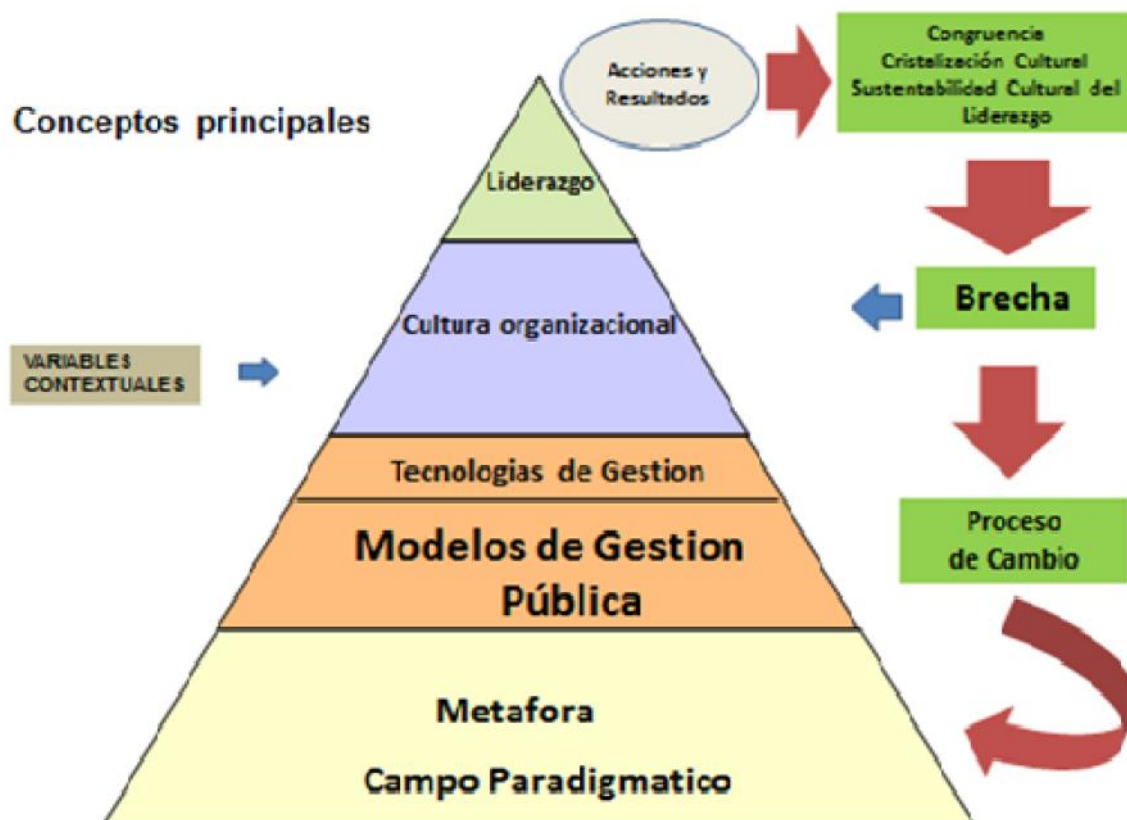
Fuente: propia

Dijimos también que esta situación de congruencia se genera por un proceso de cristalización cultural que va desarrollándose a lo largo del tiempo y que se consolida en la medida que los resultados alcanzados por la acción organizacional son considerados satisfactorios o, si bien insatisfactorios, no superan un nivel de tolerancia juzgado aceptable por sociedades u organizaciones.

En concreto, las organizaciones públicas como unidades de análisis, pueden ser caracterizadas en términos de campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgos que, en la medida que los resultados organizacionales resulten satisfactorios, y la brecha entre objetivos y resultados no supere un nivel de tolerancia aceptable, generará un fenómeno de cristalización cultural con sustentabilidad cultural del liderazgo, que realimentará el proceso en términos de mayor consolidación de la congruencia.

Por lo tanto, se puede esperar que los resultados satisfactorios realimenten la congruencia y, ésta a su vez, realimente la cristalización cultural, generándose un ciclo que puede extenderse indefinidamente en el tiempo. Podemos ver esto gráficamente así:

Figura N° 8: Cristalización cultural y congruencia



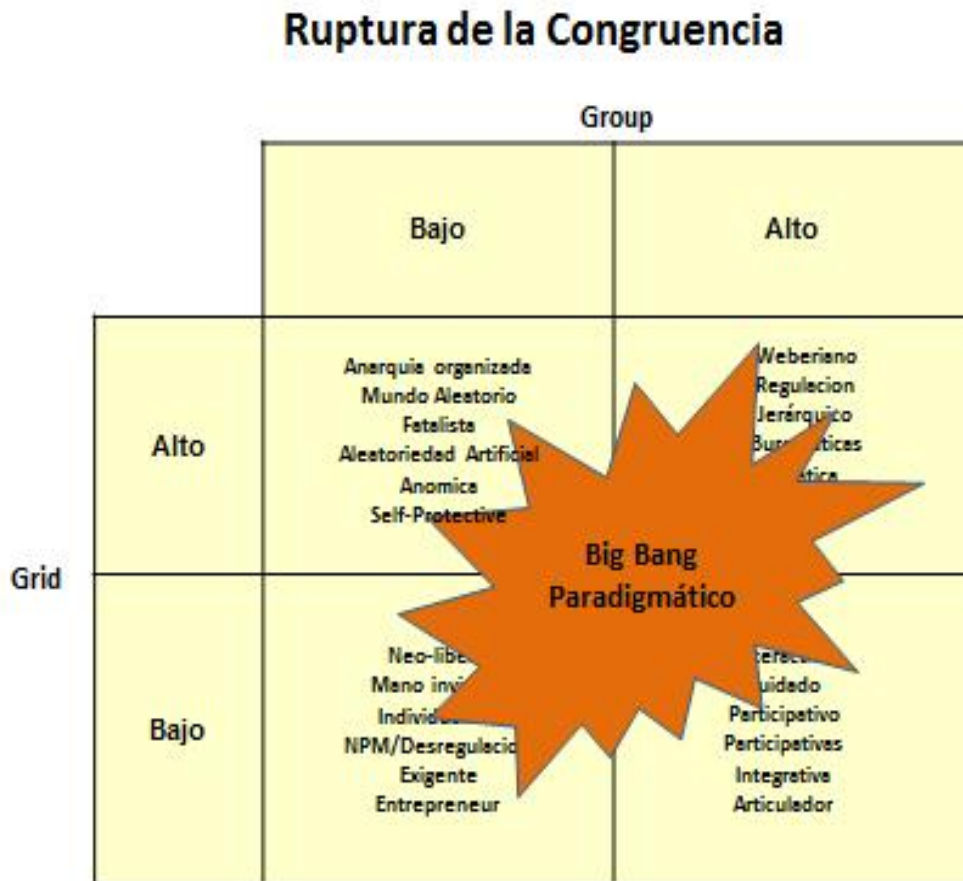
Fuente: propia

Ahora bien, si en este proceso cíclico la brecha se amplía superando el límite de lo que una organización o una sociedad considera tolerable, se desencadena un proceso de cambio que inicia un nuevo ciclo, caracterizado en sus etapas iniciales por la ruptura de la congruencia.

La ruptura puede darse en diferentes niveles de la pirámide: en algunos casos sólo implica un cambio de líderes, en otros la resignificación de ciertas normas y rituales de la cultura, en otros puede apuntar a cambios en el nivel de tecnologías de gestión, en otros puede ir más profundamente, replanteando modelos de gestión y, finalmente, como ocurre en las crisis más profundas, la ruptura implica a los paradigmas predominantes en vigencia, cuestionándolos ideológicamente y provocando lo que en esta tesis denominamos un big bang paradigmático, es decir un “estallido” del paradigma vigente y el corrimiento del

pensamiento y la acción que lo acompaña hacia otro campo paradigmático. Representaremos gráficamente este evento de la siguiente forma:

**Cuadro N° 17: Ruptura de la congruencia**



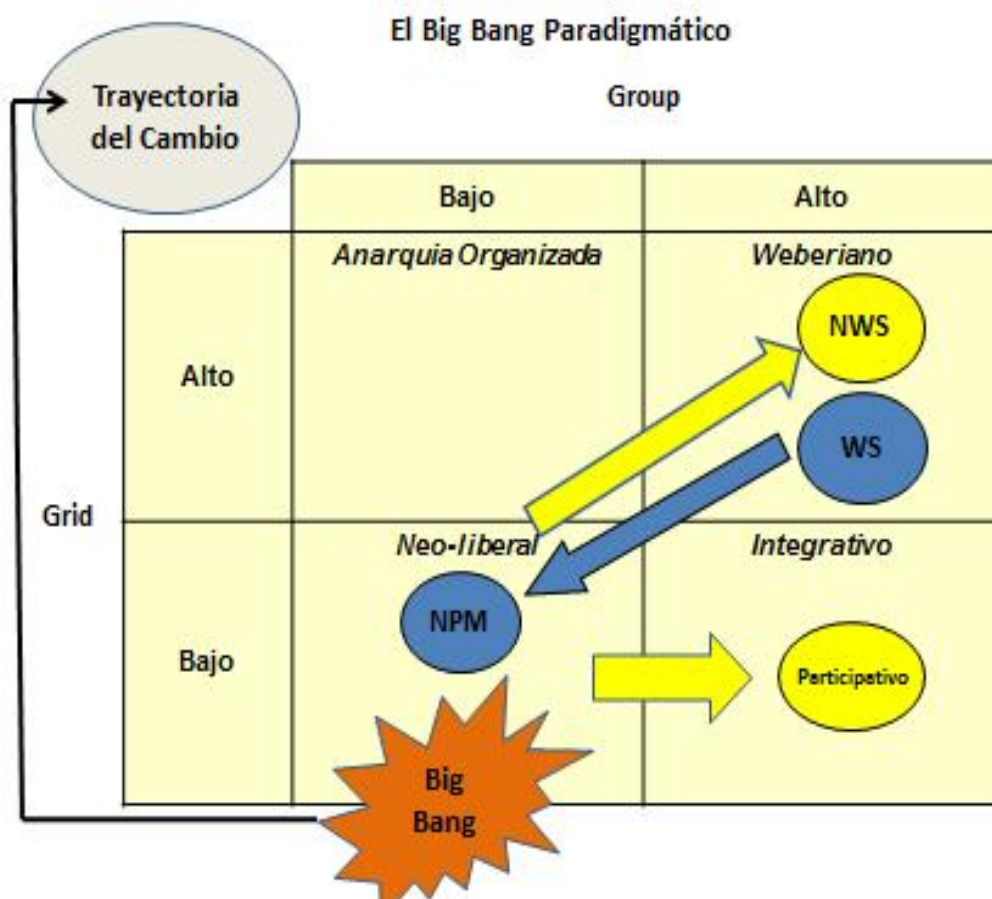
**Fuente:** propia

Esto fue lo que sucedió en los años 70 en la Inglaterra de Margaret Thatcher (y luego en otros países) con el paradigma jerárquico y resto de los elementos congruentes que lo acompañaban: metáforas, modelo de gestión, tecnologías, cultura y liderazgo. Ciento cincuenta años de vigencia del paradigma weberiano fueron sustituidos por una nueva forma de pensar las organizaciones estatales. Fue la irrupción del neoliberalismo y el NPM. Un nuevo paradigma predominante se consolidó en torno al individualismo, la mano invisible del mercado, el modelo de gestión innovativo, el NPM, la cultura exigente y el liderazgo entrepreneur.

Ya en la primera década de este siglo, con la implosión del sistema financiero internacional del 2008, asistimos a un nuevo estallido paradigmático, un nuevo big bang. Digamos que en 30 años se produjo un doble big bang paradigmático. El último de ellos arrastra consigo la incógnita del destino de los fragmentos del big bang que aun “flotan” en un espacio interparadigmático. ¿Cuál será el próximo paradigma predominante? ¿Podemos avizorar las principales tendencias?

El cuadro que vemos a continuación intenta sintetizar algunas trayectorias conjeturales.

**Figura N° 9: Big Bang Paradigmático**



**Fuente:** propia

Una de ellas apunta hacia la formación de un “nuevo estado weberiano” (estado neo-weberiano; new weberian state-NWS) que tiene rasgos

constitutivos del viejo ADN weberiano clásico, pero con componentes diferenciales en cuanto a un mayor énfasis en los principios básicos de la democracia participativa, calidad del servicio al ciudadano, apertura a la comunidad, gestión por resultados, énfasis en la eficiencia y eficacia de la acción.

La otra va lentamente “dibujando” un diseño organizacional participativo, con el poder distribuido multipolarmente en diferentes actores, la horizontalidad como forma de vínculo, la interacción en redes, la conciliación y negociación de intereses contrapuestos a los efectos de generar una visión compartida de futuro, el governance no solo en términos de rule sino también de response, el collaborative management. Ambas tendencias no deben ser vistas como antagónicas, dado que entre ambas existen elementos en común.

La idea es ahora dedicar los próximos párrafos a caracterizar con un poco más de detalle estas dos tendencias e identificar sus puntos de coincidencia. Previo a ello vamos a sintetizar la idea de cristalización, ruptura y cambio formulando una serie de hipótesis (a ser utilizadas en futuros estudios teóricos y empíricos) encadenadas entre sí mediante un sistema de hipótesis.

### **13. Sistema de hipótesis sobre cristalización, ruptura y cambio**

Para ver claro, basta con cambiar la dirección de la mirada. *Antoine De Saint Exupery*

Todo lo que venimos desarrollando sobre cristalización, ruptura y cambio, se puede formalizar ahora en un sistema de hipótesis. El sistema de hipótesis parte de la existencia de dos postulados

#### **Postulado 1**

Postularemos que existe un sistema de variables interrelacionadas integrado por las siguientes: Campo Paradigmático, Metáfora, Modelo de Gestión Pública, Tecnologías de Gestión, Cultura Organizacional, Liderazgo y Brecha (entre objetivos a alcanzar y resultados obtenidos; es decir, entre situación requerida vs. situación existente)

## Postulado 2

Postularemos que existe congruencia entre las diferentes variables cuando sus categorías coinciden entre si según las tipologías mencionadas en el marco teórico desarrollado en páginas anteriores.

Dados ambos postulados, las hipótesis que vinculan las variables entre sí, siguiendo siempre los planteos que hemos podido ver hasta aquí son:

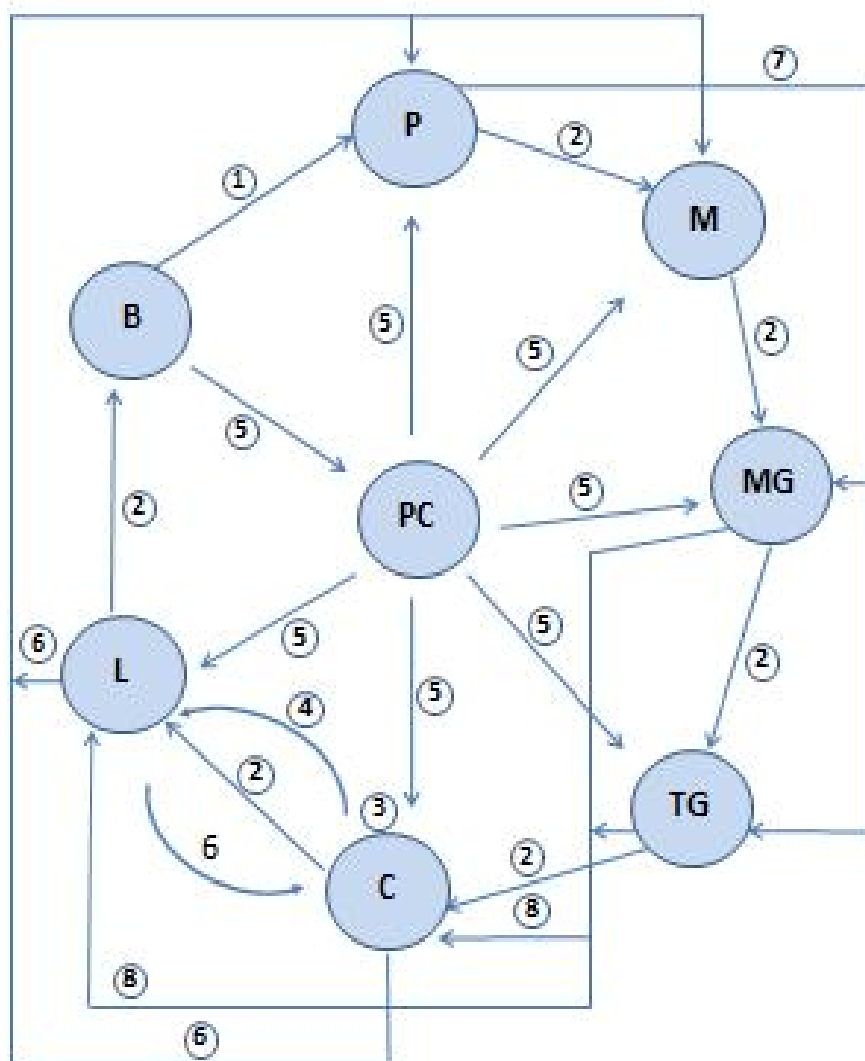
- **Hipótesis 1:** cuanto menor y más sostenida por un prolongado período es la Brecha, mayor es la consolidación en el imaginario colectivo del Campo Paradigmático que impulsa al resto del sistema de variables y, como consecuencia de ello, produce tal consolidación.
- **Hipótesis 2:** a mayor consolidación en el imaginario colectivo de un Campo Paradigmático, mayor será la congruencia entre dicho Campo Paradigmático y sus correspondientes tipos de Metáfora, Modelo de Gestión, Tecnologías de Gestión, Cultura y Liderazgo.
- **Hipótesis 3:** a mayor congruencia (en el sentido planteado por la hipótesis anterior) sostenida por un prolongado período, mayor será el grado de cristalización en el imaginario colectivo de la Cultura Organizacional correspondiente.
- **Hipótesis 4:** a mayor grado de cristalización de la Cultura Organizacional, mayor sustentabilidad cultural del Liderazgo correspondiente a dicha Cultura Organizacional.
- **Hipótesis 5:** cuanto mayor y más sostenida por un largo período es la Brecha, y siempre que supere un nivel de tolerancia, mayor será la necesidad (en una sociedad o en una organización) de impulsar de Procesos de Cambio en algunas/todas las variables del sistema, generándose como consecuencia de ello ruptura de la congruencia entre algunas/todas las referidas variables.
- **Hipótesis 6:** los procesos de cambio que tengan impacto sobre Liderazgo, pueden generar en ciertas circunstancias la aparición

de líderes contraculturales, con capacidad para desafiar la cristalización existente en la Cultura Organizacional e instalando en el imaginario colectivo nuevos Campos Paradigmáticos y Metáforas.

- **Hipótesis 7:** los Procesos de Cambio en Campos Paradigmáticos y Metáforas impulsarán similares procesos en el Modelo de Gestión Pública y Tecnologías de Gestión congruentes con los anteriores.
- **Hipótesis 8:** los procesos de cambio en el Modelo de Gestión Pública y sus correspondientes Tecnologías de Gestión, consolidarán a lo largo del tiempo la cristalización de una nueva Cultura Organizacional y un nuevo Liderazgo congruentes con ellos.
- **Hipótesis 9 (hipótesis de pronóstico sobre trayectoria de cambio):** los Modelos de Gestión Pública burocrático-weberiano e individualista serán, mayoritariamente y de manera global, sustituidos por Modelos de Gestión Pública participativos y/o neo-weberianos, en la medida que las actuales tendencias de cambio se consoliden en el tiempo.

El aludido sistema de hipótesis puede sintetizarse en este esquema:

Figura N° 10: Sistema de hipótesis



Fuente: propia

## 14. Trayectoria de Cambio 1: Estado Neo- Weberiano

Toda revolución se evapora y deja tras de si sólo la estafa de una buena burocracia.*Franz Kafka*

Retomando ahora la idea sobre posibles trayectorias de cambio y consolidación de nuevos paradigmas, veamos a continuación que plantean aquellos que sostienen la potencial consolidación del así denominado Estado Neo-Weberiano

### 14.1. Características principales

Pollitt y Bouckaert (op.cit.) señalan que, en esta última década, se ha venido consolidando la idea que el modelo weberiano tal como fue concebido en su tipo ideal inicial, debería revalorizarse en sistemas representativos democráticos, donde valores tales como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, el control y la transparencia de las acciones de gobierno deben garantizarse. En tal sentido, hay ciertos roles clave del modelo weberiano tradicional que deberían conservarse y revalorizarse. Ellos son:

- *Reafirmación del rol del Estado como el principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambios demográficos y amenazas al medio ambiente.*
- *Reafirmación del rol de la democracia representativa como elemento legitimante dentro del aparato estatal.*
- *Reafirmación de la ley administrativa (modernizada) en cuanto a preservar los principios básicos pertinentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo igualdad ante la ley, seguridad jurídica y la disponibilidad de mecanismos de control y transparencia en las acciones del Estado*
- *Preservación de la idea de servicio público con status, términos, condiciones y cultura diferenciales.*

Sin embargo, estos elementos tradicionales clave perderían sentido de ser (como sucedió en el primer big bang paradigmático de los años 70), si no fueran complementados por estos otros:

- *Mudar de una orientación interna relacionada con lo burocrático, hacia una orientación externa vinculada a satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía. La ruta principal para lograr este propósito no es el uso de MTM's sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio.*
- *Suplementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa por un conjunto más amplio de mecanismos de consulta y directa representación de los puntos de vista de la ciudadanía.*
- *En cuanto a la gestión de los recursos al interior de la Administración, una modernización de las reglas y procesos clave para incentivar una mayor orientación a resultados más que el cumplimiento estricto del procedimiento. Esto también se expresa en parte por un corrimiento desde los controles ex ante hacia los controles ex post, sin abandonar los primeros.*
- *Profesionalización del servicio público, de forma tal que el estereotipado "burócrata" se convierta de un mero experto en la ley administrativa, en un manager profesional orientado a satisfacer necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos.*

(Pollitt y Bouckaert, op. cit.)

En el mismo sentido revalorizador del modelo weberiano se expresa Olsen (2005) cuando afirma:

*"...la burocracia es una expresión de valores culturales y una forma de gobernar que tiene un valor intrínseco. Racionalidad y justicia son características de los procedimientos diseñados para alcanzar determinados resultados y no son los resultados en sí mismos. Se supone que los burócratas deben obedecer y constituirse en guardianes de principios constitucionales, de la ley y de determinados estándares profesionales. Se supone, también, que*

*ellos deben utilizar su experticia profesional y su experiencia para aclarar todos los aspectos de las políticas públicas y “decir la verdad al poder”. Se supone, además, que ellos tienen autonomía al aplicar la ley en los casos particulares sin comprometerse con los políticos electos ni con intereses organizados”* (Olsen, op. cit.).

Planteos similares en cuanto a la re-emergencia del estado neo-weberiano, después de la caída del new public management, lo podemos encontrar en varios otros autores (Drechsler, 2005).

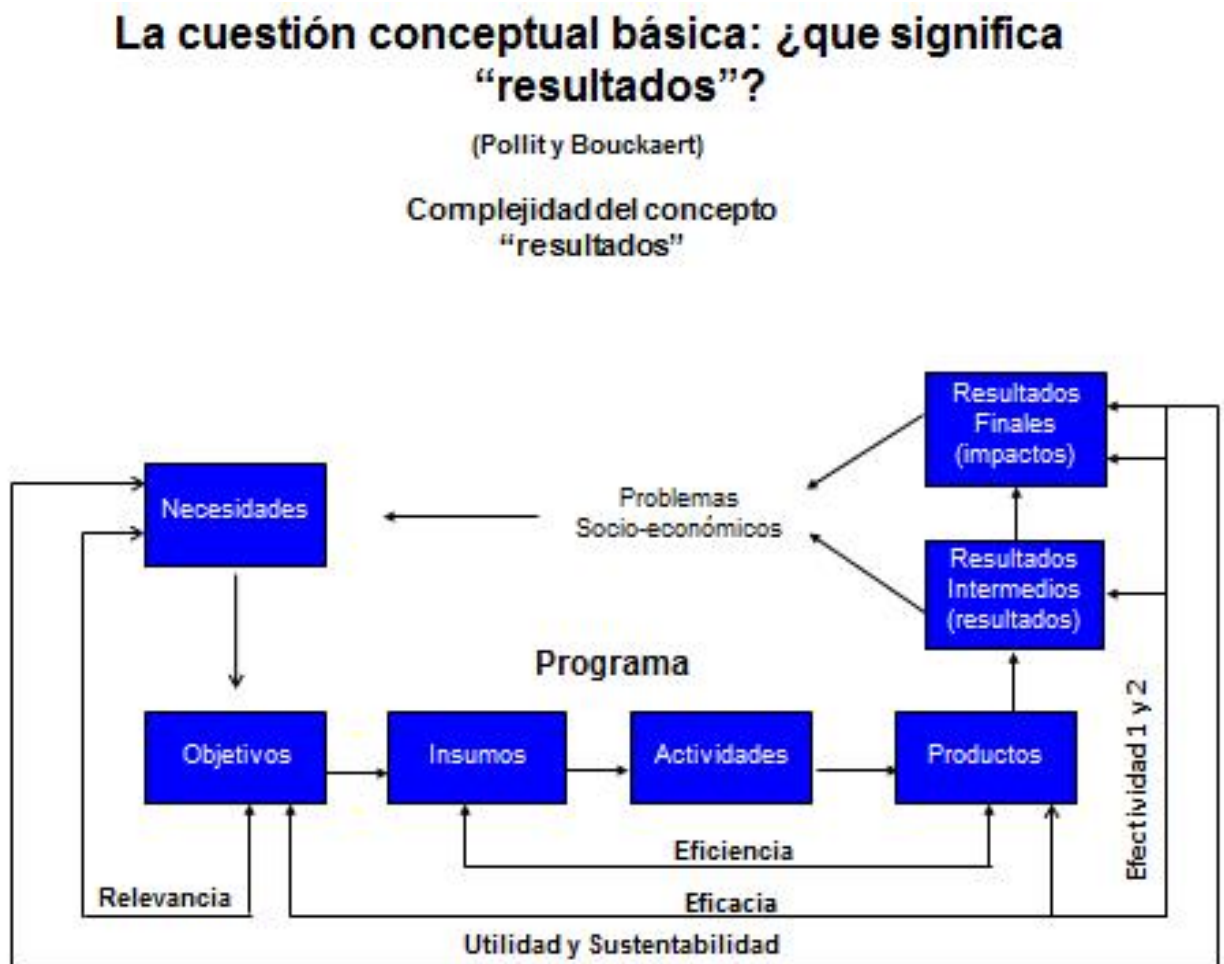
#### **14.2. El estado neo-weberiano y la gestión por resultados**

Más específicamente en lo relacionado al énfasis más en el resultado que en el cumplimiento de las normas, cabe aclarar que, el neo-weberianismo plantea que, en todas estas cuestiones debe preservarse un equilibrio entre obtener resultados, pero siempre preservando el cumplimiento de normas que garantizan igualdad en el reconocimiento de derechos y transparencia.

Por eso es interesante resaltar la importancia que para estos equilibrios tiene algo que ya desarrollamos en páginas anteriores, cuando hablamos del liderazgo “a nivel de calle”, el “street level leadership”, es decir aquel que sabe cómo “cabalgar” entre las normas, cumpliéndolas sin violarlas, pero encontrando al mismo tiempo esos “resquicios” de agilidad, acortamientos de tiempos de procesos, incentivación de la toma de decisiones, etc. que garantizan dicho equilibrio entre normas y resultados.

El mismo concepto de resultados no puede ser tomado de manera unidimensional, porque en organizaciones complejas como son las organizaciones estatales, el concepto de resultados debe ser considerado multidimensional. Es interesante ver un esquema conceptual que pone de manifiesto la multidimensionalidad del concepto resultados. Reproducimos a continuación dicho esquema:

Figura N° 11: La complejidad del concepto “resultados”



**Fuente:** propia adaptado de Pollitt y Bouckaert (op.cit.)

Este esquema identifica diferentes tipos de conceptos vinculados a resultados. Todo comienza con la aparición de problemas socio-económicos en términos genéricos (podemos extender este concepto a problemas políticos, medio ambientales, etc.) que dan origen a necesidades sociales a satisfacer. Ello plantea para la gestión el desafío de desarrollar programas que, de manera racional, propongan objetivos a cumplir y luego dediquen insumos/recursos

para desarrollar actividades como consecuencia de las cuales se logran productos. A todo ello se lo denomina habitualmente un Programa.

Se supone que los productos luego generan resultados intermedios y, estos a su vez, resultados finales. Ejemplo: en un programa de educación para salida laboral, el producto puede ser la cantidad de alumnos que egresan, un resultado intermedio puede ser el nivel educativo alcanzado y un resultado final es si los egresados pudieron insertarse en el mercado laboral.

Para completar el panorama es interesante conceptualizar ahora los vínculos y relaciones entre los diferentes elementos descriptos. La relación que existe entre Necesidades y Objetivos es conocida como “relevancia”. La que vincula Insumos con Productos es eficiencia. Se denomina eficacia a la relación entre Productos y Objetivos, mientras que Efectividad queda reservada para la vinculación entre resultados intermedios y finales con objetivos; denominamos a cada una de ellas, efectividad 1 y 2.

Finalmente, la utilidad y sustentabilidad es la relación que existe entre resultados finales y necesidades. Es importante destacar que esta multidimensionalidad de conceptos y relaciones complejiza la actividad de organizaciones públicas, cuya identidad y orientación habitualmente sintetizadas en visión, misión y objetivos, apuntan simultáneamente a satisfacer todos las dimensiones de resultados antes señaladas.

En este sentido, una organización puede ser eficiente porque logró el producto requerido con la menor cantidad posible de insumos, pero haber sido ineficaz, porque ese producto no es suficiente en cantidad con lo requerido. Lo mismo puede suceder a la inversa, se puede ser eficaz pero no eficiente, es decir, haber logrado los objetivos pero a costos muy altos.

Y si extendemos el razonamiento, se puede ser eficaz y eficiente pero no efectivo, ni en cuanto a resultados intermedios ni a resultados finales. Ejemplo: podemos haber obtenido muchos egresos escolares a costos razonables, pero el nivel educativo haber sido malo (resultados intermedios) y la gente no poder insertarse, al fin de cuentas, en el mercado laboral (resultados finales). En definitiva, cuando se impulsa la gestión por resultados, estas complejidades deben ser tenidas en cuenta, lo cual hace de la gestión por resultados algo

que, a nivel de la gestión concreta, plantea dificultades que la retórica y la justificación teórica no tienen habitualmente en cuenta.

De todas formas, es importante destacar experiencias de implantación de la gestión por resultados en diversas organizaciones públicas y su impacto en diferentes variables organizacionales, no solo las relacionadas con eficiencia y eficacia, sino también en otras más vinculadas a involucramiento y compromiso y clima organizacional (Krieger, M. 2013).

### **14.3. Cuestionamientos de algunos dogmas y el surgimiento de la visión del Total Government.**

También el paradigma neo-weberiano y sus correlatos a nivel de modelo y tecnologías de gestión están poniendo en duda algunas de las cuestiones que el NPM había impuesto como dogma. Recordando lo ya desarrollado oportunamente, el NPM tenía entre sus principios básicos la creación de unidades organizacionales unipropósito en lugar de organizaciones multipropósito. En un trabajo de Chistensen y Lagreid (2007), se trata esta cuestión a partir del surgimiento del así denominado Total Government (TG), como visión antagónica de lo anterior.

Se señala que hay diversas razones para este cambio, el primero de ellos relacionado con la superpoblación de organizaciones especializadas y la segmentación, superposición de funciones, autoridades que solo cuidan intereses sectoriales, falta de cooperación y coordinación, y la pérdida progresiva de economías de escala (Boston et. al. op. cit.).

En segundo lugar, se señala que la excesiva fragmentación hacia agencias regulatorias, prestadoras de servicios y organismos paraestatales en general, genero falta de control y problemas a la hora de rendir cuentas. (Christensen y Lagreid, 2001, 2007).

En tercer lugar, se menciona que, la percepción global de un mundo cada vez más inseguro y peligroso “ha tenido gran repercusión en las reformas para el sector público en los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda” (Gregory, 2003).

Todo lo anterior ha ido produciendo un endurecimiento del gobierno, y al desarrollo de estrategias para pensar medidas que engloban la totalidad del gobierno. Por ejemplo, la nueva amenaza de terrorismo ha subrayado la importancia de que en los gobiernos se eviten resultados contradictorios y de garantizar que la información sea compartida entre agencias (Hammond, 2004).

Cuarto, algunos ven en la TG una medida de eficiencia y una respuesta a la presión presupuestaria, aunque esto mismo puede sonar contradictorio de acuerdo con la introducción de la segmentación organizada en nombre de la eficiencia bajo la NPM. Un endurecimiento vertical del sistema, combinado con la colaboración horizontal aumentada ahora se ve como más eficiente que un sistema más fragmentado, centrado principalmente en la eficiencia en la prestación de servicios.

Un caso interesante de “retorno” a la verticalidad es Nueva Zelanda, “la iniciativa para establecer en Nueva Zelanda una especie de unidad de supermonitoreo es un ejemplo de esta visión. Además, se ha progresado en TICs (tecnologías de la información y las comunicaciones), con lo que se reduce el costo de comunicación y coordinación horizontal; la influencia de las expectativas de la sociedad y el consumismo significan que los ciudadanos quieren servicios que satisfagan mejor sus necesidades; y la atención intelectual se ha distanciado de los modelos atomísticos centrándose más en enfoques holísticos” (Mulgan, 2005).

Algunos autores enfatizan la solidez que tienen estos nuevos enfoques. “Es importante destacar la dimensión política sólida de TG; cuando la administración de los nuevos laboristas en el Reino Unido implantó “el gobierno conjunto”, “joined-up government”, se utilizó como un símbolo para diferenciar el enfoque del nuevo gobierno de las políticas fragmentarias de sus predecesores y para manifestar una reacción al temor de “vaciar” (“hollowing out”) al gobierno central británico” (Pollitt, 2003). Los mismos argumentos políticos se pueden observar en Nueva Zelanda y Australia.

El nuevo enfoque denominado “Totalidad del Gobierno”, también conocido como “gobierno conjunto”, “joined-up government”, “whole-of-government”, está orientado a generar mayor coordinación e integración entre agencias

fragmentadas como consecuencia de lo que, en la década de los 90, fue casi una “moda”: suponer que las agencias unipropósito serían más eficaces y eficientes que las multipropósito, brindando al mismo tiempo mejor calidad de servicio por cercanía con el cliente final. Desde ya que esta cuestión no es nueva en la gestión pública, aunque en este caso adquiere relevancia por ser un contramovimiento de reforma al movimiento de la especialización, fragmentación y descentralización.

Total Government “significa la aspiración para lograr la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en las que políticas diferentes se socavan entre sí, para la mejor utilización de los recursos escasos, crear sinergias al unir participantes stakeholders diversos en un área de actuación particular, y ofrecer a los ciudadanos un acceso a los servicios integrado, más que segmentado” (Pollitt, 2003a).

## **15. Trayectoria de cambio 2: diseño organizacional participativo**

Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos comprometidos puede cambiar el mundo. De hecho, es lo único que lo ha logrado. *Margaret Mead.*

Esta es la segunda de las dos tendencias hacia las cuales presumiblemente se dirige la consolidación de nuevos modelos de gestión. Para quien escribe esta tesis no es difícil imaginar que características tendrá este nuevo modelo de gestión; no solo porque sus rasgos principales ya fueron suficientemente descritos en páginas anteriores, sino porque desde los años 2009 al 2011 tuvo la ocasión de dirigir el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (2010-2020) y lo hizo utilizando gran parte de los elementos centrales de un diseño y modelo de gestión participativo.

Rol del Estado como impulsor del proyecto, participación plena de toda la línea funcional del Estado involucrada con el proyecto, participación plena de todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino, expresión franca y abierta de los intereses sectoriales, foros y ámbitos específicos destinados a la generación de visiones compartidas, horizontalidad de los vínculos entre actores, networks colaborativas entre diferentes ámbitos del Estado para la elaboración consensuada el Plan, liderazgo transformacional

y articulador de intereses sectoriales, fueron algunos de los elementos principales que encuadran a esta experiencia como un buen caso empírico de modelo de gestión participativo.

Dado que gran parte de las características centrales de este diseño ya fueron descritas en el capítulo donde hablamos del modelo participativo y sus correspondientes tecnologías de gestión, y a fin de evitar reiteraciones teórico-conceptuales, decidimos incluir el caso completo como anexo A de esta tesis, a la manera de primera contribución empírica.

Si estamos imaginando que un nuevo modelo de gestión está por consolidarse, el PEA muestra algunos rasgos determinantes en este sentido. Y es también nuestra opinión que el modelo de gestión participativo no es excluyente del modelo de gestión neo-weberiano; por el contrario, ambos pueden perfectamente verse como complementarios.

Finalmente, la descripción del caso que podemos leer en el anexo B, fue orientada en términos de un primer artículo cuya autoría pertenece a quien escribe esta tesis (Felcman I. 2011, op. cit.), lo cual dió luego origen a la posibilidad de elaborar un caso en el que intervinieron varios colaboradores integrantes del equipo PEA.

## 16. Síntesis final, conclusiones y sugerencias para futuros aportes

Es mejor cojear por el camino que avanzar a grandes pasos fuera de él. Pues quien cojea en el camino, aunque avance poco, se acerca a la meta, mientras que quien va fuera de él, cuanto más corre, más se aleja. *San Agustín*

El proyecto es el borrador del futuro. A veces, el futuro necesita cientos de borradores.

*Jules Renard*

Terminaremos este trabajo de tesis con una serie de consideraciones ordenadas a la manera de síntesis, conclusiones y sugerencia para futuros aportes que, seguramente, podrán concretarse a partir de los realizados en esta tesis. Los temas muy complejos de abordar requieren de avances graduales y progresivos, pequeños escalones en un proceso de mejora continua que nunca finaliza, casi podríamos decir que nunca llega a una meta específica, pero mantiene siempre el mismo rumbo. En definitiva, lo más importante no es llegar sino ir.

1. Comenzamos planteando la justificación del tema y eligiendo el “big bang paradigmático” como eje central explicativo de cambios en los modelos de gestión pública, culturas organizacionales y liderazgos a partir de la implosión financiera mundial producida en el año 2008 y sus posteriores secuelas.
2. Identificamos a las organizaciones públicas como unidades de análisis de la tesis. También consideramos como unidades de análisis al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para el estudio de caso del anexo A, y a los líderes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino en la muestra del estudio empírico aportado en el anexo B.
3. Identificamos las variables nominales campo paradigmático, metáfora, modelo de gestión, tecnologías de gestión, cultura organizacional, liderazgo y brecha, a los fines de predicar sobre las referidas unidades de análisis.
4. Vimos cómo cada una de las mencionadas variables tiene cuatro categorías todas ellas provenientes del cruce entre dos ejes paradigmáticos con dos valores polares cada uno: grid y group.

5. Enlazamos conceptualmente cada una de las variables planteando un encadenamiento racional entre ellas y su devenir en una situación de congruencia a medida que el tiempo transcurre y no hay brecha que supere un nivel de tolerancia organizacional y/o social.
6. Planteamos la dinámica entre congruencia y cristalización cultural.
7. Planteamos también un sistema de hipótesis para explicar la cristalización cultural y la ruptura de dicha cristalización
8. Predicamos como en ciertas circunstancias históricas la ruptura de la cristalización lleva a situaciones de incongruencia y eventual ruptura paradigmática, e identificamos en términos históricos un doble “big bang paradigmático” (años 70 del siglo XX y fines de la primera década de este siglo).
9. Trabajamos los diferentes conceptos/variables para describir dentro de cada uno de ellos sus respectivas cuatro categorías
  - a. Campo paradigmático: jerárquico, individualista, igualitario y fatalista
  - b. Metáfora: regulación, mano invisible, equilibrio efímero, mundo aleatorio
  - c. Modelo de gestión: burocrático, innovativo, participativo, anarquía organizada.
  - d. Tecnologías de gestión: burocráticas, NPM, participativas, aleatoriedad artificial.
  - e. Cultura organizacional: apática, exigente, integrativa, anómica
  - f. Liderazgo: mayordomo, entrepreneur, articulador, autoprotectivo
10. Identificamos para cada campo paradigmático las respectivas relaciones de congruencia entre variables
  - a. Campo paradigmático jerárquico: metáfora de regulación, modelo de gestión burocrático, tecnologías de gestión burocráticas, cultura organizacional apática, liderazgo mayordomo
  - b. Campo paradigmático individualista: metáfora de mano invisible, modelo de gestión innovativo, tecnologías de gestión NPM, cultura organizacional exigente, liderazgo entrepreneur

- c. Campo paradigmático igualitario: metáfora de equilibrio efímero, modelo de gestión participativo, tecnologías de gestión participativas, cultura organizacional integrativa, liderazgo articulador.
  - d. Campo paradigmático fatalista: metáfora del mundo aleatorio, modelo de gestión de anarquía organizada, tecnologías de gestión de aleatoriedad artificial, cultura organizacional anómica, liderazgo autoprotectivo.
11. Identificamos trayectorias estratégicas de cambio, muy especialmente referidas a procesos de reforma del Estado y reforma administrativa.
  12. Hicimos especial énfasis en dos hitos históricos clave: años 70 del siglo XX y primera década del siglo XXI.
  13. Describimos la evolución (trayectoria) de los cambios globales en tecnologías de gestión pública desde antes de los 70, a partir de los 70 (primer big bang paradigmático) y a partir del año 2008 en adelante (segundo big bang paradigmático).
  14. Describimos la misma evolución (trayectoria) para campos tecnológicos específicos: finanzas, recursos humanos, organización, orientación a resultados, gobierno electrónico, tecnologías de gestión participativas, planeamiento estratégico.
  15. Desarrollamos algunas proyecciones sobre la potencial consolidación de nuevos paradigmas y modelos de gestión, poniendo especial énfasis en el modelo de gestión neo-weberiano y el modelo de gestión participativo.
  16. Hicimos finalmente tres aportes empíricos exploratorios
    - a. Caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 (Anexo A).
    - b. Estudio sobre cultura y liderazgo para una muestra de Líderes del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (Anexo B).
    - c. Inventario de tecnologías de gestión pública (Anexo C).
  17. La tesis deja planteadas potenciales líneas de investigación, con metodología e instrumentos para seguir con estudios de mayor confiabilidad y validez estadística en cuestiones relativas a cultura organizacional y liderazgo

18. La tesis también deja planteadas potenciales líneas de investigación para la exploración de metáforas organizacionales como artefactos culturales en virtud de los cuales predicar sobre campos paradigmáticos subyacentes.
19. La tesis deja planteadas potenciales líneas de investigación sobre inventarios tecnológicos administrativos.

## Referencias bibliográficas

Ackoff, R. (1997). *Planificación de la empresa del futuro*. México: Limusa-Noriega Editores.

Ackroyd, S., Hugues, J., y Soothill, K. (1989). "Public Sector Services and Their Management". *The Journal Management Studies*, 26 (6): 603–619, Noviembre 1989.

Aedo, C., y Sapelli, C. (2001). *El sistema de vouchers en la Educación*. Santiago de Chile: CEME.

Agranoff, R., y McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington D.C: Georgetown University Press.

Altschul, C., Altschul, M., Lopez, M., Preziosa, M., y Ruffolo, F. (2008). Argentina: a crisis of guidance. En J. Chhokar, F. Brodbeck, y R. House (Eds.), *Culture and leadership across the world: The Globe Book of in-depths studies of 25 Societies*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Ansell, C., y Gash, A. (2008). "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.

Aucoin, P. (1990). "Administrative reform in public management: Paradigms, paradoxes and pendulums". *Governance*, Vol 3, N° 2: 115-137.

Aucoin, P. (1997). "The design of Public Organizations for the 21st Century: Why bureaucracy will survive in Public Management". *Canadian Public Administration*, Vol. 40 N° 2: 290-306.

Bales, R. (1954). "In Conference". *Harvard Business Review*, 32 (2): 44-50.

Ban, C., y Ingraham, P. (1978). *Legislating bureaucratic change: The Civil Service Reform Act of 1978*. Nueva York: Suny Press.

Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a backward Society*. Illinois: Free Press, Glencoe.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. California: University of California Press.

Barzelay, M. (2001). *The new public management*. California: University of California Press.

Bass, B. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. NY: Free Press.

Bass, B. (2008). *The Bass Handbook of Leadership: Theory, research and managerial Applications*. NY: Free Press.

Bekkers, V. (1998). Wiring Public Organizations and Changing Organizational Jurisdictions. En I. Snellen, y W. Van de Donk (Eds.), *Public Administration in an information age: a handbook*. Amsterdam: IOS Press.

Bem, D., y Allen, A. (1974). "On predicting some of the people some of the time: the search of cross situational consistencies in behaviour". *Psychological Review*, 81: 506-520.

Bennis, W., y Nanus, B. (1985). *Leaders: the strategies for taking care*. NY: Harper and Row.

Bertalanffy, L. (1982). *Robots, Hombres y Mentas*. Madrid: Alianza Editorial.

Berger, P., y Luckmann, T. (1989). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bishop, P. (2000). *Representative democracy, participation and globalization*. Paper IIAS Conference, Bologna 19-22 Junio.

Black, M. (1966). *Modelos y Metáforas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Blake, R., y Mouton, J., (1964). *The managerial grid: The key to leadership excellence*. Houston: Gulf Publishing Co.

Blau, P.M., y Scott, W.R. (1962). *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler.

Blau, P. M., y Meyer, M. W. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.

Blutman, G. (1994). *Orden y desorden en la reforma del estado: Cambios en la argentina entre 1989 – 1992*. Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Economicas, UBA.

Boal, K., y Hooijberg, R. (2000). "Strategic Leadership: moving on". *Leadership Quarterly*, 11: 515-49.

Bogason, P. (2007). Post modern public administration. En E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Bonifacio, A. (2013). La reforma del Estado y la administración pública. Una revisión sobre políticas, instrumentos y enfoques. En M. Krieger (Ed.), *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Bresser Pereira, L., y Cunill Grau, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal. En L. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (Eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.

Burrell, G., y Morgan, G. (1998). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Vermont: Ashgate.

Boltanski L., y Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Editions Gallimard.

Borins, S. (2002). "Leadership and innovation in the Public Sector". *Leadership and Organization Development Journal*, 23 (8): 467-76

Boston, J., Martin, J., Pallot, J., y Walsh, P. (1996). *Public management: the New Zealand model*. Auckland: Oxford University Press.

Bouckaert, G. (2000). *Trajectories of Modernization and Reform in Financial Management in the Public Sector*. Sudafrica: School of Management and Planning, University of Stellenbosch.

Boyett, I. (1997). "The public sector entrepreneur: a definition". *International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research*, 3 (2): 77-92.

Bulmer, S. (1994), "The governance of the European Union: A new institutionalist approach". *Journal of Public Policy*, 13: 351-80.

Burns, J. (1978). *Leadership*. NY: Harper and Row.

Burrell G., y Morgan G. (1998). *Sociological Paradigms and Organizacional Analysis*. USA: Ashgate Publishing Company.

Callon M. (1987). Some elements of a Sociology of Translation. En Latour, B. (Ed), *Power, action and belief: A new sociology of knowledge*. Londres: Routledge.

Cao, H., y Vaca, J. (2006). "El fracaso del proceso descentralizador argentino" Presentado en el Panel de Clausura de las Vª Jornadas sobre Democracia Participativa "Construyendo la Democracia Participativa: Experiencias y propuestas de la Sociedad Civil y el Estado a 10 años de la Constitución de la Ciudad" – Facultad de Ciencias Sociales (UBA) – Asociación Civil "Mariano Moreno – Buenos Aires, 23 de Setiembre de 2006 .

Castells, M. (1998). *¿Hacia el Estado red?: Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado. Brasilia: MARE.

Castells, M. (2000). *The rise of the network society*. Oxford: Oxford University Press.

Cassirer, E. (1967). *Antropología filosófica*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Chambers, R. (1998). Public management: Towards a radical agenda. En: Martin Minogue (Ed.), *Beyond the New Public Management*. UK: Edward Elgar Publishing, Inc.

Chandler, R. (1962). *Strategy and Structure*. USA: MIT Press

Christensen, T., y Lagreid, P. (2001). New Public Management: ¿Undermining political control? En T. Christensen and P. Lagreid (Eds.), *New Public Management: The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.

Christensen, T., y Lagreid, P. (2007). "Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos". *Gestión y Política Pública*, volumen xvi número 2, ii semestre: 539-564. Mexico: Cide

Christensen, T., and Lagreid P. (2007). "The Whole-of-Government approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.

Cleveland, H. (1972). *The future executive: A guide for tomorrow's managers*. New York: Harper and Row.

Clift, S. (2000). *The E-Democracy E-Book: Democracy is on line*, <http://www.publicus.net>

Coble-Vinzant, J., y Crothers, L. (1998). *Street level leadership: Discretion and legitimacy in front-Line public service*. Washington DC: Georgetown University Press.

Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 Marzo 1972: 1-25.

Conger, J., y Kanungo, R. (1987). "Towards a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings". *Academy of Management Review*, 12: 637-647.

Cooper, T., y Lewis, J. (1992). *Exemplary public administrators: Character and leadership in Government*. San Francisco: Jossey Bass.

Creel, H. (1964). "The beginning of bureaucracy in China: The origin of the Hsien". *Journal of Asian Studies*, 23(2): 155-83.

Crozier, M. (1997). "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". *Reforma y Democracia*, Venezuela: CLAD, No. 7, enero: 7-18.

Davis, J., Schoorman, E., y Donaldson, L. (1997). "Towards a stewardship theory of management". *Academy of Management Review*, 22(1): 20-47.

Dellasanta, A., y Módolo, Ch. (2013). Administración Financiera. En M. Krieger (Ed.), *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar

Denis J.L., Langley A., y Rouleau L. (2007). Rethinking leadership in Public Organizations. En E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Donahue, J. D. (1999). *Making Washington work: Tales of innovation in the Federal Sector*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Dorfman, P. (2004). International and cross cultural leadership research. En B. Punnet y O. Shenkar (Eds.), *Handbook for international management research*. USA: University of Michigan.

Douglas, M. (1978). Cultural Bias. En M. Douglas (Ed.), *The Active Voice*. London: Routledge and Kegan.

Douglas, M. (1996). *Natural Symbols*. NY: Routledge.

Downton, J. (1973). *Rebel leadership: commitment and charisma in the revolutionary process*. NY: Free Press.

Drechsler, W. (2005). "The Re-Emergence of "Weberian" public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern European perspective". *Halduskultuurl*, 6: 94-108.

Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Du Gay, P. (2005). Bureaucracy and liberty: State, authority, and freedom. En P. Du Gay (Ed), *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Dunn, J. (1990). *Capitalism, socialism and democracy: Compatibilities and contradictions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dunn, W., y Miller, D. (2007). "A critique of the new public management and the Neo-Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform". *Public Organization Review*, (7): 345-358.

Dutton, W. (1999). *Society on the line: information politics in the digital age*. Oxford: Oxford University Press.

Etkin, J., y Schvarstein, L. (1994). *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.

Etzioni, A. (1961). *A comparative analysis of complex organizations*. New York, Free Press.

Etzioni, A. (1994). *The Spirit of Community*. USA: Touchstone.

Fairholm, G. (1991). *Values Leadership: Towards a New Philosophy of Leadership*. NY: Praeger.

Felcman, I. (1991). *Reforma del Estado*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

Felcman, I. (1999). "Culturas organizacionales, los aportes de estudios empíricos cuantitativos", IV Simposio Nacional de Análisis Organizacional, Buenos Aires, Argentina.

Felcman, I., y Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Felcman, I., Blutman, G., y Velazquez, R. (2013). Cultura organizacional en la administración pública. El impacto del big bang paradigmático. En M. Krieger (Ed.), *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar

Felcman, I., Blutman, G., Azcorra, A., Bobeck, P., Engh, L., Goyburu, L., y Velazquez, R. (2013). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2). En I.Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Eds), *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.

Felcman, I., y Karpf, L. (2003). "Estudios empíricos sobre clima y cultura organizacional". Buenos Aires: Recursos Humanos y Organización (mimeo).

Felcman I. (1985). *Estudio sobre los empresarios argentinos*. UBA: Facultad de Ciencias Economicas, (mimeo).

Felcman, I., y Karpf, L. (1993). "Un aporte para análisis de comportamiento de empresarios argentinos". *Coloquio de IDEA*. Bariloche, Argentina.

Felcman, I., y Karpf, L. (1994). "Estudio sobre empresas públicas privatizadas. *Coloquio de IDEA*. Buenos Aires, Argentina.

Felcman, I., Krieger, M., y Larocca H. (2013). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Feldman, M. (2000). "Organizational Routines as a Source of Continuous Change". *Organizations Science*, 11: 611-629.

Fiedler, F. (1967). *A theory of leadership effectiveness*. NY: McGraw-Hill.

Fiedler, F. (1971). "Validation and extention of the contingency model of leadership effectiveness: a review of empirical findings". *Psychological Bulletin*, 76: 128-148.

Fiedler, F., y Garcia, J. (1987). *New approaches to effective leadership: cognitive resources and organizational performance*. NY: Wiley.

Fleury, S. (1998). "Política social, exclusión y equidad en América Latina" en: *Nueva sociedad*. Caracas: No. 156, julio-agosto, pp. 72-93.

Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)

Fry, G. (1995). *The Thatcher Government, the financial management initiative, and the "new cml service"*. USA: Wiley.

Fountain, J. (2001). *Building the virtual state: Information, technology and institutional Change*. Washington DC: Brookings Institution.

Frederickson, G. H. (2005). ¿Whatever happened to Public Administration? En E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Friedrich, C. J. (1963). *Man and his government: An empirical theory of politics*. New York: McGraw-Hill.

Fuertes, A., y Chayer, H. (2013). Planificación estratégica y calidad de la gestión: El caso del Ministerio de Trabajo y Empleo y Seguridad Social. En I. Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Eds), *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.

Fukuyama, F. (1994). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona. Ediciones B.

Galtung, J. (1966). *Teoría y Método de la Investigación Social*. Buenos Aires: Eudeba.

Gardner, H. (1983). *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. Basic Books, New York.

Gardner, H. (1995). *Leading minds: an anatomy of leadership*. New York: Basic Books.

Gardner, H. (1998). *Mentes creativas*. Barcelona: Paidós.

General Accounting Office (1997). *Performance Budgeting: post initiatives offer insight for GPRA implementation*. Washington DC.

Gibb, C. (1947). "The principles and traits of leadership". *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 42: 267-284.

Gillibrand, A., y Hilton, B. (1998). "Resource accounting and budgeting: Principles, concepts and practice". *Public Money and Management*, 18 (2): 21-28.

Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program (Globe) (2004). *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. Editado por R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta. California: Sage Publications.

Gonnet, J.P., (2012). "¿Cómo es posible el orden organizacional?: Hacia una revisión de los supuestos sociológicos acerca de las organizaciones". *Astrolabio*, Numero 9 (Bs. As., Argentina).

Goodsell, Ch. (2005). The Bureau as Unit of Governance. En P. De Gay (Ed.) *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Gore, A. (1995). *Common sense government: works better, costs less*. Washington DC: Government Printing Office.

Gregory, R. (2003). All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's public sector back together again. *International Public Management Review*, 4 (2): 41-58.

Hall, R.H. (1982). *Organizations: structure and process*. NJ: Prentice Hall.

Halligan, J. (1996). *The diffusion of Civil Service Reform*. Indiana: Indiana University Press.

Hammond, T. (2004). "Why is the Intelligence community so different (difficult?) to redesign?" Ponencia presentada en la SOG-conference, University of British Columbia, Vancouver, junio 15-17.

Heckscher, C., and Donnellon, A. (1994). *The Post-Bureaucratic organization: New perspectives on Organizational Change*. London: Sage.

Hersey, P. y Blanchard, K. (1982). *Management of organizational behavior: Utilizing human resources*. USA: Prentice Hall.

Herrera, J. (2013). Gobernabilidad democrática y políticas públicas. Una introducción conceptual. En M. Krieger (Ed.), *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar

Hesse, M. (1972). "Models and Analogies in Science". En P. Edwards (Ed.), *The Encyclopedia Of Philosophy* T.5, pp.354-9. New York: MacMillan.

Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. California: Sage Publications.

Hood, Ch. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.

House, R. (1971). "A path goal theory of leader effectiveness". *Administrative Science Quarterly*, 16: 321-338.

House, R. (1977). A theory of charismatic leadership. En G. Hunt y L. Larson (Eds.), *Leadership, the cutting edge*. Ill: Illinois University Press.

House, R., y Mitchell, T. (1974). "Path goal theory of leadership". *Journal of Contemporary Business*, 3: 81-97.

House, R., Spangler, D., y Woycke, J. (1991). "Personality and charisma in the U.S. Presidency: A psychological theory of leadership effectiveness". *Administrative Science Quarterly*, 36: 364-396

House, R., Delbecq, A., y Taris, T., (1997). "Value based leadership: a theory and an empirical test". *Working paper, Reginald H. Jones Center for Strategic Management, Wharton School of Management*.

House, R., y Aditya, R., (1997). "The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis?", *Journal of Management*, Vol 23, N°3, pgs 409-473, USA,

House, R., Wright, N., y Aditya, R. (1997). Cross cultural research on organizational leadership: a critical analysis and a proposed theory. En P. Earley y M. Erez (Eds), *New perspectives in international industrial organizational psychology*. San Francisco: New Lexington.

House, R., Shane, S., y Herold, D. (1996) "Rumors of the death of dispositional theory and research in organizational behavior are greatly exaggerated". *Academy of Management Review*, 21 (1): 203-224.

House, R., y Javidan, M. (2004). Overview of Globe. En R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta (Eds.), *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. California: Sage Publications.

Howell, J., y Higgins, C. (1990). "Champions of technological innovation". *Administrative Science Quarterly*, 1 (4): 249-264.

IDEA (2001). *El balance social*. Buenos Aires.

Jenkins, W. (1947). "A review of leadership studies with particular reference to military problems". *Psychological Bulletin*, 44: 54-79

Kahn, R., y Katz, D. (1953). *Leadership practices in relation to productivity and morale*. NY: Harper and Row.

Kapucu, N., Yuldashev, F., y Bakiev, E. (2009). "Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences". *European Journal of Economic and Political Studies, Fatih University, Estambul*, 2 (1): 39-60.

Katz, C. (1997). "Private Property versus Markets: Democratic and Communitarian Critiques of Capitalism". *The American Political Science Review*, 91 (2): 277-289.

Katzenstein, P. (1987). *Policy and politics in West Germany: The growth of a semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.

Kenny, D., y Hallmark, B. (1992). "Rotation design in leadership research. Special issue: individual differences and leadership". *Leadership Quarterly*, 31(1): 25-41.

Kenny, D., y Zaccaro, S. (1983). "An estimate of the variance due to traits in leadership". *Journal of Applied Psychology*, 68(4): 678-685.

Kettl, D. (1998). *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Kettl, D. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Khun, T. (1980). *La estructura de las revoluciones científicas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Klijn, E. (2007). *Networks and inter-organizational management: Challenging, steering, evaluation and the role of public actors in public management*. En E. Ferlie, L. Lawrence y Ch. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Kliksberg, B. (2005). "Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos". Artículo incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica))

Kliksberg, B. (2011). *Escandalos éticos*. Buenos Aires: Editorial Temas.

Cluckhohn, F., y Strodtbeck, F. (1961). *Variations in value orientation*. New York: Harper and Collins.

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: New government - society Interactions*. London: Sage.

Kouzes, J. y Posner, B. (1987). *The leadership challenge: how to get extraordinary things done in organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Krieger, M. (2001). *Sociología de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall.

Krieger, M. (2013). *Análisis comparado del planeamiento estratégico del caso Senasa con otras organizaciones públicas y el estado del arte en la literatura especializada*. En I. Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Eds.), *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.

Krieger, M. (2013). El Planeamiento estratégico público: Abordajes teóricos. En I. Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Eds.), *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Krugman, P. (2008). *Entrevista BBC de Londres*. Ver [www.bbc.co.uk/news/england/London](http://www.bbc.co.uk/news/england/London).

Lane, J.E. (1993). *The Public Sector*. London: Sage.

Lane, J.E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Larocca, H. (2013). Enfoques contemporáneos para los procesos de planificación. En I. Felcman, M. Krieger y H. Larocca (Eds.), *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

Lawrence, P., y Lorsch, J. (1967). "Differentiation and Integration in Complex Organizations". *Administrative Science Quarterly*, 12 (1): 1-47.

Lenk, K. y Traunmuller, R. (2000). "Perspectives of electronic government". Paper presentado en la conferencia sobre "Avances en Gobierno Electronico", Zaragoza, España, febrero 2000.

Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship*. Indiana: Indiana University Press.

Le Loup, L. (1988). From micro-budgeting to macro-budgeting. En I. Rubin (Ed.), *New Directions in Budget Theory*. Albany: Suny Press.

Lickert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.

Lindblom, Ch. (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review*, 19, pp. 79–88.

Litwin, G., y Stringer, R. (1968). *Motivation and organizational climate*. Boston: Harvard Business School Press.

Lord, R., Binning, J., Rush, J., y Thomas, J. (1978). "The effects of performance cues and leader behavior on questionnaire ratings of leadership behavior". *Organizational Behavior and Human Performance*, 21(1): 27-39.

Lord, R., De Vader, C. y Alliger, G. (1986). "A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: an application of validity generalization procedures". *Journal of Applied Psychology*, 71 (3): 402-410.

Lord, R., Foti, R., y De Vader, C. (1984). "A test of leadership categorization theory: Internal structure, information processing and leadership perceptions". *Organizational Behavior and Human Performance*, 34: 343-378.

Lord, R., y Maher, K. (1991). *Leadership and information processing: Linking perception and performance*. Boston: Unwin Hyman.

Lynn, L.E., Heinrich, C. y Hill, C. (2001). *Improving governance: a new logic for empirical research*. Washington D.C: Georgetown University Press.

Mackintosh, M. (1988). Public management for social inclusion. En M. Minogue, (Ed.), *Beyond the New Public Management*. U.K.: Edward Elgar Publishing Inc.

Makon, M. (2000). *Sistemas integrados de administración financiera en América Latina*. Chile: ILPES.

Mann, F. (1965). *Towards an understanding of the leadership role in formal organizations*. San Francisco: Chandler.

Mannheim, K. (1940). *Man and society in an age of reconstruction*. London: Routledge & Kegan.

March, J. y Olsen, J. (1983). "Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government". *The American Political Science Review*, vol. 77, No. 2.

March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. U.S.A: The Free Press.

March, J., y Simon, H. (1958). *Organizations*. New York: Wiley and Sons.

Martinez Nogueira, R. (2002). "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". *Revista Reforma y Democracia*, N° 24, Octubre. Caracas: CLAD.

Martínez Nogueira, R. (2014). "Las políticas públicas y las redes interorganizacionales: los problemas de coherencia y coordinación". *Voces del Fenix*. Plan Fenix, FCE-UBA.

Maslow, A. (1970). *Motivation and personality*. New York: Harper & Row.

Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Buenos Aires: Universidad de Lanús

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.

Martin, S. (1983). *Managing without managers*, Beverly Hills, USA: Sage.

Marx, M., y Hillix, W. (1972). *Sistemas y teorías psicológicas contemporáneas*. Buenos Aires: Paidós.

Mayntz, R. (1972). *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza Editorial.

Mayntz, R. (1998). "New challenges to governance theory", *Jean Monet Chair Paper RSC* No. 98/50

McClelland, D. (1985). *Human motivation*. USA: Glenview.

McClelland, D. (2010). *The achieving society*. USA: Martino Fine Books (reedición del libro original de 1961).

McFarland, L., Senen, S. y Childress, J. (1993). *Twenty first century leadership*. New York: Leadership Press.

Merton, R. (1968). *Social theory and social structure*. New York: Free Press.

Merton, R. (1952). "Bureaucratic structure and personality". En *Social Forces*, Vol. 17, Chapel Hill, pp. 560-568. Reimpreso en: R. K. Merton, A. P. Gray, B. Hockey y H. C. Selvin (Eds.), *Reader in bureaucracy*. USA: The Free Press. pp. 361-372.

Millward, B.H., y Provan, K. (2000). "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2): 359-380.

Miner, J., y Dachler, H. (1973). "Personnel attitudes and motivations". *Annual Review of Psychology*, 24: 379-402.

Mintzberg, H. (1985). *La estructura de las organizaciones*. Buenos Aires: Editorial Aguilar.

Mischel, W. (1973). "Towards a cognitive social learning reconceptualization of personality". *Psychological Review*, 80: 252-283.

Morgan, G. (1980). "Paradigmas, metáforas y resolución de problemas", *Administrative Science Quarterly*, 25 (4): 605-622.

Morgan, G. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: Editorial Ra-Ma.

Mulgan, G. (2005), "Joined-Up Government: Past, Present, and Future". En V. Bogdanor (Ed.), *Joined-Up Government*. British Academy Occasional paper 5, Oxford: Oxford University Press.

Nagel, E. (1979). *The structure of science*. Indianapolis: Hacket Publishing Company

Naim, M. (1995). "Latinoamérica: La segunda fase de la reforma". *Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos*. Año 12, número 2.

National Audit Office (1996). *State Audit in the European Union*. Londres.

Next Steps Team (1998). *Towards Best Practice*. London.

Nogueira, M. A. (1998). *As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática do Estado*. Sao Paulo, Brasil: Editora Paz e Terra.

Nora, S., y Minc, A. (1980). *La informatización de la sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Economica.

Osborne, D., y Gaebler T., (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Osborne, D., y Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy*. Addison Wesley.

OECD/PUMA (1994). "Public Management Developments". Paris: OECD.

OECD (1999). "European Principles for Public Administration". OECD: *Sigma Paper 27*

OECD (2002). "Public sector modernization: A new agenda". OECD Global Forum.

Olsen, J.P. (2005) "Quizá sea el momento de redescubrir la burocracia", Publicado en la Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 31. Caracas. Febrero 2005.

- Oszlak, O (1999). "De menor a mejor: El desafío de la "segunda" reforma del estado". *Revista Nueva Sociedad, No. 160, Venezuela*.
- Oszlak, O. (2006). "Burocracia estatal: política y políticas públicas" *PostData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, Abr. Buenos Aires, Argentina.
- Parsons, T. (1951). *The social system*. New York: The Free Press.
- Perrow, Ch. (1970). *Organizational analysis: a sociological perspective*. California: Belmont.
- Perrow, Ch. (1972). *Complex Organizations*. USA: Glenview.
- Peters, T. (1989). *Thriving on Chaos*. London: Pan Books.
- Pollitt, Ch. (2001). "Integrating Financial and Performance Management" *Journal on Budgeting*. Paris: OECD.
- Pollitt, C. (2003a), "Joined-up Government: a Survey". *Political Studies Review*, 1 (1): 34–49.
- Pollitt, C. (2003b). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University.
- Pollit, Ch., y Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Popper, K. (1974). *Conocimiento objetivo*. Madrid: Tecnos.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.

Rainey, H. (1991). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Redford, E. (1969). *Democracy in the Administrative State*. NY: Oxford University Press.

Rhodes, R. (1996). "The new governance: governing without government". *Political Studies*, 44: 652–67

Rhodes, R. (1997). *Understanding governance. Policy networks, reflexivity and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Riccucci, N. (1995). *Unsung heroes: Federal executives making a difference*. Washington D.C.: Georgetown University Press,

Ricoeur, P. (1980). *La metáfora viva*. Madrid: Ediciones Europa.

Rosenau, J. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press,

Rousseau, J. (2012). *El contrato social*. Madrid: Penguin Random House Grupo Editorial (reedición)

Rubin, I., (2007) "Budget and Accounting Reforms. En E. Ferlie, L. Laurence y Ch. Pollitt (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Rutgers, M., y Scheurs, P. (2000). "Briefly noted from Europe: Discovering the European notion of public administration". *Administrative Theory and Praxis*, 22 (3): 621- 629.

Saltman, R., y Ferroussier-Davis, O. (2000). "The concept of stewardship in health policy". *Bulletin of the World Health Organization*.

Say, J.B. (2011). "Manual práctico de Economía Política". *Catalogo general de la librería española e hispanoamericana*, Cámara Oficial del Libro de Barcelona. Edición Reimpresión de Kraus Reprint Company, 1935 Procedencia del original Universidad de Virginia Digitalizado 10 Ene 2011.

Schein, E. (1999). *Corporate culture, survival guide*. San Francisco: Jossey Bass.

Schein, E. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. NY: Jossey Bass.

Schumpeter, J. (1983). *The theory of economic development*. Reimpresión del original de 1934, NJ: Transaction Publishers.

Schmid, H. (1992). *Executive Leadership in Human Services Organizations*. USA: Sage.

Schneider, B. (1987). "The people make the place". *Personnel Psychology*.

Schumacher, F. (1990). *Lo pequeño es bello*. Madrid: Herman Blume Ediciones.

Schumpeter, J. (2000). *Capitalism, socialism and democracy*. USA: Routledge.

Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. New York: Harper and Row.

Senge, P. (1998). *La quinta disciplina*. Buenos Aires: Granica SA-Adelphi S.A.

Senn, A., y Kliksberg, B., (2011). "Primero la Gente". Buenos Aires: Editorial Temas.

Sethia N., y Von Glinow M. (1985). Arriving at four Cultures by managing the reward system. En R. Kilmann (Ed.), *Gaining control of the corporate culture*. USA: Wiley and Sons.

Simon, H. (1971). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.

Simon, H. (1987). "Making management decisions: the role of intuition and emotion". *Academy of Management Executive*, 1 (1): 57-64.

- Simonton, D. (1987). "Presidential inflexibility and veto behavior: two individual situational interactions". *Journal of Personality*, 55 (1): 1–18.
- Smith, A. (2004). *La riqueza de las naciones*. Buenos Aires: Longseller.
- Snellen, I. (1998). "Street level bureaucracy in an information age". En I. Snellen y W. Van De Donk (Eds), *Public Administration in an Information Age: A Handbook*. Amsterdam: IOS Press.
- Snellen, I. (2007). *E-Government: A challenge for public management*, en E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (eds), op. cit.
- Spangler, W., y House, R. (1991). "Presidential effectiveness and the leadership motive profile". *Journal of Personality and Social Psychology*, 603 (3): 439-455.
- Speth, J. (1994). *Governance for sustainable human development*. UNDP.
- Spink, P. (1997). "Technical possibilities and political imperatives in 70 years of administrative reform". Fundação Getulio Vargas, mimeo.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Stiglitz, J. (2008). *Entrevista BBC de Londres*. Ver [www.bbc.co.uk/news/england/London](http://www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Stogdill, R. (1948). "Personal factors associated with leadership: a survey of literature". *Journal of Psychology*, 25: 35-71.
- Stogdill, R., y Coons, A. (1957). *Leadership behavior: its description and measurement*. Ohio: Ohio State University Press.
- Suarez, F., y Felcman, I. (1974). *Tecnología y Organización*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Suarez, F., Felcman, I., y Stuhlman, L. (1974). *La relación organización-contexto*. Catedra de Sociología de las Organizaciones, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad de Buenos Aires, mimeo.

Suarez, F. (2000). *Construcción del saber administrativo: modalidades que asume la investigación en la argentina desde 1958*. Proyecto UBACYT 2001-2002. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Taleb, N. (2008). *El Cisne Negro*. Buenos Aires: Paidós.

Thompson, M., Ellis, R., y Wildawsky, A. (1990). *Cultural Theory*. USA: Westviwe Press.

Tennenbaum, R., y Schmidt, W. (1973). "How to choose a leadership pattern". *Harvard Business Review*, 51: 162-180.

Terry, L. (1995). *Leadership of public bureaucracies: The administrator as conservator*. California: Sage.

Thompson, J., (1967). *Organizations in Action*. New York: Mc Graw Hill.

Trice, H., y Beyer, J. (1986) "Charisma and its routinization in two social movement organizations". *Research in Organizational Behavior*.

Trice, H., y Beyer, J. (1991). "Cultural leadership in organizations". *Organizational Science*, 8: 113-164.

Trist, E., y Bamforth, K. (1951). "Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting". *Human Relations*, 4: 3-38.

U.K. Ministers Cabinet, (1991). *The citizen's charter: Raising the standard*. London.

UNESCO, (1998). "Governance". *International Social Science Journal*, March.

Vilas, C. (2000). "¿Más allá del Consenso de Washington?: Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 18, octubre, pp. 25-76. Caracas.

Vroom, V., y Yetton, P. (1973). *Leadership and decision making*. Pitt: University of Pittsburgh Press.

Weber, M. (1980). *Economía y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Whitehead, A. (1925). *Science and the modern world*. London: Macmillan.

Williamson, J. (1989). *What Washington Means by Policy Reform*. Washington DC.

Williamson, J. (1993). *Democracy and the Washington Consensus*. Washington: World Development Bank.

Williamson, O. E. (1979). "Transaction-Cost economics: The governance of contractual relations". *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, 233-61.

Winter, D. (1991). "A motivational model of leadership: predicting long term management: Success from TAT measures of power motivation and responsibility". *Leadership Quarterly*, 2(2): 67-80.

Yukl, G. (1994). *Leadership in organizations*. New Jersey: Prentice Hall.

Zaccaro, S., Foti, R., y Kenny, D. (1991). "Self-monitoring and trait-based variance in leadership: an investigation of leader flexibility across multiple group situations". *Journal of Applied Psychology*, 76(2): 308-315.

## **ANEXO A**

### **El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>) como caso de planificación participativa.**

#### **Porque se incluye este caso en la tesis?**

El sentido de su inclusión obedece a la necesidad de ilustrar de manera detallada una experiencia de planeamiento estratégico participativo, que muestra el potencial destino final que puede tener la consolidación de un nuevo campo paradigmático igualitario con modelo de gestión participativo.

En esta experiencia, el autor de la tesis se desempeñó como Director del Equipo Técnico que llevo adelante la experiencia. Varios profesionales de dicho equipo hicieron oportunamente sus aportes para la elaboración de este caso (Felcman et al. 2013)

A los efectos de garantizar coherencia estilística, la bibliografía empleada para la elaboración del caso, se incluye dentro del mismo anexo A y no dentro de las Referencia Bibliográficas generales.

## Índice

1. La génesis del Proyecto: una visión compartida de futuro.
2. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y la puesta en marcha del PEA<sup>2</sup>.
3. Fundamentos para elaborar un Plan Estratégico Sectorial.
  - 3.1. Conceptos básicos y definiciones de Planificación Estratégica.
  - 3.2. ¿Qué es la Planificación Estratégica Participativa y por qué hablamos de ella?
  - 3.3. La legitimidad y las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planificación Estratégica Participativa Sectorial.
  - 3.4. La visión del otro: los actores y el juego social.
    - 3.4.1. *¿Qué es y cómo actúa un actor social?*
4. La Lógica Metodológica del PEA<sup>2</sup>
  - 4.1. La lógica metodológica: los 8 pasos.
    - 4.1.1. *Paso 1: Dirección estratégica*
      - a) *Territorio de la Visión*
      - b) *Visión*
      - c) *Misión*
      - d) *Valores*
      - e) *Fines Estratégicos/Objetivos*
    - 4.1.2. *Paso 2: Escenarios futuros más probables*
      - a) *Tendencias*

*b) Mapa de actores*

*4.1.3. Paso 3: Situación actual*

*4.1.4. Paso 4: Matriz y análisis F.O.D.A.*

*4.1.5. Paso 5: Elaboración de las Metas*

*4.1.6. Paso 6: Brechas (situación actual vs. situación requerida)*

*4.1.7. Paso 7: Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas*

*4.1.8. Paso 8: Plan Estratégico Participativo Sectorial*

**4.2. Marco Conceptual Integrador**

**5. Los 5 procesos centrales de la lógica participativa**

**5.1. Proceso 1: Dirección, Elaboración de Propuestas Técnicas, Sistematización y Validación.**

*5.1.1. Constitución del equipo central de proyecto.*

*5.1.2. Elaboración del documento de proyecto y validación política*

*5.1.3. Constitución del equipo de trabajo ampliado*

*5.1.4. Funcionarios del MAGyP*

*5.1.5. Formadores nacionales*

*5.1.6. Facilitadores provinciales*

*5.1.7. Diseño detallado de la lógica metodológica de los ocho pasos*

*5.1.8. Diseño detallado de la lógica participativa*

*5.1.9. Elaboración técnica de propuestas*

*5.1.10. Sistematización de los aportes de los actores*

*5.1.11. Validación y elaboración de documentos finales*

**5.2. Proceso 2: Generación de una Visión Compartida**

- 5.2.1. *Lanzamiento interno del proyecto (MAGYP)*
- 5.2.2. *Lanzamiento público del proyecto (convocatoria a actores)*
- 5.2.3. *Constitución de los ámbitos de participación*
- 5.2.4. *Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre la Dirección Estratégica*
- 5.2.5. *Primer Seminario Nacional para validación de la Dirección Estratégica*
- 5.2.6. *Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre O/A y F/D*
- 5.2.7. *Segundo Seminario Nacional para la validación de la matriz FODA*
- 5.2.8. *Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre Metas*
- 5.2.9. *Tercer Seminario Nacional para la validación de Metas*
- 5.2.10. *Distribución de propuesta técnica y aportes sobre Líneas Estratégicas y Políticas.*
- 5.2.11. *Cuarto Seminario Nacional para validación de Líneas Estratégicas y Políticas*
- 5.3. Proceso 3: Diseño y Funcionamiento de los Ámbitos de Participación**
  - 5.3.1. *Consejo Federal Agroalimentario (CFA)*
  - 5.3.2. *Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP)*
  - 5.3.3. *Consejo Federal Asesor Ciencia y Tecnología (CFACyT)*
  - 5.3.4. *Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS)*
  - 5.3.5. *Consejo Interministerial*
  - 5.3.6. *Consejo Representantes del Poder Legislativo*
  - 5.3.7. *Consejo General*
  - 5.3.8. *El PEA<sup>2</sup> en las Provincias*
  - 5.3.9. *Actores participantes: el PEA<sup>2</sup> en cifras*
- 5.4. Proceso 4: Metodología y Técnicas Participativas**
  - 5.4.1. *Seminarios*
  - 5.4.2. *Talleres*

*5.4.3. Jornadas Regionales y Provinciales*

*5.4.4. Técnicas de Visión Compartida*

5.5. Proceso 5: Actividades Complementarias

*5.5.1. Programa de Generación de Pensamiento Estratégico*

*5.5.2. Programa de Formación de Dirigentes*

*5.5.3. Programa para el Fortalecimiento Institucional de Escuelas Agrotécnicas*

*5.5.4. Relevamiento de expectativas de poblaciones del interior del país vinculadas a la actividad agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial*

*5.5.5. Estudio sobre cultura y liderazgo en el sector Agroalimentario y Agroindustrial*

*5.5.6. Investigación sobre planes estratégicos en América Latina*

6. La Producción del PEA<sup>2</sup>. Productos concretos obtenidos a lo largo del proceso

6.1. Dirección Estratégica

6.1.1. Territorio de la Visión

6.1.2. Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos

6.2. Escenarios futuros más probables al 2020: identificación de Oportunidades y Amenazas.

6.3. Situación Actual: identificación de Fortalezas y Debilidades para las principales Cadenas de Valor.

6.4. Matriz F.O.D.A.

6.5. Las Metas 2020

- 6.6. Impacto macroeconómico
- 6.7. Brechas y formulación de políticas, programas y acciones
- 6.8. Marco Conceptual Integrador (MCI)

## 7. Epílogo

## **1. La génesis del Proyecto: una visión compartida de futuro**

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA<sup>2</sup>) tuvo sus orígenes hacia finales del año 2009, luego de que el Poder Ejecutivo Nacional tomara la decisión de transformar la anterior Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca en el *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación* (MAGyP).

Las primeras acciones de este nuevo Ministerio reflejaron la necesidad de proporcionar al Sector Agroalimentario y Agroindustrial una planificación estratégica que permitiera delinear metas sustentables y políticas futuras estables y previsibles, reconociendo la existencia de un contexto de desconfianza, producto de un conflicto generado en el año 2008; por esta razón, la planificación debía involucrar y comprometer a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino, como elemento clave para garantizar su éxito.

Esta idea-fuerza se llevó adelante bajo la forma del así denominado *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020* (PEA<sup>2</sup>). A dichos efectos se creó un Equipo Central de trabajo que se fue consolidando a lo largo de todo el proceso, y que incluyó la colaboración de expertos en temáticas metodológicas, agropecuarias, agroalimentarias, agroindustriales y macroeconómicas, entre otras.

Con la creación del PEA<sup>2</sup> se pretendió promover, a través de políticas públicas, una visión compartida de futuro de todos los actores sociales vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (A<sup>2</sup>), convocándolos, a partir de una metodología especialmente diseñada, a participar en la construcción del Plan.

## **2. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y la puesta en marcha del PEA<sup>2</sup>**

Con el acento puesto en la construcción colectiva de un Plan para el Sector A<sup>2</sup> Argentino, el MAGyP, como representante del Estado, convocó a la

participación activa a todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboraran dicho Plan.

En este contexto, la planificación estratégica participativa se situó como una herramienta privilegiada de transformación, basada en un conocimiento teórico-práctico, promoviendo el desarrollo de la sociedad a partir de la previsión del futuro y de un conocimiento preciso del presente, sobre un proceso de generación de visión compartida destinado a la transformación de la realidad en el largo plazo. Fue una herramienta de gestión participativa por excelencia. Se buscó esencialmente una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favoreció el involucramiento y el compromiso de los actores con un futuro imaginado colectivamente.

### **3. Fundamentos para elaborar un Plan Estratégico Sectorial<sup>1</sup>**

#### **3.1. Conceptos básicos y definiciones de Planificación Estratégica**

La planificación estratégica es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla. Se trata entonces de una herramienta para la toma de decisiones y permite anticipar pensamiento y acción para enfrentar situaciones que potencialmente puedan presentarse en el futuro, ayudando con ello a orientar los esfuerzos y recursos hacia metas realistas de desempeño.

#### **3.2. ¿Qué es la Planificación Estratégica Participativa y por qué hablamos de ella?**

Tal como se mencionara anteriormente, se trata esencialmente de una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación

---

<sup>1</sup> No es objetivo de este artículo desarrollar en detalle los conceptos, métodos e instrumentos vinculados a la lógica metodológica que permite elaborar un plan estratégico de forma participativa. Quienes estén interesados en ello, pueden recurrir a "Planificación Estratégica Participativa. Principales conceptos y metodologías aplicables en la formulación de políticas públicas y la planificación sectorial" (Felcman, I. Blutman, G., Azcorra, A., Goyburu, L, et al. en Krieger, M. 2012).

de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un proyecto colectivo de futuro. Esto nos lleva a la necesidad de precisar algunas distinciones entre el concepto tradicional de planificación normativa y este enfoque diferente que adoptó el PEA<sup>2</sup>.

La planificación normativa o tradicional es la forma convencional de planificar: un equipo técnico presenta un esquema rígido de metas y objetivos, buscando luego intervenir en el curso de los procesos económicos y sociales mediante políticas, programas y acciones elaboradas por este mismo equipo. Sin embargo, la tendencia contemporánea en planificación es fomentar metodologías participativas, donde los diferentes interlocutores/actores se involucren y luego comprometan con la integralidad del plan. Esta metodología era la que más se ajustaba al contexto por el que estaba atravesando el Sector A<sup>2</sup>, ya que se asumía que difícilmente un actor podría comprometerse con algo en lo que no había podido intervenir con sus aportes o donde no habían sido tenidas en cuenta sus expectativas, necesidades e intereses.

El planeamiento estratégico participativo, como herramienta para pensar y transformar la realidad con visión de futuro, se desarrolla mediante 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.

### **3.3. La legitimidad y las capacidades del Estado para poner en marcha procesos de Planificación Estratégica Participativa Sectorial**

Si las décadas del '80 y '90 estuvieron caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, hoy se visualiza la consolidación de una corriente refundadora, profundamente crítica del Estado prescindente, pero al mismo tiempo consciente de que no es conveniente volver al modelo tradicional burocrático-weberiano de gestión. Parece necesario el diseño de un nuevo modelo, diferente y equidistante de ambos extremos.

La búsqueda de ese nuevo modelo organizacional público apunta hacia un modelo organizacional más igualitario/participativo. La planificación estratégica participativa, en este contexto, se sitúa como una herramienta clave.

Las sucesivas crisis internacionales de los últimos años, fortalecieron la idea en los ámbitos dirigenciales que el desarrollo social depende fuertemente de que el Estado, el mercado y la sociedad civil logren una convergencia. El rol del Estado en este marco es fundamental: ejecutando políticas públicas, protagonizando los procesos y regulando los intereses sectoriales en pos de lograr el interés colectivo. Asimismo, la participación de los actores se torna fundamental, en la medida que se encuentren involucrados en la planificación colectiva.

Una de las lecciones más importantes que podemos aprender del análisis de la vida económica y social de los países 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 interna y externa. Podemos decir que la falta de confianza es un déficit de *capital social* (Coleman, 1995), y que la planificación estratégica participativa colabora con su reconstrucción.

### **3.4. La visión del otro: los actores y el juego social**

#### *3.4.1. ¿Qué es y cómo actúa un actor social?*

Para reconstruir la confianza y encarar un proceso de planificación participativa, se debe suponer la existencia de *actores*, ya que ellos forman parte de la realidad que se intenta transformar. Estos 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.

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. En este sentido se constituyen como portadores de ideas, y en muchos casos, creadores de esas ideas y propuestas.

El planeamiento estratégico participativo busca y consigue esclarecer el mapa de actores y sus estrategias desplegadas en el juego social.

## **4. La Lógica Metodológica del PEA<sup>2</sup>**

#### 4.1. La lógica metodológica: los 8 pasos

La lógica metodológica puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al Plan Estratégico. Es un orden que se debe sostener en los diferentes procesos participativos de manera que se pueda obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo. La idea central es clara: la participación sin método sólo genera caos. La lógica metodológica adoptada por el PEA<sup>2</sup>, y que se refleja en el Gráfico 1, se compone de ocho pasos diferentes:



Gráfico 1: Lógica Metodológica – Secuencia de 8 Pasos

Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3 PEA<sup>2</sup>

La conjunción de lógica metodológica y lógica participativa, dará como resultado un Plan Estratégico Participativo. Esto significa que los ocho pasos que señalan el camino metodológico deberán ser empleados por todas las instancias de participación de actores a lo largo del proceso en su conjunto. Es esta combinación de lo metodológico con lo participativo la que asegura la obtención de un plan coherente, a su vez acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación, siempre con el

Estado impulsando un proyecto estratégico y articulando intereses sectoriales en función del interés general.

#### *4.1.1. Paso 1: Dirección estratégica<sup>2</sup>*

La Dirección Estratégica está conformada por seis componentes clave que son el Territorio de la Visión, la Visión, la Misión, los Valores, los Fines Estratégicos y los Objetivos. Ellos conducirán el accionar destinado a alcanzar las metas futuras deseadas.

**a) Territorio de la Visión:** alude al esquema conceptual y metodológico que sintetiza los múltiples aportes de los actores participantes que debaten acerca de la Dirección Estratégica (el primer paso de la Lógica Metodológica). A partir de los aportes recibidos se construyen Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, los cuales permiten elaborar versiones preliminares de tales conceptos y posibilitar luego la identificación de una serie de tensiones, poniendo de manifiesto intereses particulares expresados por los diferentes actores vinculados al sector a planificar. Estos Territorios constituyen entonces el escenario para la generación de consensos.

En tal sentido, las principales tensiones, si bien involucran opiniones, aportes, ideas, intereses encontrados, no necesariamente tienen que ser divergentes. Muchas de ellas, que históricamente se consideraron divergentes, pueden ser vistas como complementarias. La generación de una visión compartida contribuye a dicho fin. Se determinan los diferentes campos paradigmáticos y se procede a definir si son convergentes o divergentes y en qué medida lo son. Una vez delimitado el Territorio de la Visión, se está en condiciones de poder delinear la Visión, la Misión, los Valores, los Ejes Estratégicos y los Objetivos.

**b) Visión:** La visión es un espacio referencial, una idea-fuerza que se ubica en un horizonte temporal lejano y describe una situación futura deseada. La visión expresa la identidad futura que se desea alcanzar.

---

<sup>2</sup> Para ampliar, ver *Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos. Aportes para elaborar un proyecto compartido*, PEA<sup>2</sup>, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

Se construye la Visión respondiendo a la pregunta QUÉ (Senge, 1990). Si hablamos de una Visión Compartida, diremos que es la posibilidad que tienen todos los actores de elaborar colectivamente una identidad futura.

**c) Misión:** Si la Visión dice el *qué*, la Misión define el PARA QUÉ (Senge, op.cit.).

La Misión es, en este esquema, el punto de partida para el diseño de los objetivos. Es la guía o marco de referencia para orientar las acciones y enlazar lo deseado con lo posible (Franklin, 2004).

**d) Valores:** Los Valores pueden ser entendidos como aquellas convicciones profundas de los seres humanos que determinan su manera de ser. Son creencias de que algo es preferible y digno de aprecio, y estructuran los motivos, los esfuerzos y las acciones.

Si la Visión habla del Qué y la Misión del Para Qué, los Valores se construyen respondiendo a la pregunta Cómo: ¿CÓMO QUEREMOS LOGRAR EL QUÉ Y EL PARA QUÉ? (Senge, op.cit.).

**e) Fines Estratégicos / Objetivos:** Toda Misión lleva asociados una serie de Fines Estratégicos, que se definen como espacios propositivos mediante los cuales resulta posible, a continuación, fijar objetivos. Cada uno de estos Fines Estratégicos, habrá de desplegarse luego en Objetivos.

En este sentido, se puede decir que la Visión y Misión, se operacionalizan a través de una serie de Fines Estratégicos que orientan luego políticas, programas y acciones y enlazan lo deseado con lo posible (desagregados, cada uno de ellos, en un conjunto de objetivos componentes) (Senge, 1990).

#### *4.1.2. Paso 2: Escenarios futuros más probables*

Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones que se desarrollan en la trayectoria que va desde la situación actual hasta la situación objetivo (Lafuente, 1996)<sup>3</sup>.

Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles que pueden utilizarse para promover los cambios deseados. Así, el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos futuros más probables donde se sitúa y opera el Plan.

El análisis de escenarios se compone de dos elementos:

**a) Tendencias:** El análisis del entorno consiste en la identificación de las tendencias económicas, sociales, demográficas, políticas, culturales, legales, científico-tecnológicas, históricas, y su evolución más probable hacia el futuro. Dichas tendencias son sistematizadas como **oportunidades** y **amenazas** que afectan o pueden afectar en el futuro al Sector que estemos considerando,

**b) Mapa de actores:** La elaboración de los escenarios futuros más probables supone también identificar y caracterizar a los actores que intervendrán en dicho proceso. La idea es realizar un análisis de la correlación de fuerzas y motivaciones que pueden establecerse a partir de la existencia de varios actores vinculados directa o indirectamente al Sector.

#### *4.1.3. Paso 3: Situación actual*

La descripción de la situación actual supone identificar las diversas realidades problemáticas a las que se enfrenta el Sector. El resultado de este proceso es un esquema de condiciones que señalan las **fortalezas** y **debilidades** del Sector, con el fin de determinar la capacidad que se posee para lograr los objetivos (Bendlin, 2005).

---

<sup>3</sup> La palabra escenario fue introducida en prospectiva por Herman Kahn en la década del 60 en su libro "El año 2000". En Francia, el equipo de la OTAN fue el primero en utilizar el método de los escenarios, con ocasión de un estudio de prospectiva geográfica.

#### 4.1.4. Paso 4: Matriz y análisis F.O.D.A.

El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas) es una herramienta a través de la que se pueden determinar estrategias en la búsqueda de un futuro deseado que se puede visualizar gráficamente en un cuadro de doble entrada que permite el análisis (ver Gráfico 2: Matriz F.O.D.A.).

Constituye una herramienta útil para la toma de decisiones sirviendo de apoyo al planeamiento en cuanto posibilita una síntesis del diagnóstico actual y orienta las decisiones sobre estrategias.

Análisis del entorno \ Análisis interno	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	Potencialidades	Riesgos
Amenazas	Desafíos	Limitaciones

Gráfico 2: Matriz F.O.D.A.

Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3 PEA<sup>2</sup>

#### 4.1.5. Paso 5: Elaboración de las Metas

Por definición, las metas, se establecen como instrumentos para gestionar el avance hacia el logro de los objetivos propuestos, fijando las prioridades. Estas, al igual que los objetivos, deben ser medibles, coherentes, razonables, estimulantes y claras. Deben informar sobre cantidad, costo, tiempo, deben ser verificables y deben formularse a través de indicadores que permiten su cuantificación y posterior medición. Las metas son, en definitiva, la cuantificación de los objetivos en términos de factibilidad y alta probabilidad de logro.

#### 4.1.6. Paso 6: Brechas (situación actual vs. situación requerida)

Las brechas se presentan como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presente y como un espacio abierto para la reflexión y la acción

destinada a producir el cambio situacional para el futuro por medio de modificaciones en todas o en algunas de sus dimensiones/aspectos. Hacen referencia entonces a la distancia existente entre la situación actual y la situación deseada.

#### *4.1.7. Paso 7: Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas*

Las políticas públicas se definen como los grandes cursos de acción que se despliegan en programas, actividades y tareas, que permiten cerrar la brecha existente entre la situación actual y la situación requerida.

Constituyen el eslabón final del proceso de planificación participativa. Deberán orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos en el plan. Suponen un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados.

#### *4.1.8. Paso 8: Plan Estratégico Participativo Sectorial*

Una vez desarrolladas todas las etapas anteriores se espera haber alcanzado los siguientes productos finales

- Espacios institucionales de participación estables y consolidados en el tiempo.
- Proceso participativo inclusivo y dinámico, fortalecedor de la confianza social, estimulador de la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de la sociedad.
- Capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos públicos-colectivos.
- Fortalecimiento institucional y construcción de un Estado “fuerte” y “atlético” (Oszlak, O. en Kliksberg, 1994), con capacidad para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida colectivamente.

- Vigorización del vínculo Estado-sociedad, a través de la participación de los diferentes actores en la elaboración de políticas públicas a largo plazo.
- Documento del Plan Estratégico consensuado y avalado por todos los actores sociales involucrados.
- Ley del Plan Estratégico y leyes complementarias que contribuyan a su institucionalización.

#### **4.2. Marco Conceptual Integrador**

El Marco Conceptual Integrador (MCI) es un instrumento metodológico-conceptual que permite, precisamente, integrar los diferentes conceptos que forman parte de la lógica metodológica, en un esquema que los vincula y muestra sus interrelaciones recíprocas.

Todo plan estratégico requiere la definición de una unidad de análisis. A partir de allí es posible identificar los límites entre aquello para lo cual se pretende planificar (unidad de análisis) y aquello que queda fuera de ello (contexto). Esa distinción entre unidad de análisis y contexto permite señalar la existencia de relaciones de mutua influencia entre ambos elementos.

### **5. La lógica participativa**

A partir de lo dicho previamente, podemos identificar tres elementos clave que sustentan la lógica participativa:

- a) El rol del Estado y los Actores Sociales;
- b) La Lógica Metodológica que guía el proceso de participación;
- c) El propio proceso de participación que, siguiendo una secuencia ordenada de actividades desarrolladas en ámbitos participativos, genera involucramiento y compromiso en todos los actores intervinientes y promueve una visión compartida y un proyecto de futuro elaborado colectivamente.



Gráfico 3: Rol del Estado y de los Actores Sociales

Fuente: elaboración propia

En puntos anteriores tuvimos ocasión de detallar y justificar el rol del Estado, de los actores sociales y los fundamentos de la lógica metodológica. En este punto, nos concentraremos en el desarrollo de la lógica participativa. Para tal fin, podemos ver en el gráfico que se presenta a continuación los principales procesos que la componen:

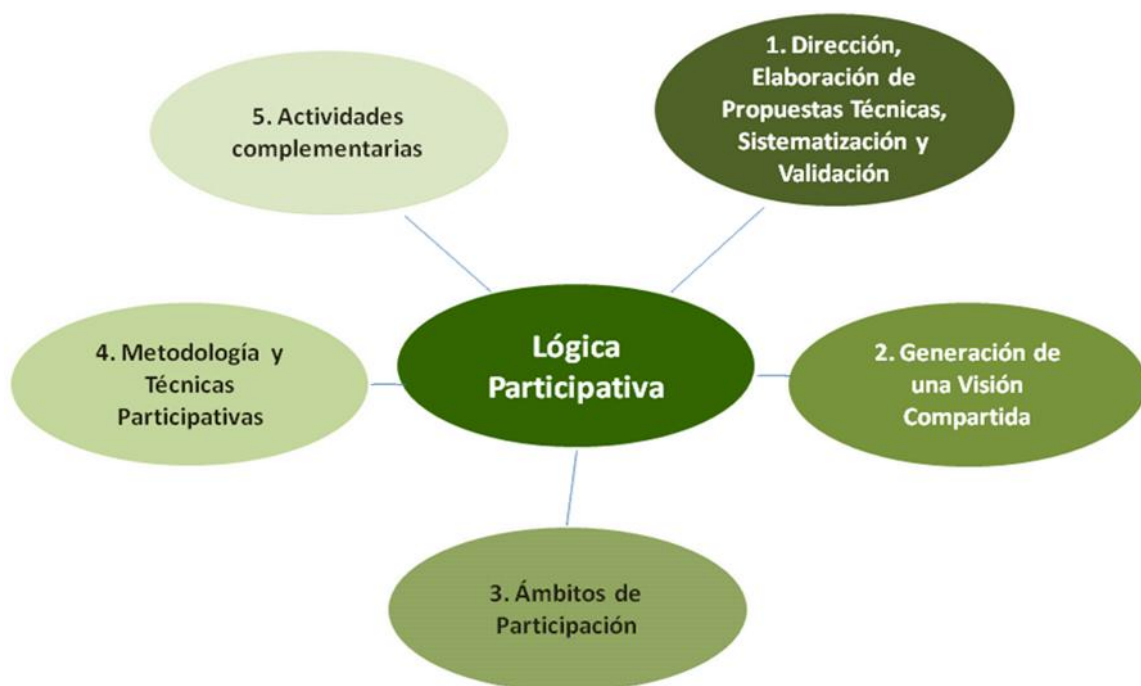


Gráfico 4: Procesos de la Lógica Participativa

Fuente: elaboración propia

Describiremos a continuación los cinco procesos principales que integran la Lógica Participativa y sus subprocesos.

## 5.1. Proceso 1: Dirección, Elaboración de Propuestas Técnicas, Sistematización y Validación.

Como puede observarse en el gráfico que sigue, este proceso está conformado por una serie de subprocesos que se irán describiendo en detalle en lo sucesivo.

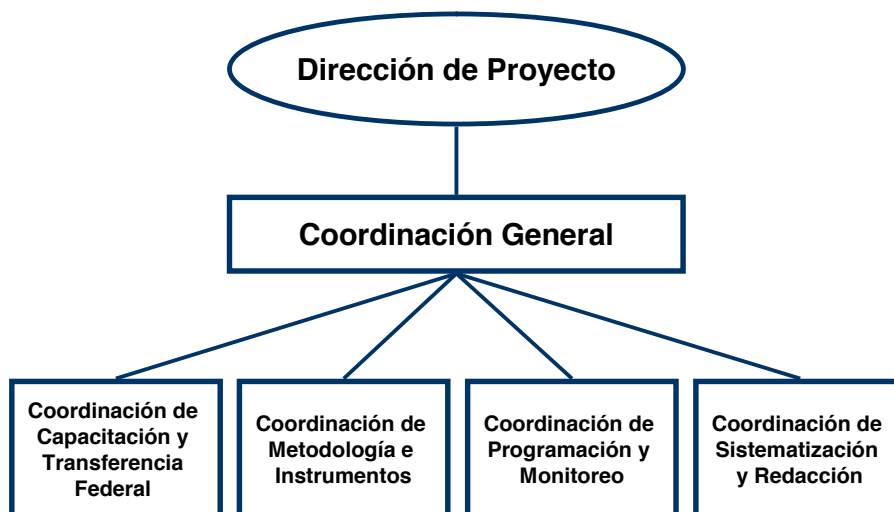


Gráfico 5: La lógica participativa - Proceso 1: Dirección, Elaboración de Propuestas Técnicas, Sistematización y Validación.

Fuente: elaboración propia

### 5.1.1. Constitución del equipo central de proyecto.

El equipo central del Proyecto fue constituido por profesionales de diversas disciplinas. Se organizó de acuerdo con el siguiente diseño:



### *Gráfico 6: Organigrama del Equipo Central del Proyecto*

*Fuente: elaboración propia*

Se conformaron 4 unidades de coordinación lideradas por el Director del Proyecto y el Coordinador General. Asimismo, cada una contaba con la colaboración de un asistente. Adicionalmente se conformó un equipo de soporte administrativo y operativo.

#### *5.1.2. Elaboración del documento de proyecto y validación política*

La primera tarea del Equipo Central fue elaborar el *Documento del Proyecto*<sup>4</sup>, construido a partir de una búsqueda sistematizada de planes normativos, de antecedentes de otros planes estratégicos sectoriales en Argentina, América Latina, y, adicionalmente, se recurrió a especialistas en la temática que brindaron asesoramiento.

#### *5.1.3. Constitución del equipo de trabajo ampliado*

Dado su carácter participativo y federal, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial requirió la ampliación del Equipo y la incorporación de profesionales de diversas disciplinas. Se conformaron, entonces, Unidades de Planificación Estratégica en cada una de las Provincias participantes, incluyendo 12 Formadores Nacionales y 115 Facilitadores Provinciales (5 por provincia).

---

<sup>4</sup> Para ampliar, ver *Documento de Proyecto - Versión 3. PEA<sup>2</sup>*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.



Gráfico 7: Organigrama del Equipo Ampliado del Proyecto

Fuente: elaboración propia

#### 5.1.4. Funcionarios del MAGyP

Siguiendo esta línea de trabajo, se establecieron vínculos estrechos con otras áreas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), conformándose mesas de trabajo con especialistas de cada una ellas. De esta manera, fue posible relevar información valiosa y útil respecto a las principales problemáticas del Sector, con el fin de establecer los primeros elementos destinados a la conformación de la *Dirección Estratégica*.

#### 5.1.5. Formadores nacionales

Los Formadores Nacionales cumplieron el rol de asesores técnicos de los equipos de Facilitadores Provinciales en la implementación de la metodología de los ocho pasos. Contaron con el apoyo del Equipo Central del PEA<sup>2</sup> que actuó como soporte en la implementación de la lógica metodológica y participativa.

#### 5.1.6. Facilitadores provinciales

Dentro de este proceso participativo, que implicó la réplica del PEA<sup>2</sup> en las 23 provincias argentinas, el rol de los Facilitadores Provinciales fue el de lograr involucramiento y generación de compromiso por parte de los niveles políticos, académicos y tecnológicos al interior de cada provincia (departamentos y/o municipios), con el ámbito Interministerial, Legislativo y con el sistema productivo y social de cada provincia.

#### *5.1.7. Diseño detallado de la lógica metodológica de los ocho pasos*

Se elaboró un diseño detallado de las principales etapas que constituirían la planificación estratégica, las cuales fueron estructuradas en ocho pasos (Dirección Estratégica, Escenarios Futuros Más Probables, Situación Actual, Matriz F.O.D.A., Situación Requerida a Futuro, Brechas, Políticas Programas y Acciones)<sup>5</sup>.

En esta línea, se establecieron mecanismos para facilitar la comprensión conceptual y operativa para cada una de las fases de la planificación.

#### *5.1.8. Diseño detallado de la lógica participativa*

Complementariamente a la lógica metodológica, se crearon ámbitos institucionales de participación con procesos específicos tanto a nivel nacional como en cada una de las provincias, denominados Consejos Federales.

#### *5.1.9. Elaboración técnica de propuestas*

Para la elaboración de propuestas técnicas, el procedimiento de participación consistió en que todos los actores organizados en los mencionados Consejos Federales, recibieron de manera sistemática, en diferentes momentos según las etapas programadas, instrumentos con idéntico contenido, relevándose a partir de allí el grado de acuerdo con los enunciados y propuestas preliminares de cada uno de los ocho pasos, dando así la posibilidad de contribuir con aportes y sugerencias .

#### *5.1.10. Sistematización de los aportes de los actores*

---

<sup>5</sup> Descripto en el punto 4 del presente trabajo.

Los aportes y sugerencias realizadas en cada paso por los actores involucrados, fueron compilados y sistematizados por el Equipo de Proyecto. Se solicitó a cada actor autorización para publicar sus contribuciones.

### 5.1.11. Validación y elaboración de documentos finales

La validación de cada uno de los productos elaborados participativamente siguiendo una metodología común, se realizó en seminarios organizados para tal fin, tanto a nivel global, como por Consejo. Estos espacios fueron una instancia más de contribución de todos los actores del Sector. El producto resultante de cada uno de los seminarios de validación fueron los enunciados definitivos de la Dirección Estratégica (Territorio de la Visión, Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos), Escenarios Futuros, Situación Actual, FODA, Metas Futuras, Brechas, Políticas y Programas.

## 5.2. Proceso 2: Generación de una Visión Compartida

La generación de una visión compartida implica, en primer término, la consulta a todos los actores que integran el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino. No se trata de producir consenso, sino buscar un equilibrio entre las miradas divergentes y un balance entre las diferentes tensiones e intereses sectoriales.

Este proceso estuvo configurado por una serie de componentes que se pueden observar en el gráfico que sigue. Los mismos serán desarrollados en los puntos sucesivos.



*Gráfico 8: La Lógica participativa - Proceso 2: Generación de una Visión Compartida*

*Fuente: elaboración propia*

### *5.2.1. Lanzamiento interno del proyecto (MAGYP)*

El lanzamiento del Plan Estratégico fue realizado invitando a participar del mismo a las diversas áreas y organismos descentralizados del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación<sup>6</sup>.

En este primer evento, se presentó el marco conceptual, el mapa de procesos y el cronograma de actividades. Asimismo, se conformaron equipos de trabajo y se diseñó el organigrama del proyecto. Se solicitó a los concurrentes aportar contribuciones sobre las versiones preliminares de Visión y Misión, trabajando en grupos. Otro objetivo del encuentro fue la formación de mesas subsectoriales, integrando a las mismas junto con funcionarios del MAGyP, de los organismos descentralizados (INTA, SENASA, ONCCA, entre otros) y de los organismos internacionales (IICA, PNUD, CEPAL, FAO).

### *5.2.2. Lanzamiento público del proyecto (convocatoria a actores)*

El lanzamiento público del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020<sup>7</sup>, convocó a una diversidad de actores del Sector. Entre ellos estuvieron presentes representantes de las 23 Provincias, de universidades nacionales, organismos internacionales, cámaras empresariales y diferentes organizaciones sociales vinculadas con el Sector, más funcionarios del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de La Nación y sus organismos descentralizados.

Durante esta jornada se presentó públicamente el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial: sus objetivos, su lógica metodológica y participativa, marco conceptual y cronograma de actividades, organización del trabajo a realizar. Seguidamente se desarrollaron actividades grupales para realizar contribuciones sobre la Dirección Estratégica (Visión, Misión, etc.).

---

<sup>6</sup> El lanzamiento interno del PEA<sup>2</sup> se realizó el 9 de abril de 2010 e incluyó la participación de funcionarios del MAGYP, de los organismos descentralizados (INTA, SENASA, ONCCA, entre otros) y de los organismos internacionales (IICA, PNUD, CEPAL, FAO).

<sup>7</sup> Este evento se realizó el 13 y 14 de mayo de 2010, con la presencia de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner.

### *5.2.3. Constitución de los ámbitos de participación*

Con el fin de organizar los ámbitos de participación se constituyeron los Consejos Federales, incluyendo e invitando a realizar aportes a todos los actores del Sector. En esta línea participativa, el mecanismo de trabajo consistió en el envío de una propuesta preliminar contenida en un instrumento de relevamiento de opinión y aportes con las indicaciones sobre la metodología de trabajo a seguir.

El material elaborado por los actores de cada Consejo Federal fue enviado al Equipo Central del PEA<sup>2</sup> para su sistematización global, por Consejo y por complejo productivo.

Este vínculo estrecho basado en el diálogo, consulta, e intercambio, fue uno de los pilares del proceso de participación.

### *5.2.4. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre la Dirección Estratégica*

En función a la dinámica de interacción propuesta, las versiones preliminares de la Dirección Estratégica fueron enviadas digitalmente por medio de Instrumentos que seguían los pasos de la lógica metodológica, estableciendo los plazos pertinentes para la devolución de los aportes.

De esta manera, todos los actores del Sector, agrupados en Consejos, hicieron sus contribuciones a la Visión, Misión y Objetivos del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial. Todos los aportes fueron posteriormente sistematizados.

### *5.2.5. Primer Seminario Nacional para validación de la Dirección Estratégica*

Los objetivos del Primer Seminario Nacional apuntaron a compartir los escenarios mundiales futuros más probables en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial, con un primer inventario de oportunidades y amenazas. A partir de allí, se identificaron las características de los países que mayores probabilidades de éxito tendrían en el futuro, teniendo en cuenta las oportunidades y amenazas mencionadas, y se desarrollaron los primeros lineamientos de una construcción compartida acerca de la Visión y Misión del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-

2020, identificando principales puntos de acuerdo y disenso. En este marco, los actores participantes del Seminario validaron la Visión, la Misión y los Objetivos del PEA<sup>2</sup> por medio de un trabajo de debate e intercambio grupal.

#### *5.2.6. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre O/A y F/D*

El Equipo Técnico del PEA<sup>2</sup>, elaboró el análisis de la oferta y demanda internacional para los 24 complejos productivos exportadores argentinos<sup>8</sup>, identificando Oportunidades, Amenazas, Fortalezas y Debilidades del Sector<sup>9</sup>.

#### *5.2.7. Segundo Seminario Nacional para la validación de la matriz FODA*

La validación de los componentes del FODA se realizó convocando a todos los actores que participaron del Seminario, quienes por medio del trabajo en grupos hicieron sus contribuciones, que constituyeron la versión final de las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas del Sector.

#### *5.2.8. Distribución de la propuesta técnica y aportes de los actores sobre Metas*

Para la construcción de las Metas<sup>10</sup> se desarrolló un ejercicio de simulación de techos productivos potenciales al 2020<sup>11</sup>, y una similar simulación del impacto que ello tendría sobre principales indicadores macroeconómicos para el mismo horizonte temporal<sup>12</sup>.

#### *5.2.9. Tercer Seminario Nacional para la validación de Metas*

---

<sup>8</sup> El Equipo central trabajó en conjunto con la Universidad de Tres de Febrero (UNTREF), con la participación principal del Dr. Raúl Ochoa y el INTA, a través de la Unidad de Coyuntura y Prospectiva.

<sup>9</sup> Para ampliar dirigirse a los siguientes textos: *Escenarios Tendencias Globales*, *Escenarios Futuros Más Probables Anexo A1*, *Escenarios Futuros Más Probables Anexo A2*, *Escenarios Futuros Más Probables Anexo B1*, *Escenarios Futuros Más Probables Anexo B2*.

<sup>10</sup> Para determinar las Metas se convocó a miembros del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, quienes midieron el impacto de la implementación del PEA<sup>2</sup> a partir de un ejercicio de Simulación y Consistencia Macroeconómica 2010-2020.

<sup>11</sup> Para ampliar, ver *Estimación de Techos Productivos. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Este documento fue elaborado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria).

<sup>12</sup> Para ampliar esta información, ver *Ejercicio de Simulación y Consistencia Macroeconómica 2010-2020. Análisis Del Impacto del PEA<sup>2</sup>*. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Nuevamente se convocó a los actores del Sector a participar de un Seminario para la validación del material de trabajo. En esta ocasión, contribuyeron al producto final y validado de las Metas 2020. A partir de ello, se publicaron los resultados<sup>13</sup>.

Dentro del referido ámbito se realizó la presentación de las Metas Productivas Valor Agregado con Desarrollo, Competividad, Equidad e Inclusión Social en el marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (PEA<sup>2</sup>) 2010 – 2020.<sup>14</sup>

#### *5.2.10. Distribución de propuesta técnica y aportes sobre Líneas Estratégicas y Políticas.*

El análisis de los pasos de la lógica metodológica anteriormente mencionados, permitió delinear preliminarmente las líneas estratégicas y las políticas. Posteriormente se distribuyeron entre los actores los instrumentos correspondientes a cada paso con el fin de que formalicen sus aportes.

#### *5.2.11. Cuarto Seminario Nacional para validación de Líneas Estratégicas y Políticas*

Finalmente se realizó el cuarto Seminario de validación, instancia que permitió a los actores del Sector participante, a través del trabajo grupal, realizar sus aportes para definir el producto final.

### **5.3. Proceso 3: Diseño y Funcionamiento de los Ámbitos de Participación**

Como hemos expuesto anteriormente, el PEA<sup>2</sup> desarrolló desde sus inicios un proceso participativo, para que, siguiendo una metodología predefinida, en

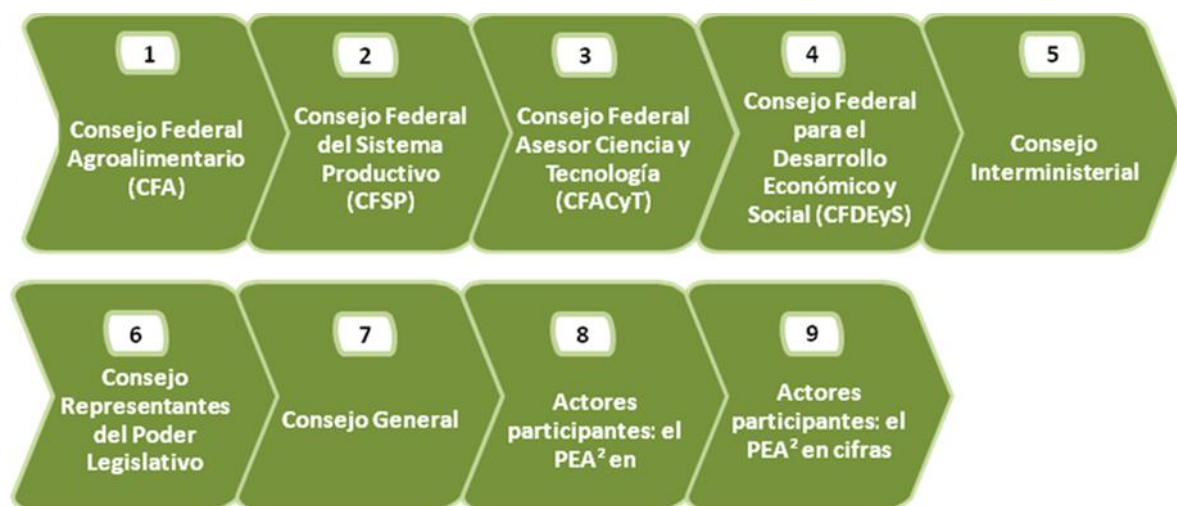
---

<sup>13</sup> Para ampliar esta información, dirigirse a *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

<sup>14</sup> Participaron del encuentro la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca Julián Andrés Domínguez y demás miembros del Gabinete Nacional, gobernadores, funcionarios nacionales, ministros provinciales, legisladores, embajadores, intendentes, empresarios, representantes de Organizaciones Sociales, rectores y decanos, presidentes de organismos nacionales e internacionales, representantes de cámaras, asociaciones y federaciones del sector productivo, representantes de la banca pública y privada y de las distintas Bolsas Comerciales y periodistas especialistas del Sector, totalizando una concurrencia de 1900 personas.

ámbitos especialmente diseñados al efecto, realicen sus aportes e intercambien ideas en pos de elaborar las distintas etapas del Plan.

En el gráfico siguiente, puede distinguirse esta generación de ámbitos de participación.



*Gráfico 9: La Lógica Participativa - Proceso 3: Diseño y Funcionamiento de los Ámbitos de Participación*

*Fuente: elaboración propia*

Estos ámbitos, denominados *Consejos Federales*, tuvieron normas de funcionamiento y relaciones de interacción propias, utilizaron como mecanismo participativo el trabajo en Mesas por cadena de valor y Mesas transversales, en función de las características de cada Consejo. Dichos Consejos se integraron en un Consejo General Agroalimentario y Agroindustrial a nivel nacional, que tuvo a su cargo la integración horizontal de los planes elaborados por cada Consejo Federal. Para poder realizar esta integración se establecieron procesos de vínculo entre los Consejos. El Ministerio Nacional, a través de sus Mesas fue desarrollando propuestas siguiendo el método de los 8 pasos. Estas propuestas fueron consideradas por cada uno de los Consejos, quienes fueron mejorándolas, rechazándolas, complementándolas y/o sustituyéndolas por otras, en definitiva, enriqueciendo las diversas propuestas.

Por medio de la participación de los distintos actores se logró la interacción y el intercambio de los diversos aportes e ideas para elaborar, finalmente, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial. La participación de los actores fue

guiada por una serie de instrumentos que se utilizaron para la posterior sistematización de las opiniones de los actores concurrentes a las mesas de discusión<sup>15</sup>.

La forma de trabajo usual consistió en el envío de los Instrumentos con anterioridad a los encuentros para que los actores pudieran familiarizarse con los conceptos y propuestas. Luego, en las reuniones, los actores intervinientes debatieron las ideas principales.

A continuación se describe la constitución de los diferentes Consejos que nuclearon la participación, interacción e involucramiento de los actores que integran el Sector.

### *5.3.1. Consejo Federal Agropecuario (CFA)*

Es el Consejo en el que estuvieron representadas las áreas agropecuarias y pesqueras gubernamentales de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El CFA significó la instancia provincial en la construcción del Plan y es el único Consejo que tenía existencia previa a la implementación del Plan. Fue creado en el año 1990, por Ley 23843/90, y está integrado por los titulares de los Ministerios o Secretarías competentes en materia agropecuaria, pesquera y recursos naturales, designados por los gobiernos de cada una de las provincias participantes. Dicho Consejo dedicó parte de su agenda a la participación en la elaboración del Plan, asegurando de este modo el carácter federal de la planificación, esto es, la representación de la posición e intereses de cada una de las provincias en relación a las políticas a implementar en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial. Desde el punto de vista organizativo, el CFA estuvo conformado por:

- Un Secretario del MAGyP y los Subsecretarios que fueron designados, en su carácter de autoridades políticas y referentes institucionales frente a los representantes de las provincias que integrarán el CFA para la elaboración del PEA<sup>2</sup>.

---

<sup>15</sup> Se construyeron Instrumentos para Visión, Misión, Objetivos, Escenarios Futuros Más Probables, Situación Actual, Metas, Brechas y Políticas, Programas y Acciones. Los mismos se encuentran publicados en el *Documento de Proyecto – Versión 3. PEA<sup>2</sup>*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

- Un equipo de facilitadores por provincia (un total de 24 equipos), profesionales que lideraron el proceso de implementación del Plan a nivel provincial,
- Un formador nacional que tuvo a su cargo asesorar, apoyar, y supervisar a los equipos técnicos provinciales en la aplicación de la Lógica Metodológica de los 8 pasos para la elaboración del PEA<sup>2</sup>.
- Un Coordinador del Consejo, responsable de garantizar la organización y la logística que permitió un funcionamiento eficiente y efectivo del mismo.

En este Consejo al interior de cada una de las provincias se realizó un proceso participativo de trabajo en Mesas Subsectoriales. Cada provincia elaboró propuestas de Plan en cada una de esas mesas por medio de la metodología de los 8 pasos.

Los formadores nacionales brindaron asistencia técnica a los equipos de facilitadores provinciales en la implementación de la Metodología de los 8 pasos. Dichos formadores fueron apoyados por el Equipo Central del PEA<sup>2</sup> que actuó como soporte en la implementación de la lógica metodológica.

Se realizaron distintas actividades y reuniones para cerrar acuerdos y lograr una visión compartida a fin de ir completando los productos parciales establecidos. Con esta metodología de trabajo se logró la participación y la integración de la Nación y las Provincias a través del Consejo Federal Agropecuario con sus respectivos actores, para la elaboración final del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial.



Gráfico 10: Consejo Federal Agropecuario

Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3 – PEA<sup>2</sup>

### 5.3.2. Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP)

Se convirtió en la instancia que permitió la participación de las cadenas de valor agroalimentarias y de todos sus eslabones. Más de 140 cámaras empresariales formaron parte del proceso de elaboración del Documento de Proyecto. Este Consejo estuvo integrado por las asociaciones gremiales empresarias representativas de todas las cadenas de valor del sistema agroalimentario y agroindustrial, con representación nacional.

Desde el punto de vista organizativo, el CFSP estuvo conformado por:

- Un Secretario del MAGyP y los Subsecretarios que fueron designados, en su carácter de representantes del Estado Nacional.
- Líderes de equipos técnicos, especialistas técnicos pertenecientes al MAGyP y sus organismos descentralizados, que aportaron su experiencia y conocimiento en el área, y tuvieron a su cargo cada una de las Mesas por cadena de valor en que fue dividido el Sector Agroalimentario y Agroindustrial para la elaboración del Plan.

- Un formador por mesa por cadena de valor, profesional que tuvo a su cargo asesorar, apoyar, y supervisar a los equipos técnicos integrados por asociaciones gremiales del sistema productivo y que a su vez estuvieron organizados por mesas por cadenas de valor en la aplicación de la Lógica Metodológica de los 8 pasos para la elaboración del PEA<sup>2</sup>.
- Un coordinador del Consejo, que tuvo a su cargo garantizar la organización y la logística para un funcionamiento eficiente y efectivo.

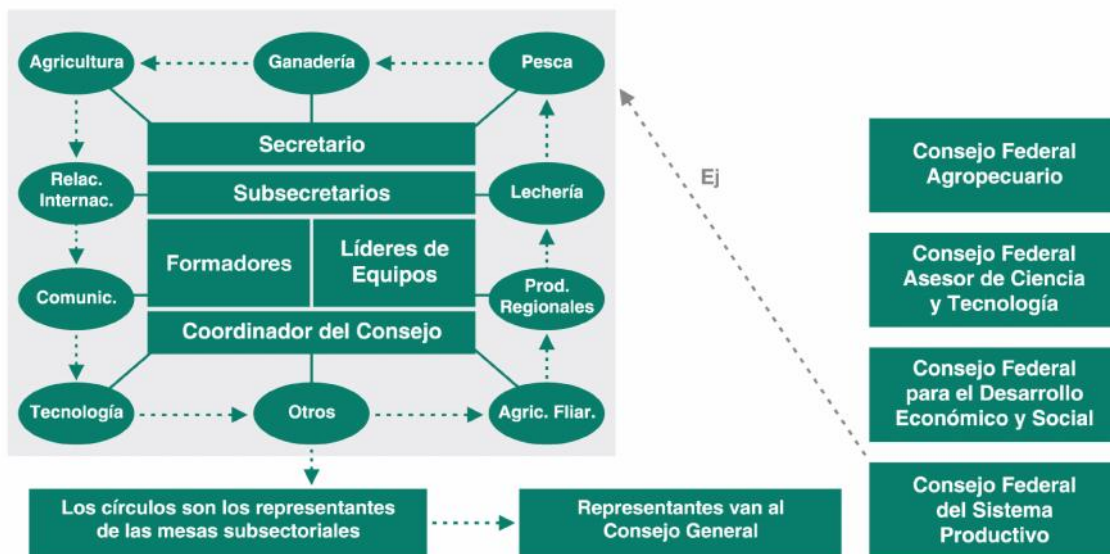


Gráfico 11: Consejo Federal del Sistema Productivo

Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3 – PEA<sup>2</sup>

El funcionamiento de este Consejo tuvo iguales características al del resto de los Consejos. Los líderes de los equipos técnicos del MAGyP y sus integrantes aportaron su experiencia a los efectos de elaborar los planes de cada cadena de valor. Paralelamente, los Formadores Nacionales brindaron asistencia técnica en la implementación de la Metodología de los 8 pasos, apoyados por el Equipo central del PEA<sup>2</sup> que actuó como soporte en la implementación de la lógica metodológica.

En este Consejo confluyeron las *Mesas Subsectoriales y Transversales* que constituyeron el espacio institucionalizado de participación y toma de

decisiones (al interior del MAGyP). En este ámbito, se promovió la participación de todos los actores involucrados (técnicos/profesionales del MAGyP y de sus organismos descentralizados como INTA, SENASA, PROSAP, INASE, representantes del ámbito científico-técnico a través de las universidades, de las cámaras empresariales, de otras organizaciones del sector social y de organismos internacionales) y bajo una visión compartida de futuro, se trabajó en pos de la búsqueda de acuerdos y construcción de consensos que permitieron avanzar hacia la elaboración de políticas destinadas a incrementar las potencialidades del Sector. Las mesas de trabajo fueron segmentadas por cadenas de valor (*Mesas Subsectoriales*) y por ejes temáticos/estratégicos que atraviesan a todos los complejos productivos (*Mesas Transversales*). A su vez, las Mesas Subsectoriales tuvieron *Coordinación Nacional o Coordinación Provincial o Regional*, mientras que las Mesas Transversales, *Coordinación Nacional*. Éstas fueron las principales mesas constituidas:

- *Mesas Nacionales de Cadena de Valor (funcionamiento en C.A.B.A.):* Acuícola, Apícola, Avícola, Azúcar, Bovino, Caprino, Forestal, Girasol, Hortícola, Lácteo, Maíz, Ovino, Porcino, Soja, Tabaco, Trigo.
- *Mesas Nacionales de Cadena de Valor (funcionamiento provincial o regional):* Ajo, Algodón, Aromáticas, Arroz, Cítricos, Cultivos Andinos, Frutas Tropicales, Frutal de Carozo, Frutal Pepita, Frutas Finas, Legumbres, Maní, Olivo, Ornamentales, Papa, Té, Vitivinícola, Yerba Mate.
- *Mesas Nacionales Transversales (funcionamiento en C.A.B.A.):* Agroalimentos, Agroenergía, Biotecnología, Financiamiento, Producción Orgánica, Relaciones Internacionales, Riego, Seguro Agrícola o Riesgo Agropecuario.

### *5.3.3. Consejo Federal Asesor Ciencia y Tecnología (CFACyT)*

Conformado por 53 facultades de Agronomía, Veterinaria, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas pertenecientes a universidades nacionales, públicas y privadas, a lo largo de todo el territorio nacional, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio

Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), demás organismos descentralizados (INIDEP, INV e INASE) y los organismos internacionales: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización para las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este Consejo funcionó como un *think tank* (fábrica de ideas), que actuó como plataforma soporte de calidad y asesoramiento, aportando ideas y visiones expertas a la tarea de la elaboración del PEA<sup>2</sup>. De esta manera, este Consejo Federal significó un sello de calidad técnica recurriendo para ello a expertos en las temáticas agroalimentarias, agroindustriales y macroeconómicas.

#### *5.3.4. Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS)*

Integrado por aquellas entidades de la sociedad civil que representaron intereses sociales, ambientales, territoriales e institucionales acerca de cuestiones de carácter público en relación con el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.

Desde el punto de vista organizativo estuvo integrado por:

- Un Secretario del MAGyP y los Subsecretarios que fueron designados, en su carácter de representantes del Estado Nacional.
- Líderes de equipos técnicos, especialistas técnicos pertenecientes al MAGyP y sus organismos descentralizados, que aportaron su experiencia y conocimiento en el área, y tuvieron a su cargo cada una de las mesas de trabajo.
- Un formador por mesa, profesional que tuvo a su cargo asesorar, apoyar, y supervisar metodológicamente a las asociaciones en la aplicación de la Lógica Metodológica de los 8 pasos para la elaboración del PEA<sup>2</sup>.
- Un coordinador del Consejo, responsable de garantizar la organización y la logística que permitieron un funcionamiento eficiente y efectivo del Consejo, y colaborar en actividades propias del CFDEyS.

Paralelamente, los Formadores brindaron asistencia técnica en la implementación de la Metodología de los 8 pasos. Éstos estuvieron apoyados

por el Equipo Central, que actuó como soporte en la implementación de la lógica metodológica.

### 5.3.5. Consejo Interministerial

Integrado por los representantes de Ministerios a nivel Nacional con estrecha relación al Sector Agroalimentario y Agroindustrial, tales como Ministerio de Economía, Infraestructura, Industria, Ciencia y Técnica, Medio Ambiente y Educación.

Ante estos actores, también se presentaron las diferentes propuestas por medio de instrumentos, para que en cada paso aporten sus sugerencias y contribuciones en vinculación con cada Ministerio.

### 5.3.6. Consejo Representantes del Poder Legislativo

El Consejo fue integrado por los representantes de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Senado de la Nación Argentina y de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados de la Nación. Estos actores participaron en todas las instancias de contribución al Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020.

### 5.3.7. Consejo General



Gráfico 12: Estructura del Consejo General

*Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3. PEA<sup>2</sup>*

Todas las estructuras mencionadas con anterioridad convergieron en un órgano de articulación denominado **Consejo General del PEA<sup>2</sup>**, que tuvo como principal función generar visiones compartidas respecto de los ocho pasos de la lógica metodológica. Este Consejo estuvo conformado por representantes de los Consejos Federales mencionados. De esta manera, con la implementación de los Consejos a nivel Nacional y a nivel Provincial, se conformó una estructura de organización participativa que impulsó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para la elaboración de un Plan Estratégico Participativo y Federal. Los Consejos Federales constituidos como espacios de participación, utilizaron como mecanismo participativo los encuentros en jornadas y talleres, y en algunos casos, el trabajo en Mesas (subsectoriales, regionales, provinciales y temáticas) en función de las características de cada Consejo y en pos de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan Estratégico Participativo.

El trabajo realizado en cada ámbito específico le dio una impronta Federal y Participativa. Federal, por la contribución específica de todas las Provincias que componen el territorio nacional, sin excepción, desde una visión local y regional, con la colaboración de las 53 facultades de Agronomía, Veterinaria, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas distribuidas a lo largo de todo el país. Participativa, por el aporte de opiniones de una innumerable cantidad de actores que fueron convocados a contribuir a la elaboración del Plan.

#### *5.3.8. El PEA<sup>2</sup> en las Provincias*

Los Consejos Federales, su esquema organizativo y su funcionamiento para la implementación de la metodología de elaboración del PEA<sup>2</sup>, se replicaron en cada una de las provincias. Así, cada provincia contó con:

- *Consejo Provincial Agropecuario*, integrado por los municipios y/o departamentos provinciales;
- *Consejo Provincial del Sistema Productivo*, en el que participaron los representantes de las cadenas de valor de todos los sectores

relevantes de la provincia y las delegaciones provinciales de las entidades gremiales empresariales nacionales;

- *Consejo Provincial para el Desarrollo Económico y Social*, integrado por los representantes de las organizaciones sociales vinculadas al Sector Agroalimentario y Agroindustrial con relevancia en el territorio provincial, así como las delegaciones provinciales de las organizaciones sociales nacionales de iguales características;
- *Consejo Provincial Asesor de Ciencia y Tecnología* en el que participaron especialistas universitarios de las Universidades Nacionales con sede en la Provincia o la región (según cada caso), funcionarios del INTA y SENASA del nivel regional correspondiente y de otros organismos descentralizados (INIDEP, INV e INASE).

El rol de articulación de los cuatro Consejos Provinciales estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura Provincial, o su equivalente institucional.

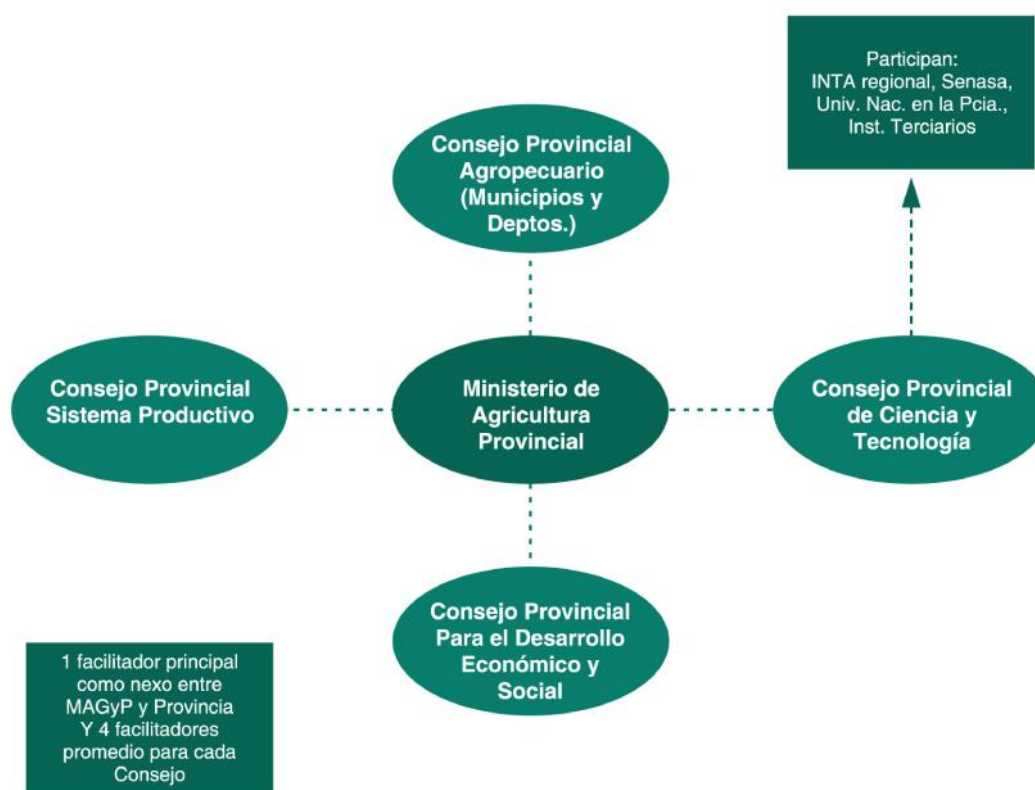


Gráfico 13: Consejos en las Provincias

Fuente: Documento de Proyecto – Versión 3 – PEA²

### 5.3.9 Actores participantes: el PEA<sup>2</sup> en cifras

En el PEA<sup>2</sup> participaron activamente múltiples actores vinculados al Sector Agroalimentario y Agroindustrial. A modo de síntesis, presentamos algunos indicadores:

- *23 provincias*, en las cuales se han realizado más de *500 encuentros* en el marco del PEA<sup>2</sup>, convocando a todos los actores del Sector y en los que han participado más de *7.000 actores representativos de decenas de miles de productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, otros actores sociales, etc.*
- *53 facultades* de Ciencias Agrarias, Veterinarias, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas, de universidades públicas y privadas, involucrando a más de 500 expertos y profesionales a lo largo de todos el país.
- Más de *140 cámaras empresariales*, participando en diferentes ámbitos (provincias, mesas ministeriales, etc.) que han mantenido más de *200 reuniones* de análisis, diagnóstico y propuesta para diferentes complejos productivos y temas relacionados con el Plan.
- Más de *300 representantes* del *sector económico social*.
- *Organismos internacionales*: CEPAL, FAO, IICA y PNUD.
- Más de *450 Mujeres Agrarias*.
- *340 Jóvenes* de la Agricultura Familiar.
- Más de *450 Escuelas Agrotécnicas* de todo el país, que han aportado sus opiniones a partir de *15.000 encuestas* respondidas por sus alumnos y las familias de sus alumnos.
- Más de *1.500 docentes y directores* de las Escuelas Agrotécnicas.  
*Miles de personas* provenientes de todo el país entre representantes de cámaras, productores, empresarios, funcionarios y técnicos del MAGyP, miembros del CFA, empleados de la administración pública, Directores y Docentes de las Escuelas Agrotécnicas, de Universidades,

actores del sistema social, estudiantes y egresados del Programa Amartya Sen<sup>16</sup>.

### Participación activa en el PEA<sup>2</sup>



Gráfico 14: Participación activa en el PEA<sup>2</sup>

Fuente: Presentación de Metas Agroalimentarias y Agroindustriales 2020

#### 5.4. Proceso 4: Metodología y Técnicas Participativas

Este proceso estuvo compuesto por una serie de metodologías y técnicas participativas que se incluyen en el siguiente gráfico.



Gráfico 15: La Lógica Participativa - Proceso 4: Metodología y Técnicas Participativas Fuente: elaboración propia

<sup>16</sup> El **Programa Amartya Sen** tiene como finalidad central formar una nueva generación de jóvenes por la ética para el desarrollo a los más altos niveles de excelencia en el campo de las ciencias gerenciales. A su vez, aspira a fortalecer las posibilidades de capacitación y trabajo de graduados recientes y estudiantes avanzados cercanos a graduarse, que presenten un destacado desempeño académico, los mejores promedios y una foja significativa de servicios a la comunidad.

#### *5.4.1. Seminarios*

Los Seminarios Nacionales se realizaron en diferentes oportunidades convocando en cada jornada a más de mil actores y contando con la presencia de autoridades del ámbito Nacional y Provincial.

Se dedicaron a presentar los principales resultados alcanzados por el PEA<sup>2</sup> en cada etapa de trabajo, como así también a generar espacios de diálogo y participación masiva, reuniendo a los distintos sectores que componen la cadena Agroalimentaria y Agroindustrial, con el propósito de garantizar el intercambio para generar una visión compartida y contribuir a la producción del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020.

#### *5.4.2. Talleres*

Los talleres se desarrollaron en las Provincias y en la Ciudad de Buenos Aires, convocando a los principales actores del Sector.

Tuvieron la finalidad de trabajar sobre las consignas de los instrumentos elaborados con vistas a la posterior sistematización de los aportes brindados por los actores participantes del proceso. La forma de trabajo consistió en el envío de los Instrumentos con anterioridad a los encuentros para que los actores pudieran familiarizarse con los conceptos y propuestas y luego, en los encuentros, que fueron liderados por los Facilitadores de las provincias con el asesoramiento de los Formadores Nacionales, se produjo el debate de las principales ideas de los actores intervinientes. A partir de una guía metodológica de los instrumentos, el trabajo participativo se llevó a cabo de manera tal que los actores fueron el centro del debate.

Es importante destacar la realización de talleres multidisciplinarios en los cuales participaron expertos en las temáticas agropecuarias, en macro y microeconomía y en sustentabilidad ambiental, que abrieron la posibilidad de intercambiar opiniones y desarrollar las Metas Agroalimentarias y Agroindustriales al 2020, mediante el intercambio y la sistematización de los aportes de los actores que previamente habían enviado sus opiniones y sugerencias, en los Instrumentos diseñados para tal fin.

#### *5.4.3. Jornadas Regionales y Provinciales*

Las Jornadas fueron realizadas a nivel regional y provincial. En las primeras, participaban actores del Sector según la región tratando temas relacionados al PEA<sup>2</sup> de las provincias integrantes y realizando aportes en todas las etapas tanto al Plan Estratégico a nivel Nacional como Provincial.

En las segundas, las Jornadas provinciales, los actores provinciales del Sector se reunieron para realizar sus aportes al Plan Estratégico de su Provincia, así como las contribuciones de la Provincia al PEA<sup>2</sup> a nivel Nacional.

#### 5.4.4. Técnicas de Visión Compartida

Este apartado, que también se menciona en los puntos 4.1.1.a) y 6.1.1., analiza las formas de avanzar en la resolución de las principales tensiones. Estas involucraron opiniones, aportes, ideas, intereses encontrados, que no necesariamente fueron divergentes. El trabajo colectivo pudo convertirlas en complementarias y/o convergentes.

La planificación estratégica, a partir de la puesta en marcha de la práctica participativa, con una metodología común de trabajo, pretendió generar valor social, creando ámbitos de discusión y acuerdos donde se presentaron las diferentes ideas e intereses en base a los cuales construir un proyecto común.

### 5.5. Proceso 5: Actividades Complementarias

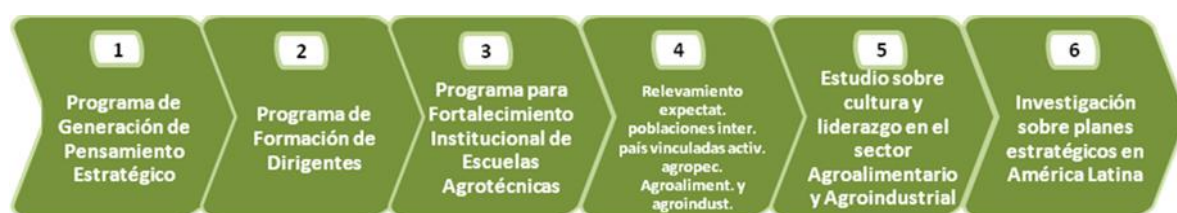


Grafico 16: La Lógica Participativa - Proceso 5: Actividades Complementarias  
Fuente: elaboración propia

Tal como se observa en el grafico precedente las actividades complementarias incluyeron diversas estrategias que se detallan a continuación

#### 5.5.1. Programa de Generación de Pensamiento Estratégico

El Programa consistió en un ciclo de Conferencias que se desarrolló en encuentros consecutivos en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Contó con la participación de importantes expositores del Sector, quienes analizaron temas como, entre otros: Agricultura Familiar, Comercio Internacional, Escenarios futuros, Expectativas y Necesidades del Productor Agropecuario Argentino, Aportes para elaborar una Visión Estratégica y Experiencias en la Elaboración de Planes Estratégicos<sup>17</sup>.

Dicho Programa tuvo como objetivo principal proveer conocimiento y herramientas para la construcción de pensamiento estratégico en el Sector, así como también compartir actividades académicas, profesionales y políticas que permitieron reflexionar sobre el sector y sirvieron de insumo para generar pensamiento estratégico.

#### *5.5.2. Programa de Formación de Dirigentes*

Desde julio a diciembre del 2011, se desarrolló el Programa de Formación de Dirigentes<sup>18</sup>. El mismo centró sus propósitos en ofrecer a los participantes un paradigma común respecto a la realidad internacional y regional. Entre sus principales metas de formación, se destacaron las siguientes:

- *Construir pensamiento en forma holística.*
- *Poner al alcance de los participantes los modelos de desarrollo sostenido más avanzados del mundo.*
- *Consolidar procesos de reflexión conjunta de modo interdisciplinario e interdimensional.*

---

<sup>17</sup> En este ciclo de conferencias, participaron los siguientes expositores: Ing. Enrique Martínez (Presidente del INTI), Dr. Aldo Ferrer (Miembro del Plan Fénix), Sr. J. Luis Livolti (Coordinador Nacional del Movimiento Campesino Liberación), Lic. Roberto Bisang (Experto en Redes Agropecuarias y Biotecnología - CEPAL), Lic. Bernardo Piazzardi (Director de Relaciones Institucionales del Centro de Agronegocios y Alimentos y del MBA en Agronegocios - Universidad Austral), Sr. Roberto Juan Feeney (Director Académico del Centro de Agronegocios - Universidad Austral- Facultad de Ciencias Empresariales), Sr. Roberto Domenech (Presidente del CEPA), Ing. Cristina Brachetta (Gerente General de COVIAR), Ing. Guillermo Martini (Subsecretario de Agricultura Familiar) y Dra. Edith Obschatko (Especialista en Política y Comercio del IICA) y el Dr. Raúl Ochoa (Coordinador por la FSTBank del Programa de Capacitación para PYMES Agroindustriales PROARGEX y Coordinador por la UNTREF del Programa Exportadores PYMES, Provincia de Buenos Aires).

<sup>18</sup> Este Programa fue conducido personalmente por el Dr. Bernardo Kliksberg.

Esta actividad de formación estuvo dirigida a los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial y a la comunidad en su conjunto: cámaras, productores, empresarios, empleados de la administración pública, funcionarios provinciales, directores/docentes de las escuelas agrotécnicas, universidades, provincias, actores del sistema social, estudiantes, profesionales, como así también al público en general.

Los contenidos se vincularon con la presentación del contexto internacional, el replanteo de las ideas económicas usuales, los nuevos roles del Estado y el Mercado, la idea del Capital Social, el contexto regional, los instrumentos de gerencia social, la responsabilidad social empresaria, las concertaciones público-privadas y las perspectivas globales en medio ambiente.

El Programa desarrolló sus encuentros en la ciudad de Buenos Aires, y tuvo su correlato en el interior, realizándose uno de sus talleres en la ciudad de Rosario, en el mes de noviembre del 2011, para destacar la impronta federal de todas las acciones impulsadas por el PEA<sup>2</sup>.

### *5.5.3. Programa para el Fortalecimiento Institucional de Escuelas Agrotécnicas*

En el marco del PEA<sup>2</sup>, el Programa fue concebido como el inicio de un trabajo conjunto entre las Escuelas Agrotécnicas de todo el país y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), considerándolas un actor esencial en cuanto a sus aportes con miras a la construcción de una visión compartida del Sector. Los objetivos del Programa fueron:

- I. Formar e involucrar a docentes de Escuelas Agrotécnicas en la metodología del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial y la vinculación entre ambos.*
- II. Identificar los principales escenarios y desafíos con los que se enfrentarán las Escuelas Agrotécnicas en los próximos años.*
- III. Presentar una metodología que genere el involucramiento de los estudiantes y sus familias en el marco de un mundo de transformaciones.*

Entre las acciones realizadas, se pueden mencionar las siguientes:

- *Encuesta de expectativas*, que como unidad de análisis tuvo a los jefes y jefas de hogar de los alumnos de las Escuelas Agrotécnicas y permitió

realizar formular un diagnóstico del Sector y de las Escuelas Agrotécnicas a nivel global, provincial y regional. Participaron de este relevamiento más de 15.300 familias de todo el país.

- *Jornadas con diferentes fines*: presentar los resultados de la Encuesta, realizar aportes para la construcción colectiva de la Matriz F.O.D.A. de las Escuelas Agrotécnicas de nuestro país
- *Lineamientos Estratégicos para las Escuelas Agrotécnicas (L.E.E.A)*, constituyeron una herramienta que permitió a las instituciones escolares conocer las perspectivas de los diversos actores que intervienen en su comunidad educativa, así como organizar sus objetivos de corto, mediano y largo plazo y planificar acciones en función de los mismos. Se sumaron al desafío de elaborar su propia planificación estratégica 433 Escuelas Agrotécnicas de todo el país, quienes, asistidas y asesoradas metodológica, conceptual y operativamente, avanzaron en la elaboración de su propio Plan.
- El *Programa de Vinculación con las Universidades del Sector* representó la posibilidad de lograr una articulación entre las instituciones para promover el trabajo compartido, fomentando la mayor participación local de los actores económicos, productivos y sociales vinculados, sinergizando acciones que impactaban en su comunidad. En este contexto, las facultades aportaron su experiencia y las escuelas su anclaje en el territorio y sus relaciones con la comunidad. Las principales responsabilidades de las facultades respecto al Programa de Vinculación fueron:
  - Transferir conocimientos a los miembros de la comunidad educativa. Las actividades alcanzaron tanto a docentes, técnicos, alumnos, como también padres, pequeños y medianos productores y otros miembros de la comunidad local. La convocatoria se extendió desde las escuelas a la comunidad productiva que las contextualizaba, multiplicando la transferencia de conocimientos en la región.

- Facilitar espacios (seminarios, jornadas, talleres, especializaciones, pasantías) para la formación de alumnos en instituciones especializadas del Sector Agroalimentario y Agroindustrial (INTA, Empresas, entre otros).
- Asistir técnicamente a las Escuelas Agrotécnicas en la elaboración de su proyecto institucional, en función a la elaboración/rectificación/ ratificación de los Lineamientos Estratégicos para las Escuelas Agrotécnicas (L.E.E.A.) que cada escuela construyó durante el 2011.
- Establecer acciones de articulación que favorecieran el acceso de los egresados de las escuelas agrotécnicas a las facultades, apuntando a fortalecer su desempeño en las mismas, ya sea promoviendo el reconocimiento de segmentos de trayectos técnico profesionales cursados en el nivel medio o fortaleciendo el núcleo de saberes de las ciencias básicas, según los planes vigentes en cada jurisdicción.

#### *5.5.4. Relevamiento de expectativas de poblaciones del interior del país vinculadas a la actividad agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial*

Producto del trabajo conjunto entre el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, el Ministerio de Educación y las Escuelas Agrotécnicas, 408 instituciones colaboraron en la realización de 15.302 encuestas de expectativas a jefas y jefes de hogar de alumnos de Escuelas Agrotécnicas.<sup>19</sup>

La metodología utilizada fue semiestructurada, tuvo como unidad de análisis a jefas y jefes de hogares de los alumnos y estuvo compuesta por las siguientes categorías de preguntas:

- *Preguntas vinculadas a la composición de la muestra.*
- *Preguntas relacionadas a la satisfacción laboral.*

---

<sup>19</sup> Colaboró en la elaboración de la encuesta y en el proceso de toma de la misma el Lic. Bernardo Piazzardi Director de Relaciones Institucionales del Centro de Agronegocios y Alimentos y del MBA en Agronegocios de la Universidad Austral [de Argentina](#).

- Preguntas vinculadas con el Sector Agroalimentario y Agroindustrial: evolución del sector en los últimos 12 meses, expectativas a futuro, incidencia de factores climáticos, incidencia de medidas de gobierno.
- Preguntas vinculadas con las Escuelas Agrotécnicas: motivación para la elección de la escuela, grado de satisfacción.
- Preguntas relacionadas a desafíos futuros, vinculados a condiciones climáticas, situación del sector agro, inversiones.

Los resultados del relevamiento<sup>20</sup> se expusieron en uno de los Seminarios realizados en el marco del PEA<sup>2</sup>. Este material resultó valioso para la elaboración de un diagnóstico de aspectos centrales de la realidad de las poblaciones del interior del país vinculadas a la actividad agropecuaria, agroalimentaria y agroindustrial.

#### *5.5.5. Estudio sobre cultura y liderazgo en el sector Agroalimentario y Agroindustrial*

El objetivo de este estudio fue identificar las prácticas de gestión de las organizaciones y las percepciones que se tenían acerca de los distintos tipos de liderazgo. El estudio de líderes en el sector Agroalimentario y Agroindustrial permitió tener un marco referencial para proponer acciones entre los diferentes actores del sistema. La información obtenida fue de gran valor para encarar políticas a partir de una visión compartida de futuro. En este sentido, el estudio de liderazgo resultó ser un elemento central y de base para que los tomadores de decisiones tuvieran claridad en la búsqueda constante de resultados positivos.

La toma de la encuesta se realizó en el marco del Programa de Formación de Dirigentes, y participaron más de 900 personas en este relevamiento. Sus resultados fueron de suma utilidad para generar conocimiento positivo sobre el Sector y aportar saber sobre la temática agroalimentaria y agroindustrial.

---

<sup>20</sup> Los Informes de las encuestas tanto Global y por Provincia pueden ser consultados en [http://www.minagri.gob.ar/site/areas/escuelas\\_agrotecnicas/index.php](http://www.minagri.gob.ar/site/areas/escuelas_agrotecnicas/index.php)

#### 5.5.6. Investigación sobre planes estratégicos en América Latina

El proyecto de investigación “*Un Análisis Comparativo entre Países Iberoamericanos desde la Perspectiva de la Planificación Estratégica Participativa*” consistió en un análisis comparativo entre países iberoamericanos que han implementado la tecnología de gestión de la Planificación Estratégica Participativa en el nivel federal de gobierno en sus diferentes áreas ministeriales.

Ya fue realizada la fase inicial de dicha investigación, relevando 21 unidades de análisis correspondientes a todos los países de América Latina, más España y Portugal, habiendo elaborado previamente una base de datos de las diferentes planificaciones estratégicas relevadas y comenzado un análisis comparativo a partir de determinados criterios que fueron seleccionados como centrales en la Planificación Estratégica Participativa. Esta instancia buscó obtener, como primer producto, un diagnóstico general de la situación de la Planificación Estratégica de la región seleccionada.

Hasta aquí se describieron los cinco procesos centrales de la *Lógica Metodológica* del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Como se desarrolló previamente, la Dirección, Elaboración de Propuestas Técnicas, Sistematización y Validación incluyó al Equipo y los participantes del Proyecto, construcción de la metodología y procesos de participación, elaboraciones de los Documentos, sus instancias de validación y sistematización de los aportes. La Generación de una Visión Compartida incorporó los lanzamientos del Proyecto, constitución de los ámbitos de participación y su procedimiento para los aportes y propuestas de los actores del Sector en cada uno de los Etapas de construcción y sus instancias de validación. El Diseño y Funcionamiento de los Ámbitos de Participación contuvo a cada uno de los Consejos Federales. La Metodología y Técnicas Participativas, a través de encuentros a nivel nacional, regional y provincial. Las Actividades Complementarias, constituidas por diferentes programas e investigaciones; estos procesos con sus componentes, interactuaron entre sí para conformar un sistema integral de mejora continua que permitió a la

planificación ser construida en un marco de alta racionalidad y máxima participación.

## **6. La Producción del PEA<sup>2</sup>. Productos concretos obtenidos a lo largo del proceso**

A continuación se irán describiendo los productos obtenidos en cada uno de los pasos correspondientes a la lógica metodológica desarrollada en el PEA<sup>2</sup>.

### **6.1 Dirección Estratégica**

Como se indicó previamente, la Dirección Estratégica fue el primer paso de los ocho de la lógica metodológica utilizada, y es la que señaló el horizonte al cual el Sector Agroalimentario y Agroindustrial pretende dirigirse en un futuro determinado. Se trató de la direccionalidad del proceso, que estuvo conformada por varios componentes centrales: Territorio de la Visión, Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos<sup>21</sup>.

Para la elaboración de la Dirección Estratégica, los actores involucrados siguieron un proceso sistemático de una secuencia de etapas en los diversos ámbitos de participación, los cuales fueron destinados a asegurar que los actores pudieran expresar sus expectativas, necesidades e intereses.

En dicho proceso se pusieron en juego no sólo posiciones similares, sino también miradas divergentes e ideas provenientes de variadas concepciones. Sin embargo, el marco conceptual y metodológico que guió el intercambio participativo, permitió arribar a una síntesis balanceada y compartida de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos compartidos, a partir de diferentes procesos de negociación y acuerdos.

#### **6.1.1. Territorio de la Visión**

---

<sup>21</sup> Ver en *Documento de Proyecto – Versión 3, PEA<sup>2</sup>*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

Como primer proceso de la Dirección Estratégica, se determinó el Territorio de la Visión, paso imprescindible para arribar luego a las definiciones de la Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos. Como se ha dicho anteriormente, el Territorio de la Visión es un esquema conceptual y metodológico que sintetizó los aportes recibidos por una multiplicidad de actores que han debatido y discutido el primer paso de la Lógica Metodológica (Dirección Estratégica). Este proceso involucró a un conjunto de actores con ideas e intereses disímiles, pero en torno a determinados conceptos comunes, dentro de límites y espacios compartidos.

La elaboración del Territorio de la Visión comenzó con la distribución de manera masiva de los instrumentos de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos a todos los actores convocados a participar, a través de los diferentes ámbitos de participación, en la elaboración colectiva del Plan. Cabe destacar que la metodología de trabajo propuesta estuvo basada en la participación permanente y la mejora continua de cada uno de los documentos de trabajo.

A partir de los aportes recibidos se construyeron Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, los cuales permitieron elaborar versiones preliminares de tales conceptos. Dichos conceptos, posibilitaron identificar dos grandes campos paradigmáticos y una serie de tensiones, poniendo de manifiesto intereses particulares expresados por los diferentes actores vinculados al sector a planificar. Esto quiere decir que la existencia de opiniones encontradas y/o extremos dentro de una misma escala conceptual, definió tensiones, y esto requirió de un espacio donde todos los actores discutieron sobre los mismos conceptos. Tal como se explicara anteriormente, Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, constituyeron la arena de generación de una visión compartida, siendo el marco referencial dentro del cual se trató esencialmente de promover el diálogo y la visión del, mediante un proceso que favoreciera el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo.

En tal sentido, se identificaron las principales tensiones que se referían a diferentes campos paradigmáticos que, si bien involucraban opiniones, aportes, ideas, intereses encontrados, no necesariamente eran divergentes. El Territorio

de la Visión permitió ponerlos de manifiesto y convertir lo divergente en convergente.

Dos grandes campos paradigmáticos:  
¿divergentes?



Dos grandes campos paradigmáticos:  
¿convergentes?



*Gráfico 17: Campos paradigmáticos*

*Fuente: Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos  
Aportes para elaborar un proyecto compartido*

Los siguientes gráficos muestran las principales tensiones identificadas en el proceso de construcción del Territorio de la Visión para el PEA<sup>2</sup>:



Principales Tensiones	
<b>Argentina y el mundo</b>	
Distribuir Riqueza	Crear Riqueza
Desarrollo tecnológico nacional autónomo	Adopción de tecnologías desarrolladas globalmente
<b>Horizonte</b>	
Políticas sectoriales aisladas y coyunturales	Políticas sectoriales fundamentadas en un plan estratégico de mediano y largo plazo
<b>Valor agregado</b>	
Producción y Exportación de <i>commodities</i>	Producción y Exportación de manufacturas de origen agropecuario (MOA)
Agregación de valor en origen	Agregación de valor en función de competitividad sistémica
<b>Actores y su vinculación con factores productivo-tecnológicos</b>	
Perfil empresarial agroalimentario de origen nacional	Perfil empresarial agroalimentario transnacionalizado
Modelos tecnológicos de pequeña escala productiva	Modelos tecnológicos de gran escala productiva

Gráfico 18: Principales tensiones del Fin Estratégico Económico Productivo

Fuente: Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos

Aportes para elaborar un proyecto compartido.



Gráfico 19: Principales tensiones del Fin Estratégico Socio-Cultural

Fuente: Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos.

Aportes para elaborar un proyecto compartido.



Gráfico 20: Principales tensiones del Fin Estratégico Institucional

Fuente: Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos.

*Aportes para elaborar un proyecto compartido.*



*Gráfico 21: Principales tensiones del Fin Estratégico Ambiental-Territorial*

*Fuente: Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos.*

*Aportes para elaborar un proyecto compartido*

### **6.1.2. Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos**

Posteriormente a la delimitación del territorio de la Visión, y con la previa demarcación de los campos paradigmáticos, se definieron la Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos. Como resultado de este proceso, el PEA<sup>2</sup>, elaboró las siguientes definiciones<sup>22</sup>:

<sup>22</sup> La totalidad de los aportes realizados por los actores a la Dirección Estratégica pueden verse en: *La dirección Estratégica, La Dirección Estratégica: Aportes realizados por cada Consejo Federal (Parte 1 y*

## Visión



*Gráfico 22: Visión del PEA<sup>2</sup>*

*Fuente: Argentina Líder Agroalimentario*

## Misión

---

2) *La Dirección Estratégica: Aportes realizados en los eventos participativos del PEA<sup>2</sup>*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.



*Gráfico 23: Misión del PEA<sup>2</sup>*

*Fuente: Argentina Líder Agroalimentario*

Valores



*Gráfico 24: Valores del PEA<sup>2</sup>*

*Fuente: Argentina Líder Agroalimentario*



Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## 6.2. Escenarios futuros más probables al 2020: identificación de Oportunidades y Amenazas.

Los escenarios, como vimos oportunamente, son formulaciones conjeturales. Consisten en modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles a las interferencias intencionales que pueden provocársele para promover los cambios situacionales deseados. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de análisis a partir de dichos escenarios, se pueden identificar Oportunidades y Amenazas que facilitan u obstaculizan los objetivos planteados para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial.

A partir de la realización de talleres en los que colaboraron expertos de la temática<sup>23</sup>, sumados a los aportes sistematizados de todos los actores participantes del proceso de debate colectivo, se construyeron los Escenarios futuros más probables con el objetivo de identificar las principales oportunidades y amenazas que afectan al Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino<sup>24</sup>.

Según el estudio de escenarios, se observa un mundo crecientemente multipolar, donde se perfilan múltiples centralidades y se produce el traslado y la consolidación del centro dinámico de la acumulación capitalista mundial en Asia, mientras que se observa el resurgimiento de la autonomía internacional sudamericana respecto a los Estados Unidos.

En este contexto de crecimiento económico mundial, se espera un cambio en el poder relativo económico mundial para el año 2030: mientras que al inicio de la década del '50 China e India detentaban menos del 10% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial, para el año 2030 se estima que representarán más de

---

<sup>23</sup> En estos talleres colaboraron fundamentalmente expertos de la Universidad Nacional de 3 de Febrero, principalmente el Dr. Raúl Ochoa y el Lic. Carlos Steiger junto con el Lic. Bernardo Piazzardi de la Universidad Austral.

<sup>24</sup> Para conocer la totalidad de los aportes realizados por los actores para la construcción de los Escenarios, remitirse a las publicaciones: *Escenarios Futuros Más Probables*, *Escenarios Futuros Más Probables. Anexo A: Aportes de los actores del Consejo Federal Agropecuario (Parte 1 y 2)*, *Escenarios Futuros Más Probables. Anexo B: Aportes de los actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (Parte 1 y 2)*.

1/3 del total mundial. Lo que desplazaría el centro de gravedad del poder económico mundial del Norte hacia el Este y el Sur.

El mencionado cambio de época está signado por la irrupción de un vasto segmento de la población del mundo que ha mejorado su nivel de ingreso en un período muy breve de tiempo y otra porción no menos significativa que lo hará en los próximos diez años y, que por lo tanto, está modificando y ampliando su ingesta alimenticia y hábitos de consumo. Este proceso tiene que ver con la reemergencia de China, la mejor situación de India y de otros países del sudeste y sur asiático que involucran cientos de millones de personas que están adquiriendo los hábitos propios de una acelerada urbanización y su ascenso a las clases medias.

El mundo hacia 2030 va estar caracterizado por una población creciente, fundamentalmente metropolitana, en un contexto de precios elevados de los alimentos. Esto implicaría nuevas necesidades de alimentación, aumento de enfermedades transmitidas por alimentos y cambios de hábitos que afectan fundamentalmente a los países en desarrollo.

Por primera vez en la historia de la humanidad, en el año 2006, la población urbana mundial supera a la rural



De aquí en más todo el crecimiento poblacional es urbano, mientras la población rural desciende lentamente

Gráfico 26: Oportunidades - Los impulsores de la demanda

Fuente: Presentación de las Metas Agroalimentarias y Agroindustriales al 2020

En las proyecciones de esta década se afianza la tendencia a un menor ritmo de crecimiento de la población mundial, con escaso o nulo crecimiento en los

países desarrollados. En los países en vías de desarrollo sólo los más pobres mantienen tasas de crecimiento vegetativo elevadas, el resto va convergiendo a tasas más reducidas incluidos países como China y Brasil.

Los cambios en las pautas de consumo son producto del incremento en el ingreso *per cápita* de los países emergentes que permite basar la dieta en lácteos y proteína animal.



Gráfico 27: tendencias a mediano plazo 2010-2020

Fuente: Presentación de las Metas Agroalimentarias y Agroindustriales al 2020

Se produce paralelamente un fenómeno de importancia: la utilización de cereales y oleaginosas para la elaboración de biocombustibles en cortes obligatorios de la gasolina y el diesel que limitan el potencial de alimentos.

Con respecto a la disponibilidad del recurso suelo, FAO estima que existen 2.800 millones de hectáreas aptas (en diverso grado) para la producción agrícola de secano. Sin embargo, una pequeña fracción de ella es realmente utilizable dado distintos factores que transforman lo potencial en restricción.

Un factor clave en los próximos años será la disponibilidad y calidad del agua para la actividad agrícola. El consumo de agua creció en el último siglo dos veces más que la población mundial. La escasez ya afecta a cerca del 40% de

los habitantes del planeta. Los pronósticos indican para el año 2025 que 1.800 millones de habitantes estarán en situación crítica, y dos tercios sufrirán la escasez del recurso.

A ello hay que agregar los riesgos e incertidumbres que conlleva el cambio climático con su secuela de sequías, inundaciones, temperaturas extremas que golpean diferentes partes del planeta poniendo un elemento de alerta permanente entre las expectativas y las realidades de siembras y cosechas en determinados países y regiones. Esto implica que hay varias amenazas latentes, una de las más graves que se está observando desde el segundo semestre del 2010 a la fecha es la “disparada” de precios de los *commodities* agrícolas que ya se encuentran en los niveles precrisis financiera 2008 lo que puede llevar a graves tensiones sociales y a decisiones gubernamentales de asegurar el abastecimiento a cualquier costo.

Así como los cereales, especialmente el maíz y los cultivos oleaginosos tienen una oferta muy firme, las carnes -en especial la aviar- tienen un vasto camino de aumento *per cápita* por la mejora de la dieta de las poblaciones de los países emergentes e inclusive de parte de los desarrollados donde núcleos de su población cada vez más numerosos están exigiendo productos con más beneficios para la salud, de menor tenor graso y provenientes de procesos amigables con el medio ambiente.

Nuestro país tiene muy buenos rindes en la mayoría de los complejos productivos, similares o apenas inferiores a los países desarrollados y muy superiores de los países emergentes. El desafío de este período, y que deberá plasmarse en el PEA<sup>2</sup>, será cómo aprovechar adecuadamente las oportunidades de un mundo emergente en rápido crecimiento.

La información de perspectivas recabadas de diversas fuentes con diferencias de matices y énfasis partiendo de las de *la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, *FAO*, del *Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA)* y de la *Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI)*, y *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil (MAPA)* indica la persistencia de condiciones favorables para los complejos productivos agroalimentarios que integran por su tamaño, composición y repercusión la seguridad alimentaria mundial. Estos complejos son: a) cereales:

trigo, arroz y cereales secundarios en especial el maíz; b) oleaginosas: con eje central en la soja, el girasol y luego palma y maní; c) carnes: vacuna, porcina, aviar y ovina; y lácteos.

Si bien las perspectivas son favorables, tanto la OCDE, la FAO, como el USDA, alertan sobre problemas de alta volatilidad de precios con cierta recurrencia debido a cuestiones climáticas agudas que afecten a importantes países productores, políticas de protección del mercado interno que impidan determinadas corrientes de comercio, depreciaciones de monedas que lleven a refugiarse en activos reales, elevación brusca de los costos de la energía petróleo que impidan u obstaculicen la producción.

La Argentina aparece como el único proveedor mundial importante de biodiesel, pero lo cierto es que también hay un sólo comprador, la Unión Europea, que si bien tiene directivas para el corte obligatorio de biodiesel, encuentra resistencias de parte de los ecologistas. La confluencia de una doble demanda sobre la soja -alimentos y energía- puede llevar a un aumento de la participación de este cultivo en el total de granos del país. De manera complementaria, se manifiestan nuevas formas de proteccionismo que dificultan, encarecen o hacen imposible el ingreso de determinados productos.

Para sintetizar, se puede destacar que existe un contexto internacional propicio para nuestro país a fin de poder satisfacer la demanda externa actual y futura del Sector Agroalimentario y Agroindustrial, en el marco de las tendencias globales mencionadas que permite identificar oportunidades que se pueden aprovechar y amenazas que se pueden sortear, orientando el rumbo a seguir a través de la voluntad política y de las habilidades de los actores del Sector, para formular metas factibles de alcanzar en el futuro deseado y expresadas en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010 -2020.

### **6.3.Situación Actual: identificación de Fortalezas y Debilidades para las principales Cadenas de Valor.**

En el proceso de elaboración del PEA<sup>2</sup> también se realizó el análisis de la situación actual en pos de identificar las diversas realidades problemáticas a las que se enfrenta el Sector Agroalimentario y Agroindustrial, analizando cada

problema a partir de sus dimensiones, componentes, características y factores explicativos. El resultado de este proceso fue un esquema de condiciones que señala las fortalezas y debilidades del Sector, con el fin de determinar la capacidad que se posee para lograr el cumplimiento de objetivos, misión y visión.

Para este paso metodológico, al igual que en las etapas anteriores, los actores vinculados al Sector realizaron sus contribuciones, identificando fortalezas y debilidades para las principales cadenas de valor. Estas cadenas, fueron seleccionadas dada su relevancia en la estructura de generación del valor bruto sectorial y por su significación importante desde el punto de vista socio productivo.

Las cadenas de valor que se describieron fueron: *Acuícola y pesquero, Algodonero, Apícola, Arroceros, Avícola, Azucarero, Caprino, Cárneo- bovino, Cárneo- porcino, Foresto- industrial, Frutal cítrica, Frutal de pepita y de carozo, Girasolero, Hortícola, Lácteo- bovino, Maicero, Manisero, Ovino, Sojero, Tabacalero, Tealero, Triguero, Vitivinícola y Yerbatero.*<sup>25</sup>

A modo de ejemplo, presentamos las fortalezas y debilidades identificadas por la Cadena cárneo porcina.

CADENA DE VALOR CÁRNEO PORCINO	
Fortalezas	Debilidades
<p><b>Dimensión Económico-productivo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demanda externa e interna creciente.</li> <li>2. Excelente estatus sanitario.</li> <li>3. Costo de producción competitivo a nivel mundial, a causa del costo diferencial al que el mercado interno accede a materias primas de</li> </ol>	<p><b>Dimensión Económico-productivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción nacional insuficiente para abastecer la demanda interna.</li> <li>• Dificultades en la integración de la media res porcina, debido principalmente a la falta de infraestructura</li> </ul>

<sup>25</sup> Para ver en detalle esta información, remitirse al documento *Situación Actual: Informes por Complejo Productivo, PEA*<sup>2</sup>, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

## CADENA DE VALOR CÁRNEO PORCINO

Fortalezas	Debilidades
<p>calidad.</p> <p>4. La disponibilidad de materias primas de máxima calidad, principalmente maíz, soja, y agua potable, representa una ventaja comparativa muy importante.</p> <p>5. Excelente calidad del producto final.</p> <p>6. Existencia de un sistema objetivo de evaluación de calidad de reses.</p> <p>7. Existencia de un sistema de información de precios.</p> <p>8. Producción que convierte proteína vegetal en proteína animal de forma muy eficiente, por lo tanto es un sector que genera valor agregado en un país productor de cereales.</p> <p>9. Disponibilidad de genética y tecnología disponible de alto nivel.</p> <p>10. Existencia de grupos de técnicos especialistas en producción porcina con una articulación e interacción dinámica entre la inversión en I+D público-privada.</p>	<p>frigorífica de ciclo 1 y 2.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Baja eficiencia productiva en los pequeños establecimientos.</li></ul>

## CADENA DE VALOR CÁRNEO PORCINO

Fortalezas	Debilidades
<p><b>Dimensión Socio Cultural</b></p> <p>11. Antecedentes de integraciones horizontales y verticales.</p> <p>12. La actividad porcina generar arraigo de la población al medio rural.</p> <p>13. Complejo generador de empleos directos en zonas rurales y de empleos indirectos en las industrias que involucra su clúster.</p>	<p><b>Dimensión Socio Cultural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Bajo consumo de carne fresca de cerdo y sus productos en el mercado interno.</li> </ul>
<p><b>Dimensión Ambiental Territorial</b></p> <p>14. Disponibilidad de superficie para la crianza de cerdos respetando el bienestar animal y cuidando el medio ambiente.</p>	<p><b>Dimensión Ambiental Territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>No hay una legislación específica en nuestro país que regule a esta actividad en lo que al impacto ambiental se refiere.</li> </ul>
<p><b>Dimensión Institucional</b></p> <p>15. Existencia de una Mesa Porcina Nacional.</p> <p>16. Mesas del Complejo Porcino provinciales (en Santa Fe y en Córdoba).</p> <p>17. Reciente sanción de la Ley de Identificación Porcina, Ley nro. 26.478.</p> <p>18. Salvaguarda estatal ante crisis ambientales.</p>	<p><b>Dimensión Institucional</b></p> <p>21. Distorsión de precios en la comercialización de carne fresca.</p> <p>22. Competencia desleal por evasión fiscal y sanitaria.</p> <p>23. Frágil vinculación entre la producción primaria y la industria.</p>

CADENA DE VALOR CÁRNEO PORCINO	
Fortalezas	Debilidades
19. Fomento del consumo interno de carne porcina.	
20. Regulación y control de las importaciones de carne y subproductos porcinos mediante el Registro de operaciones de importación (ROI).	

#### 6.4. Matriz F.O.D.A.

La Matriz F.O.D.A. constituye una herramienta útil para la toma de decisiones sirviendo de apoyo al planeamiento del Sector Agroalimentario y Agroindustrial, dado que posibilita una síntesis del diagnóstico actual y orienta las decisiones sobre estrategias. El análisis F.O.D.A. tiene que ver con cómo enfrentaremos posibles amenazas y oportunidades teniendo en cuenta los recursos disponibles que generan fortalezas y debilidades para alcanzar los objetivos planteados.

Dada la magnitud de la información, en este apartado solo presentaremos un caso para ejemplificar el trabajo realizado.

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
	Frente a las OPORTUNIDADES que se presentan, cuales son las FORTALEZAS que potencian su aprovechamiento.	Frente a las OPORTUNIDADES que se presentan, cuales son las DEBILIDADES que representan un riesgo para su aprovechamiento.
<b>OPO</b>	<b>Estrategia ofensiva</b>	<b>Superar debilidades para aprovechar las oportunidades</b>
<b>RTU</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Riesgos</b>
<b>NIDA</b>	Los insumos disponibles, la producción	La competencia desleal por evasión fiscal y
<b>DES</b>	de carne de excelentes cualidades,	

disponibilidad de superficie respetando el bienestar animal y cuidando el medio ambiente, se presentan como fortalezas frente a la oportunidad de abastecer al mercado interno, sustituir importaciones y llegar a mercados externos, con demanda en crecimiento.

Producción que convierte proteína vegetal en proteína animal de forma muy eficiente, por lo tanto es un sector que genera valor agregado en un país productor de cereales

Argentina es país libre de de las principales enfermedades de alto impacto económico. Este punto fortalece la producción nacional y es requisito para exportar

Líneas de crédito para pequeños y grandes productores que permiten desarrollar proyectos para iniciar la actividad o crecer.

Buena articulación interinstitucional para el diseño e implementación de políticas sanitarias, ambientales y de bienestar animal.

sanitaria se destaca como una seria debilidad ya que con la evasión fiscal pierde la industria porque aparece la competencia desleal y pierde el productor porque se distorsiona el sistema de precios y por ende los costos. Con la evasión sanitaria existe un alto riesgo de falla de los sistemas de trazabilidad poniendo en riesgo el estatus sanitario nacional.

La frágil vinculación entre la industria y la producción primaria atenta contra la posibilidad de mejorar las condiciones de competitividad del sector. Se destaca como debilidad la escasa integración de los distintos eslabones de la cadena de valor porcina. Pero no sólo en sentido vertical, es decir productor - industria - comercialización, sino también horizontal, remarcando la falta de coordinación de esfuerzos dentro de cada uno de los eslabones.

Dificultades en la integración de la media res porcina, debido principalmente a la falta de infraestructura frigorífica y logística.

Baja eficiencia productiva en los pequeños productores debido a la escasa adopción y aplicación de tecnología.

No hay una legislación ambiental específica en nuestro país que regule esta actividad.

**Frente a las AMENAZAS que se presentan, cuales son las FORTALEZAS que representan desafíos.**

**Frente a las AMENAZAS que se presentan, cuales son las DEBILIDADES que pueden agravarlas**

**AME**  
**NA**  
**ZAS**

**Superar las amenazas a partir de nuestras fortalezas**

**Desafíos**

Si bien nuestro estatus sanitario encuentra varias amenazas, especialmente de ingreso de enfermedades transfronterizas desde países limítrofes, existen fortalezas que atenuarían la situación.

La tendencia creciente de los precios de los granos y el Incremento de costos por ajustes de tarifas de servicios generales, actualizaciones de convenios salariales podrían representar una amenaza para la producción nacional, algunas fortalezas serían de gran ayuda para superar esto.

Presencia de sustitutos en el mercado interno con buen desempeño: Carne de pollo: representa la fuente de proteína animal de menor costo de producción y menor precio para el consumidor final. Carne vacuna: es sinónimo de la comida nacional y a pesar de la baja disponibilidad en el mercado, continúa siendo la principal proteína animal en el consumo per cápita argentina. No obstante hay fortalezas vinculadas con la calidad de la carne que pueden posicionar mejor nuestro producto en la mesa del consumidor, aunque con mucho esfuerzo y camino por delante.

Europa y USA se encuentran aplicando

**Estrategia defensiva**

**Limitaciones**

En relación a la evasión fiscal y sanitaria hay debilidades que pueden agravar la situación.

En relación al incremento de los costos y su impacto en la producción, la baja eficiencia en los pequeños productores podría representar una limitación muy importante para su permanencia en el sector, además de la frágil vinculación entre los eslabones que hacen más ineficiente la cadena.

Respecto de la presencia de sustitutos es una limitante la dificultad de integración de la res porcina.

No hay una legislación ambiental específica en nuestro país que regule a esta actividad.

y aún debatiendo normativas de bienestar animal tales como aquellas que regulan la utilización de jaulas de gestación vs. Gestación grupal. Esta presión ante la potencial demanda de los mercados internacionales que lo exijan podría ser una amenaza a nuestra producción ya que implicaría cambiar los sistemas de gestación utilizados hasta el momento.

### **6.5. Las Metas 2020**

Las metas son la cuantificación del estado futuro deseado/requerido. En tal sentido son fundamentales para la ejecución de las estrategias formuladas dado que forman la base para la asignación de recursos. Las mismas se pueden simular a diferentes plazos (corto, mediano y largo).

Las Metas al 2020, elaboradas en el marco del PEA<sup>2</sup>, fueron construidas en función de los aportes de diferentes actores participantes y fuentes calificadas<sup>26</sup>. Para el arribo a la determinación de las Metas, se realizaron adicionalmente talleres multidisciplinarios que reunieron a los principales expertos y representantes del Sector Agroalimentario y Agroindustrial que, junto al Equipo de Proyecto PEA<sup>2</sup>, llevaron adelante los diferentes análisis.

Las metas fueron elaboradas en un ámbito político-institucional que impulsó poner la tecnología y la innovación al servicio del desarrollo, como sinónimo del aumento equitativo de la calidad de vida de la sociedad a nivel nacional, regional y local. En consecuencia, apuntó a identificar los problemas y oportunidades a nivel productivo, ambiental y social para brindar una solución integrada a sus objetivos de competitividad, sustentabilidad ambiental y

---

<sup>26</sup> Participaron de la elaboración de las metas funcionarios del MAGyP, SENASA, PROSAP, INASE, Provincias, Universidades, Cámaras Empresariales, otras organizaciones representantes del Sector y Organismos Internacionales (CEPAL, FAO, IICA y PNUD), y al apoyo técnico de la Universidad de Tres de Febrero, la Universidad Austral, el Plan Fénix (Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires) y el INTA.

equidad social, con énfasis en la generación de valor agregado, en particular en origen, integración regional y complementación alimentos / energía / ambiente.

La idea que estuvo presente fue la de balance y equilibrio entre los distintos fines estratégicos, apuntando hacia la sustentabilidad ambiental de las grandes ecorregiones e incorporación de nueva tecnología aprovechando las oportunidades disponibles a nivel nacional, regional y mundial.

En concreto, las metas 2020 fueron elaboradas en base al análisis de lo posible en materia de potencialidad productiva primaria de la Argentina del futuro, a la noción de balance y equilibrio entre los fines productivos, sociales, territoriales, medioambientales e institucionales, y a la definición política de generar valor agregado, particularmente en el origen, para promover la captación de una mayor renta nacional y su canalización hacia la inversión reproductiva y el desarrollo con inclusión y equidad social.

A modo de síntesis transcribimos a continuación algunas de las principales metas<sup>27</sup>:

### **Fin Económico-Productivo:**

---

**Objetivo específico1:** *Incrementar el volumen de producción agroalimentaria y agroindustrial argentina, con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen, haciendo crecer el número de productores y empresarios del Sector: más producción con más productores.*

Granos<sup>28</sup>

Indicadores de logro:

- Producción (cantidad de toneladas)
- Superficie Sembrada (cantidad de hectáreas)

---

<sup>27</sup> Para ver la totalidad de las Metas presentadas, consultar en *Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2011.

<sup>28</sup> Arroz, Trigo, Girasol, Maíz, Soja, Cebada, Sorgo, Alpiste, Avena, Cebada Forrajera, Centeno, Mijo, Trigo Candeal, Lino, Colza y Cártamo.



Gráfico 28: Producción y superficie sembrada de Granos

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## Carne

### Cambio en la composición de la dieta argentina



Gráfico 29: Composición de la dieta argentina

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

**Objetivo específico 2:** Incrementar la productividad de los factores de producción, agroalimentaria y agroindustrial argentinos.

Indicadores de logro:

- Productividad (toneladas de producción / hectáreas cosechadas)

## Granos

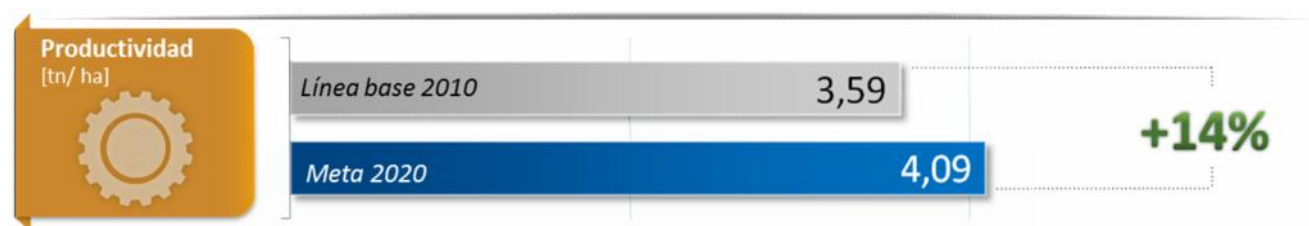


Gráfico 30: Productividad de Granos

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

**Objetivo específico 3:** *Aumentar el volumen de las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales argentinas, con énfasis en las producciones con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen.*

Indicadores de logro:

**i. Exportaciones totales del Sector Agroalimentario y Agroindustrial (en millones de US\$)**

	Línea Base 2010	Meta 2020	% de incremento
Exportaciones Totales del Sector Agroalimentario y Agroindustrial	US\$ 39.358 millones	US\$ 99.710 millones	+153%

*Gráfico 31: Exportaciones totales del Sector Agroalimentario y Agroindustrial*

*Fuente: Argentina Líder Agroalimentario*

### **Fin Estratégico Socio Cultural**

**Objetivo Específico 1:** *Asegurar la disponibilidad de alimentos en el mercado interno argentino.*

Indicadores de logro:

- Cantidad de ferias francas
- Cantidad de mercados de consumo

**Objetivo Específico 2:** *Estimular el arraigo de la población rural en condiciones de vida dignas y con claras perspectivas de progreso individual y social.*

Indicadores de logro:

- Porcentaje de población habitando en departamentos de menos de 50.000 habitantes sobre total de la población

- Índice de desarrollo Humano

**Objetivo Específico 4:** Estimular procesos de desarrollo local a partir de producciones agroalimentarias y agroindustriales diferenciadas, que refuercen los lazos entre el territorio, la población y el mercado.

Indicador de logro:

- Porcentaje de incremento de productores, empleados rurales directos del Sector Agroalimentario y de trabajadores vinculados a la actividad agroindustrial sobre la cantidad actual



Gráfico 32: Porcentaje de productores, empleados y trabajadores vinculados a la actividad agroindustrial

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## Fin Estratégico Ambiental Territorial

**Objetivo Específico 2:** Asegurar la sustentabilidad ambiental.

Indicador de logro:

- Stock de carbono por hectárea (tonelada/hectárea)

- Porcentaje de la superficie boscosa



Gráfico 33: Superficie boscosa y stock de carbono por hectárea

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## 6.6. Impacto macroeconómico

Cabe resaltar que el PEA<sup>2</sup> consideró también el impacto que las metas tendrán sobre el Sector Agroalimentario y Agroindustrial en particular, y la economía argentina en general. Para ello se realizó un ejercicio de simulación y consistencia de dicho impacto en el período 2010-2020. El referido ejercicio, constituyó una guía para evaluar la evolución de las variables relevantes en términos de las metas económicas, sociales, ambientales, territoriales e institucionales planteadas, teniendo como eje principal al crecimiento con equidad e inclusión social.

La metodología utilizada fue la simulación o experimentación numérica, que no pretende elaborar pronósticos o proyecciones, sino someter a prueba la consistencia y sustentabilidad de las políticas que integran la estrategia de desarrollo con equidad.

Para ello se presenta a continuación el impacto que el PEA<sup>2</sup> tendrá sobre las variables más significativas en la macroeconomía de la Argentina.

## Exportaciones del Sector Agroalimentario y Agroindustrial

Valor Agregado con Desarrollo / Argentina Incremental [Miles de Mill. U\$S]



Gráfico 34: Exportaciones del Sector Agroalimentario y Agroindustrial

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## Exportaciones de MOAs y Primarias

[Miles de Mill. U\$S]

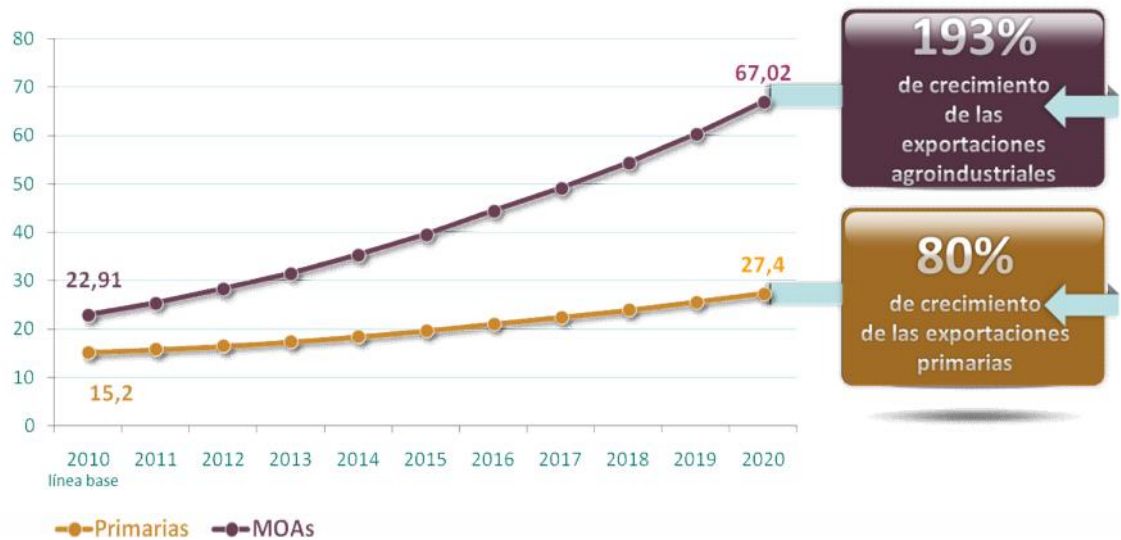


Gráfico 35: Exportaciones de MOAS y Primarias

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## 6.7. Brechas y formulación de políticas, programas y acciones

Las brechas se presentan como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presente y como un espacio abierto para la reflexión y la acción destinada a producir el cambio situacional para el futuro por medio de modificaciones en todas o en algunas de sus dimensiones/aspectos.

A partir de allí surge la posibilidad de cerrar las mencionadas brechas a través de la puesta en marcha de políticas, programas y acciones que contribuyan a tales fines.

Al momento, se han trazado los cinco **Ejes Estratégicos** y las primeras políticas para concretar las Metas, las que incluyen los siguientes programas<sup>29</sup>:



1) 2012: Año del valcr agregado en origen; 2013: Año del Asociativismo; 2014: Año de la Biotecnología; 2015: Año de la infraestructura

Gráfico 36: PEA<sup>2</sup> Segunda Etapa: de las Metas a las Políticas

Fuente: Presentación de la Segunda Etapa del PEA<sup>2</sup>

## 1. Inteligencia competitiva:

<sup>29</sup> Los programas se presentaron el 18 de noviembre de 2011 con la presencia de funcionarios del MAGYP, representantes de las Universidades y de los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial.

Dado el cambiante y competitivo escenario internacional que enfrenta el Sector Agroalimentario y Agroindustrial la inteligencia competitiva (IC) es una actividad de importancia central. Ya sea debido a la necesidad de conocer en profundidad un mercado tradicional u otro emergente, un nuevo producto/insumo, o un nuevo competidor, la información fiable sobre características de los mercados globales, países demandantes y oferentes, el comercio internacional, las cadenas globales de valor y los actores que participan en las mismas, es fundamental para alcanzar las metas que el PEA<sup>2</sup> ha proyectado para el Sector hacia el año 2020. Se proponen las siguientes líneas de acción:

- *Selección de jóvenes profesionales*
- *Formación*
- *Relevamiento de información*
- *Diagnóstico de Inteligencia Competitiva*

## **2. Incremento de la competitividad, productividad y rentabilidad del Sector (crecimiento):**

El incremento de la competitividad, productividad y rentabilidad del Sector Agroalimentario y Agroindustrial en Argentina adquiere fundamental relevancia dadas las metas que el PEA<sup>2</sup> ha planteado para el Sector hacia el año 2020. Esto determinará la posibilidad de que el país se posicione como líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, así como asegurar la provisión alimentaria para todos sus habitantes y el desarrollo de sus regiones. Para alcanzar el logro de las metas propuestas, se profundizará y fortalecerá el trabajo en:

- *Mesas Subsectoriales con Coordinación Nacional*
- *Mesas Subsectoriales con Coordinación Provincial o Regional*
- *Mesas Transversales con Coordinación Nacional*

### **3. Desarrollo del Capital Social (innovación):**

El capital social de un país está constituido por las personas que lo integran, su cultura y las relaciones sociales que entre ellas se establecen. El capital social disponible hoy en día resultará indispensable conservarlo, mejorarlo e incrementarlo para alentar procesos de investigación, desarrollo, innovación, compromiso para la acción, coordinación y cooperación a fin de lograr beneficios individuales y colectivos, para el país y todos sus habitantes. Se proponen las siguientes líneas de acción:

- *Promoción y fomento de I + D + i (Investigación + Desarrollo+ innovación)*
- *Especialización de Facultades*
- *Rol de las Escuelas Agro técnicas*
- *Rol del INTA*

### **4. Industrialización de la ruralidad (desarrollo):**

La industrialización de la ruralidad se entiende entonces como un proceso de reconfiguración del sistema productivo sobre la integración de tradicionales y nuevas modalidades de organización productiva, que permiten crecer con mayor valor agregado, en particular en origen, a fin de desarrollar una agroindustria que genere no solo crecimiento sino también desarrollo, con arraigo e inclusión social y la ocupación plena del territorio nacional a partir de una nueva ruralidad con más productores, trabajadores, infraestructura y servicios. Para alcanzar este eje estratégico se proponen las siguientes acciones:

- *Relevamiento de oportunidades para la generación de VAO – Valor Agregado en Origen - (más de 2000 Municipios/ Gobiernos Locales)*
- *Programa para la implementación de Proyectos Valor Agregado en Origen*
- *Asociatividad*

## 5. Cuidado ambiental:

El cuidado ambiental, en su vinculación con la producción agroalimentaria y agroindustrial, implica el desarrollo productivo del Sector resguardando el equilibrio entre la competitividad y la sustentabilidad ambiental, social y económica en cada una de las regiones del país, teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio y los recursos naturales disponibles. Dentro de la necesidad de cuidado del medio ambiente se encuentra implícito el resguardo del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta los techos productivos y el equilibrio entre las diferentes regiones del país. Por lo tanto se propone:

- *Conservación*
- *Recuperación*
- *Puesta en Valor de los bienes del Sector*

Estos Ejes Estratégicos se implementarán por medio del **Sistema Nacional del PEA<sup>2</sup>** que constituye el sistema de generación de acuerdos y consensos.

### 6.8. Marco Conceptual Integrador (MCI)

El Marco Conceptual Integrador (MCI) es un instrumento metodológico-conceptual que permite, precisamente, integrar los diferentes conceptos que forman parte de la lógica metodológica, en un marco que los vincula y muestra sus interrelaciones recíprocas.

El MCI permitió garantizar la coherencia conceptual de las diferentes producciones elaboradas por todos los actores participantes en el PEA<sup>2</sup>.

En el gráfico que se presenta a continuación, podemos observar el MCI del Sector, que, fronteras afuera, permitió identificar la demanda externa actual y futura en relación con la competencia externa, en el marco de tendencias globales (económicas, tecnológicas, ambientales, sociales, institucionales, etc.), que influyen a nivel sectorial según diferentes escenarios futuros más probables.

El resultado de este análisis se tradujo en la demanda externa actual y futura más probable que tendrá el Sector Agroalimentario y Agroindustrial de la Argentina. Este análisis se desplegó por complejo productivo a efectos de poder definir la matriz de demanda externa, desagregada por país, complejo y producto, lo que nos permitió distinguir las oportunidades y amenazas que nos deparan los escenarios futuros más probables que deberá enfrentar el Sector de aquí al año 2020.

Fronteras adentro, el MCI nos permitió identificar el consumo interno actual y futuro por complejo productivo. Esto sumado a la demanda neta externa, nos da la demanda total por complejo 2010-2020 que deberá enfrentar el país con la oferta de productos provenientes de los diferentes eslabones de la cadena de valor de cada complejo productivo, desagregados por provincia.

La oferta de productos supuso una serie de factores de producción (insumos, tierra, tecnología, riego, capital fijo, capital de trabajo, empleo, modelos de gestión, financiamiento, etc.) que definieron la situación actual en términos de la capacidad de producción del Sector para satisfacer la demanda interna y externa.

Esta situación de los factores de producción tomó en cuenta ciertas condiciones de infraestructura y condiciones socioculturales que impactan en las condiciones macroeconómicas globales (Producto Bruto Interno -PBI-, balance comercial, consumo, empleo), y que requieren a su vez de condiciones institucionales que hagan posible el desarrollo agroalimentario y agroindustrial de la Argentina. El análisis de la situación actual nos permitió identificar las fortalezas y debilidades del Sector.

El análisis de escenarios futuros más probables y el de situación actual ayudó a construir la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (F.O.D.A.). A esta matriz F.O.D.A. se la contrastó con las metas del PEA<sup>2</sup>, a los efectos de detectar las brechas existentes entre la situación actual y el futuro deseado/posible. A continuación puede verse una síntesis grafica del MCI:

**Marco Conceptual Integrador (MCI)**

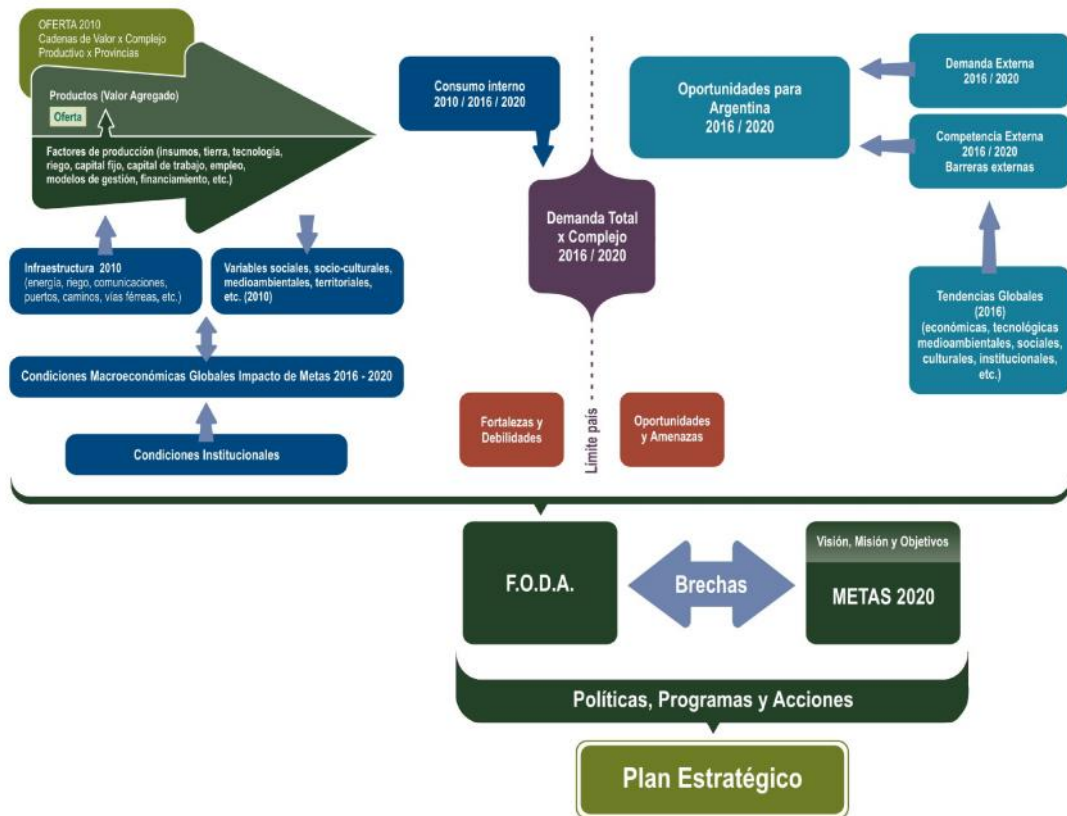


Gráfico 37: Marco conceptual integrador (MCI)

Fuente: Argentina Líder Agroalimentario

## 7. Epílogo

En el desarrollo de este caso se ha presentado la implementación exitosa de una herramienta de planificación estratégica participativa que involucró a miles de actores que trabajaron, debatieron, sugirieron y aportaron a la formulación de un Plan Participativo Sectorial, en nuestro caso, para el Sector Agroalimentario y Agroindustrial argentino, cuya significancia para la economía argentina es crucial y que según los escenarios futuros tendrá cada vez mayor relevancia para el desarrollo sostenible y sustentable del país. Su planificación se torna imprescindible, teniendo en cuenta que son los actores del proceso y el proceso en su totalidad, como mecanismo de participación e interacción a través de una metodología establecida, los protagonistas y los principales beneficiarios de las políticas que se implementarán dentro del Sector.

Los procesos de armonización de intereses destinados a generar una visión compartida de futuro y garantizar el bien común, requieren de mecanismos institucionales mediante los cuales las diferentes dimensiones de la libertad y la participación sean consideradas en el centro de la escena. Desde esta perspectiva, los actores deben ser vistos como activamente involucrados en forjar su propio destino, y no simplemente como recipientes pasivos de políticas y programas que son impuestos a la manera de soluciones mágicas. El Estado en particular debe desempeñar un rol de liderazgo y al mismo tiempo de soporte, destinado a que todas las capacidades individuales y colectivas puedan ponerse en juego. La participación activa genera involucramiento y luego compromiso. El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal es y será un elemento fundamental para generar involucramiento y compromiso; ello regenerará la confianza entre los actores e impulsará las transformaciones que el país necesita en cuanto a crecimiento y desarrollo con equidad e inclusión social.

## Bibliografía

- BENDLIN, Cynthia. *Curso de Planificación Estratégica. 2005*; Presentación en diapositivas sobre el tema extraída de [www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificación y Administración Financiera.ppt](http://www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificación_y_Administración_Financiera.ppt) , 21 de septiembre de 2005.
- BLUTMAN, Gustavo. *Orden y desorden en la Reforma del Estado*; EUDEBA, 1998.
- COLEMAN, James S. *Foundations of Social Theory*; Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1995.
- FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo, BOBECK, Paula, AZCORRA, Adriana, GOYBURU, Lara, VELAZQUEZ, Rocío. La Planificación Estratégica Participativa en la formulación de políticas públicas y la Planificación Sectorial. El caso PEA; en KRIEGER, Mario (comp.) *Planeamiento Estratégico: Empresas Organizaciones Públicas ONG's*, Mimeo, 2012.
- FELCMAN, Isidoro y BLUTMAN, Gustavo. *Nuevos Modelos de Gestión*; Editorial Temas, Buenos Aires, 2011.
- FELCMAN Isidoro, BLUTMAN Gustavo y MENDEZ PARNES Soledad. *Culturas organizacionales públicas*; Ediciones Cooperativas, 2002.
- FRANKLIN, Enrique. *Organización de Empresas*; McGraw Hill, segunda edición, México, 2004.

- KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando el Estado para el desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*; artículo presentado en el “Programa de Formación de Dirigentes para la Construcción de Pensamiento Estratégico en el Sector Agroalimentario y Agroindustrial”, realizado en el marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2020, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, Buenos Aires, 2011.
- LAFUENTE Javier. *Cuadernos de Dirección Estratégica y Planificación*; Editorial Díaz Dos Santos, 1996.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020. *Argentina Líder Agroalimentario*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020. *Documento de Proyecto - Versión 3*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020. *Visión, Misión, Valores, Ejes Estratégicos y Objetivos. Aportes para elaborar un proyecto compartido*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y

AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *De la Dirección Estratégica a las Metas 2020; 2011.*

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Dirección Estratégica. Anexo A: Aportes realizados por cada Consejo Federal (Parte 1); 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Dirección Estratégica. Anexo A: Aportes realizados por cada Consejo Federal (Parte 2); 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Dirección Estratégica. Anexo B: Aportes realizados en los Eventos Participativos del PEA<sup>2</sup>; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Escenarios Futuros Más Probables. Tendencias Globales; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Escenarios*

*Futuros Más Probables, Situación Actual y F.O.D.A. del PEA<sup>2</sup>, Anexo A: Aportes de los Actores del Consejo Federal Agropecuario (Parte 1); 2011.*

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Escenarios Futuros Más Probables, Situación Actual y F.O.D.A. del PEA<sup>2</sup>. Anexo A: Aportes de los Actores del Consejo Federal Agropecuario (Parte 2); 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Escenarios Futuros Más Probables, Situación Actual y F.O.D.A. del PEA<sup>2</sup>. Anexo B: Aportes de los Actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (Parte 1); 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Escenarios Futuros Más Probables, Situación Actual y F.O.D.A. del PEA<sup>2</sup>. Anexo B: Aportes de los Actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (Parte 2); 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Situación Actual del Sector Agroalimentario y Agroindustrial; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y

AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Metas y Brechas del PEA<sup>2</sup>. Anexo A: Aportes de los Actores del Consejo Federal Agropecuario*; 2011.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Metas y Brechas del PEA<sup>2</sup>. Anexo B: Aportes de los Actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Valor Agregado del Sector Agropecuario y Agroalimentario*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *La Influencia del Clima en los Techos Productivos*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Ejercicio*

*de Simulación y Consistencia Macroeconómica 2010-2020. Análisis del Impacto Macroeconómico del PEA<sup>2</sup>; 2011.*

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Estudios Macroeconómicos Especiales: 1. Inserción Internacional de los Exportadores MOA Pampeanos, 2. Apuntes para el Análisis del Cambio Estructural y el Crecimiento del Sector Agropecuario Argentino, 3. Funciones de oferta de cereales y oleaginosas: Estimaciones econométricas y ejercicios de proyección; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Buenos Aires; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Catamarca; 2011.*
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Chaco; 2011.*

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Chubut*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Córdoba*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Corrientes*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Entre Ríos*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Formosa*; 2011.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Jujuy*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de La Pampa*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de La Rioja*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Mendoza*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Misiones*; 2011.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Neuquén*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Río Negro*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Salta*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de San Juan*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de San Luis*; 2011.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Santa Cruz*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Santa Fe*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Santiago del Estero*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Tierra del Fuego*; 2011.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Aportes para la Elaboración de Planes Estratégicos Agroalimentarios y Agroindustriales de Provincias. Provincia de Tucumán*; 2011.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA DE LA NACIÓN ARGENTINA. PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL, PARTICIPATIVO Y FEDERAL, 2010-2020, *Estudio sobre Expectativas de las Familias de Alumnos de Escuelas Agrotécnicas*; 2011.
- OSZLAK, Oscar. *Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras*; en KLIKSBURG, Bernardo (comp.) *El Rediseño del Perfil del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 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.
- SENGE, Peter. *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*; Buenos Aires, Ediciones Granica, 1990.

## ANEXO B

### Aportes empíricos exploratorios sobre cultura organizacional y liderazgo

#### 1. Consideraciones generales

Tomando en cuenta lo desarrollado en los capítulos sobre Cultura Organizacional y Liderazgo, veremos en este anexo una contribución empírica basada en una encuesta realizada a líderes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino (Líderes A).

Es necesario aclarar que se trata de una *contribución empírica*. Esto significa que, lo que se pretende es avanzar en una propuesta conceptual y metodológica *exploratoria* utilizando un estudio empírico realizado en 2010/2011. Esta propuesta podrá ser continuada en el futuro por otras investigaciones descriptivas y/o explicativas que utilicen marco conceptual, variables e hipótesis desarrolladas en esta tesis.

La referida encuesta involucró a más de 900 líderes del sector agroalimentario y agroindustrial argentino, en ocasión de la presencia de dichos líderes en diversos eventos participativos organizados en el marco del PEA durante los años 2010 y 2011 (ver caso desarrollado en el Anexo A).

Recordemos que la encuesta replica en forma exacta la realizada por Globe (op.cit.). Se solicitó y obtuvo oportunamente la autorización de las autoridades de Globe para replicar la investigación. El estudio de Globe se realizó entre los años 1993 y 1995 y están disponibles los resultados en sendas publicaciones (Globe, op.cit.).

Recordemos también que Globe es un acrónimo de *Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program*. Se trata de un programa de investigación global que involucró a 62 países del mundo agrupados en varios clusters socioculturales (Países Anglo, Europa Germánica, Asia "Confucio", Sudeste Asiático, África Subsahariana, Medio Oriente, Europa del Este, Europa Latina, Países Nórdicos, Latinoamérica). Existen datos disponibles para Argentina (Altschul et al., 2008).

La encuesta aplicada a la población de líderes del sector agroalimentario, a quienes a partir de ahora los denominaremos Líderes A, utilizó los mismos cuestionarios y metodología de Globe para luego poder comparar resultados: aquellos obtenidos en la encuesta original (en particular los de Argentina), con los de la encuesta realizada por nosotros en 2010-2011.

Pero además, tal como ya fuera anticipado en el capítulo pertinente, se tomó la encuesta Globe para utilizar sus indicadores (las diferentes preguntas de la encuesta) para caracterizar las percepciones de los líderes A en cuanto a valores/situación requerida (should be/to be) y prácticas/ situación existente (as-is), tanto societales como organizacionales, y también en lo referido a percepciones que los encuestados tienen en materia de ideal de liderazgo, adaptados a nuestro marco conceptual.

La encuesta fue procesada siguiendo la metodología Globe a fin de obtener resultados comparables y, luego, cada pregunta del cuestionario fue categorizada en términos de una respuesta que ubica al encuestado líder A (unidad de análisis) en alguno de nuestros cuatro cuadrantes de campo paradigmático, a partir de todas las variables de cultura organizacional y liderazgo incluidas en la encuesta Globe. El método utilizado para esto último fue suficientemente explicado en el cuerpo central de la tesis. El procesamiento de la información está contenido en sendas matrices agregadas en versión electrónica (CD) al final de este anexo. Ellas son:

Matriz 1, donde se pueden ver los resultados procesados siguiendo la metodología Globe, incluidos índices de correlación entre variables.

Matriz 2, en la que se pueden ver esos mismos resultados, pero ahora en términos de las cuatro categorías “extremas”, que fueron seleccionadas para ubicar a las unidades de análisis en alguno de nuestros cuatro campos paradigmáticos.

Matriz 3, que es una versión “recortada” de la matriz 2, con resultados generales diferenciados a su vez en aquellos que corresponden a participantes que respondieron el cuestionario alfa y aquellos que lo hicieron para el cuestionario beta.

Matriz 4, donde encontraremos los resultados generales clasificados ahora por respondientes que adhieren a algunos de nuestros cuatro campos

paradigmáticos (fatalista, jerárquico, individualista e igualitario). Dichos resultados generales están luego clasificados en: a) prácticas percibidas (as-is) tanto en lo organizacional como lo societal; b) valores preferidos (should be/to be) tanto en lo organizacional como lo societal; c) tipos de liderazgo percibidos en términos de 21 escalas de liderazgo.

Matriz 5, que agrega a los resultados generales de la matriz 4, esos mismos resultados “abiertos” para las principales variables socio-demográficas.

Para las comparaciones de resultados generales, debe tenerse en cuenta el espacio temporal que separa a ambas encuestas (aproximadamente 20 años), tanto para descubrir cambios, como también para identificar continuidades.

En este sentido, sabemos que el imaginario colectivo en materia de cultura y liderazgo, puede experimentar cambios en el largo plazo y ante circunstancias que “disparan”/producen dichos cambios como postulamos ya en nuestro sistema de hipótesis. También sabemos que, en general, los sistemas culturales tienden a estar firmemente arraigados en el inconsciente colectivo aún ante el paso del tiempo y pueden perdurar por periodos muy prolongados.

Finalmente, las comparaciones entre ambas encuestas deben hacerse con cuidado, porque las muestras están referidas a unidades de análisis que no necesariamente pertenecen a un mismo universo en todas las dimensiones que la encuesta explora. Veamos en primer término y con mayor detalle características centrales de diseño de la encuesta Globe

## **2. Diseño metodológico**

La investigación realizada por Globe (op. cit.), estuvo precedida por varias fases de diseño metodológico, con estudios piloto destinados a la elaboración de conceptos y variables, construcción de escalas de medición, testeo de dichas escalas a nivel empírico y análisis de datos.

Todo lo anterior concluyó con la construcción de escalas que demostraron validez y confiabilidad estadística en cuanto a sus propiedades psicométricas y su aplicación para medir variables culturales en dos niveles: el organizacional y el societal; en ambos casos teniendo en cuenta dos dimensiones: estado de

situación percibido como existente (prácticas/as-is) y estado de situación considerado deseable (valores/should be/to-be).

Adicionalmente, hubo otro conjunto de escalas utilizadas para medir percepciones sobre características de liderazgo deseado o ideal del líder instalado en el imaginario colectivo. Finalmente, todo el proceso concluyó con la elaboración de dos tipos de ítems: los referidos a liderazgo y los referidos a cultura (cultura societal y cultura organizacional).

Los ítems sobre *liderazgo* se despliegan en 112 atributos (ítems) y comportamientos de liderazgo. Estos atributos y comportamientos fueron categorizados en una escala de Lickert de 7 puntos, indicando de manera negativa “este comportamiento o atributo inhibe fuertemente a una persona para ser un líder destacado”, o bien de manera positiva “este comportamiento o atributo favorece fuertemente a una persona para ser un líder destacado”.

Todos los mencionados atributos fueron elaborados a partir de una revisión exhaustiva de la literatura y estado del arte existente sobre liderazgo, así como focus groups, entrevistas y análisis de artículos periodísticos. El análisis factorial de los 112 ítems dio como resultado la identificación de 21 escalas de liderazgo y, éstas a su vez, se agruparon en 6 dimensiones globales de liderazgo (Globe, op. cit.).

Los ítems sobre *dimensiones culturales societales y organizacionales*, fueron elaborados siguiendo los mismos procedimientos anteriores, aunque en este caso, cada una de las preguntas del cuestionario está formulada en 4 formas diferentes: dos para *prácticas* organizacionales y societales, y dos para *valores* organizacionales y societales.

Recordemos que las respuestas del tipo “as-is” reflejan prácticas percibidas a nivel organizacional y societal, mientras que las respuestas del tipo “to be”, reflejan los deseos o valores respecto de lo que se considera necesario o requerido a nivel organizacional y societal.

Para eliminar los tradicionales sesgos a la hora de aplicar cuestionarios extensos, los respondentes se dividen en dos grupos: un grupo alfa que responde por las variables organizacionales y otro grupo beta que lo hace por las variables societales. Sin embargo, ambos grupos responden las mismas preguntas relativas a comportamientos y atributos de liderazgo. De esta

manera fueron contruidos dos tipos diferentes de cuestionario: el alfa y el beta incluidos al final de este anexo. Este protocolo recomendado por Globe fue aplicado sin cambios para la realización de la encuesta a Líderes A.

### **3. Comparación de resultados**

Recordemos que, si bien la intención de esta tesis no es realizar análisis en profundidad sobre las categorías de cultura y liderazgo utilizadas por Globe, resulta interesante en forma previa hacer comparaciones entre la encuesta a Líderes A y la encuesta Globe (capítulo Argentina), para ver si los resultados están relativamente alineados y que conclusiones podemos obtener de dicho grado de alineamiento.

Reproduciremos primeramente los resultados de la encuesta Globe para Argentina en las variables de presunciones básicas societales, comparados con los resultados que arroja nuestra encuesta a líderes del sector A. La definición de cada una de las nueve presunciones básicas fue oportunamente realizada en el cuerpo central de la tesis.

#### **3.1. Comparación de resultados: prácticas societales; percepción de situación societal existente (as-is)**

Veremos ahora la comparación de resultados entre la encuesta a Líderes A y la encuesta Globe en materia de prácticas societales o percepción de situación societal existente (as-is). Lo haremos a través del cuadro 1 que incluimos a continuación. Por razones de mejor exposición, los primeros cuadros tienen los equivalentes de denominación entre castellano e inglés. Más adelante seguiremos utilizando solo la denominación en inglés; de esta forma, facilitaremos la lectura de aquel lector que quiere remitirse a los resultados de Globe para analizar resultados en profundidad.

**Cuadro N° 1: Resultados Comparativos Encuesta Globe (Argentina) vs. Encuesta a Líderes A. Prácticas Societales. Percepción de situación existente (As- Is)**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Líderes A</b>
<b>Performance Orientation/ Orientación a la Performance</b>	3.65	3.64
<b>Future Orientation/ Orientación al Futuro</b>	3.08	3.41
<b>Assertiveness/ Asertividad</b>	4.22	4.07
<b>Institutional Collectivism/ Colectivismo Institucional</b>	3.66	4.93
<b>Gender Egalitarianism/ Igualdad de Género</b>	3.49	3.38
<b>Humane Orientation/ Orientación hacia lo humano</b>	3.99	3.94
<b>Power Distance/ Distancia de Poder</b>	5.64	5.20
<b>In-Group Collectivism/ Colectivismo intra-grupal</b>	5.51	3.89
<b>Uncertainty Avoidance/ Evitar la incertidumbre</b>	3.65	3.75

**Fuente:** propia en comparación con resultados encuesta Globe.

En este cuadro pueden apreciarse que, en materia de percepción de situación societal existente, lo que la encuesta Globe mostró en su momento para Argentina (1995), no registra grandes cambios respecto de lo que esta muestra de líderes A percibe en 2010/2011.

En efecto, la mayoría de presunciones básicas registra diferencias en el entorno de +/- 10%, salvo las dos presunciones básicas referidas a Colectivismo.

En colectivismo individual, la muestra de líderes A percibe dosis bastante menores de colectivismo individual que la encuesta Globe. En colectivismo institucional, la situación es inversa. De todas formas, e independientemente de estos resultados, si hacemos una comparación de rankings entre presunciones básicas, podemos ver que los rankings también son relativamente similares, salvo diferencias nuevamente más marcadas en cuanto a los colectivismos; los Líderes A perciben a partir del ranking mayores niveles de Colectivismo Institucional y menores de Colectivismo Intragrupal.

**Cuadro 2: ranking de prácticas societales (as-is)**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a líderes A</b>
<b>Performance Orientation/ Orientación a la Performance</b>	6	7
<b>Future Orientation/Orientación al Futuro</b>	9	8
<b>Assertiveness/Asertividad</b>	3	3
<b>Institutional Collectivism/ Colectivismo Institucional</b>	5	2
<b>Gender Egalitarianism/Igualdad de Genero</b>	8	9
<b>Humane Orientation/ Orientación hacia lo humano</b>	4	4
<b>Power Distance/ Distancia de Poder</b>	1	1
<b>In-Group Collectivism/ Colectivismo intra-grupal</b>	2	5
<b>Uncertainty Avoidance/ Evitar la incertidumbre</b>	6	6

**Fuente:** propia en comparación con resultados encuesta Globe.

A partir de estas comparaciones, podemos esbozar como hipótesis la idea que ambas muestras, separadas en el tiempo por 20 años, exhiben ordenamientos sobre prácticas societales relativamente similares, salvo el caso de los

colectivismos, donde en la sociedad, aparentemente, hubieron cambios hacia prácticas que enfatizan más lo colectivo que lo intragrupal.

Volvemos a insistir sobre la precariedad metodológica y muestral con la que estas hipótesis pueden esbozarse, y la advertencia que lo estamos haciendo solo como una contribución a futuros estudios que puedan encararse con mayor validez y confiabilidad.

### 3.2. Comparación de resultados: valores societales; percepción de situación societal requerida (to-be)

Veamos ahora la situación en cuanto a los resultados comparativos en materia de Valores Societales o percepción de situación societal requerida (To Be).

**Cuadro 3: Resultados Comparativos Encuesta Globe Argentina vs. Encuesta a Lideres A. Valores Societales; percepción de situación requerida (To-Be)**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a lideres</b>
<b>Performance Orientation/ Orientación a la Performance</b>	6.35	5.96
<b>Future Orientation/Orientación al Futuro</b>	5.78	5.43
<b>Assertiveness/Asertividad</b>	3.25	2.75
<b>Institutional Collectivism/ Colectivismo Institucional</b>	5.32	4.66
<b>Gender Egalitarism/Igualdad de Genero</b>	4.98	4.86
<b>Humane Orientation/ Orientación hacia lo humano</b>	5.58	5.62
<b>Power Distance/ Distancia de Poder</b>	2.33	2.56
<b>In-Group Collectivism/ Colectivismo intra-grupal</b>	6.15	5.46
<b>Uncertainty Avoidance/Evitar la incertidumbre</b>	4.66	4.76

**Fuente:** propia y comparación con datos de Globe

En esta comparación se puede también ver un relativo alineamiento de resultados, siempre teniendo en cuenta diferencias de +/- 10%, salvo nuevamente en las dos presunciones básicas de Colectivismo, en ambos casos con Líderes A proyectando una situación requerida inferior a la encuesta Globe, situación que también se da en la presunción básica de Asertividad.

Si volvemos a comparar ambas encuestas en cuanto a rankings, podemos observar esta otra situación:

**Cuadro 4: ranking de valores societales**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a líderes A</b>
<b>Performance Orientation/ Orientación a la Performance</b>	1	1
<b>Future Orientation/ Orientación al Futuro</b>	3	6
<b>Assertiveness/Asertividad</b>	8	8
<b>Institutional Collectivism Colectivismo Institucional</b>	5	7
<b>Gender Egalitarianism/ Igualdad de genero</b>	6	4
<b>Humane Orientation/ Orientación hacia lo humano</b>	4	2
<b>Power Distance/ Distancia de Poder</b>	9	9
<b>In-Group Collectivism/ Colectivismo Intra-grupal</b>	2	3
<b>Uncertainty Avoidance/ Evitar la incertidumbre</b>	7	5

**Fuente:** propia y comparación con encuesta Globe

En este caso, ambos rankings también tienen cierta similitud, aunque no tan manifiesta como en el ranking anterior. En cuanto a enunciar hipótesis útiles para futuros estudios, podemos ver las diferencias entre prácticas (cuadros 1 y 2) y valores (cuadros 3 y 4) referidas al colectivismo institucional, donde se señala una fuerte instalación de prácticas y una baja preferencia en cuanto a valores.

Estos resultados alientan la formulación de hipótesis (siempre para la muestra de Líderes A) sobre la *baja preferencia* a vivir/construir sociedades menos individualistas, más orientadas a premiar la acción colectiva y a distribuir más justa y equitativamente los recursos.

Aclarando nuevamente que se trata de una hipótesis a verificar en el futuro, es interesante observar que, tomando los valores societales preferidos/requeridos, lo que la muestra de Líderes A desea como sociedad, es una “mezcla” interesante entre la importancia de la performance (orientación a resultados) combinada con la importancia de la orientación hacia la gente (altruismo, generosidad, consideración por el otro), todo ello en el marco de sentimientos de orgullo por la pertenencia a este modelo de sociedad. *Individualismo con consideración por el otro y orgullo de pertenencia, pero excluyendo la distribución justa y equitativa de los recursos: ¿es ese el modelo requerido de sociedad de estos Líderes A?*

### **3.3. Comparación de resultados: prácticas organizacionales; percepción de situación organizacional existente (as-is)**

Si pasamos ahora a considerar las presunciones básicas en la dimensión de prácticas organizacionales, se puede ver a continuación el siguiente cuadro (se reproducen solo los títulos en inglés para simplificar la lectura y porque las equivalencias en castellano ya fueron realizadas en cuadros anteriores):

**Cuadro 5: Resultados Comparativos Encuesta Globe Argentina vs. Encuesta a Lideres A. Practicas Organizacionales (As- Is)**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a lideres</b>
<b>Performance Orientation</b>	3.54	4.35
<b>Future Orientation</b>	3.01	4.67
<b>Assertiveness</b>	4.44	3.83
<b>Institutional Collectivism</b>	3.62	4.83
<b>Gender Egalitarism</b>	3.46	3.89
<b>Humane Orientation</b>	3.82	4.63
<b>Power Distance</b>	5.69	3.59
<b>In-Group Collectivism</b>	5.44	4.46
<b>Uncertainty Avoidance</b>	3.61	4.06

**Fuente:** propia y comparación con encuesta Globe.

En esta comparación se ven mayores diferencias entre ambas encuestas. En efecto, los Lideres A perciben situaciones organizacionales con mayor existencia de prácticas organizacionales de orientación a la performance, orientación a futuro, colectivismo institucional, igualdad de género, orientación humana y uncertainty avoidance; y con menor existencia de asertividad, power distance y colectivismo intragrupal, siempre comparando estos resultados con los obtenidos por la encuesta Globe (1995).

Si, tal como lo hicimos antes, vamos ahora al ranking, observaremos esta situación:

**Cuadro 6: ranking de prácticas organizacionales**

	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a líderes A</b>
<b>Performance Orientation</b>	7	5
<b>Future Orientation</b>	9	2
<b>Assertiveness</b>	3	8
<b>Institutional Collectivism</b>	5	1
<b>Gender Egalitarianism</b>	8	7
<b>Humane Orientation</b>	4	3
<b>Power Distance</b>	1	9
<b>In-Group Collectivism</b>	2	4
<b>Uncertainty Avoidance</b>	6	5

**Fuente:** propia y comparación con encuesta Globe (op.cit.)

Aquí también pueden verse varias diferencias de ordenamiento, sobre todo en lo que hace a distancia de poder, orientación a futuro, asertividad, colectivismo institucional. Nuevamente, para una futura enunciación y verificación de hipótesis, se puede esbozar la idea que, las percepciones de cambio que han habido a lo largo de estos 20 años en materia de prácticas organizacionales, fueron mucho mayores que las que veremos a continuación a nivel de valores. Aparentemente, los Líderes A perciben estar trabajando en organizaciones donde se enfatiza en lo colectivo, la mirada hacia el futuro y la consideración por la gente.

#### **3.4. Comparación de resultados: valores organizacionales; percepción de situación organizacional requerida (to-be)**

Siguiendo con lo dicho antes, si comparamos ahora valores organizacionales, podemos ver el cuadro que sigue a continuación:

**Cuadro N° 7: Resultados Comparativos Encuesta Globe Argentina vs. Encuesta a Lideres A. Valores Organizacionales (To-Be).**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a lideres</b>
<b>Performance Orientation</b>	6.43	6.37
<b>Future Orientation</b>	5.69	5.61
<b>Assertiveness</b>	3.67	2.82
<b>Institutional Collectivism</b>	5.33	4.71
<b>Gender Egalitarism</b>	4.93	4.82
<b>Humane Orientation</b>	5.43	5.49
<b>Power Distance</b>	2.34	2.74
<b>In-Group Collectivism</b>	6.05	5.43
<b>Uncertainty Avoidance</b>	4.69	4.5

**Fuente:** propia y comparación con encuesta Globe

En esta comparación de valores organizacionales, vemos mayor alineamiento de ambas encuestas que en el caso de prácticas, con algunas diferencias de puntajes relativos en asertividad y colectivismo intragrupal. Y si vamos ahora al ranking:

**Cuadro N° 8: Ranking de resultados comparativos. Valores organizacionales. To-Be**

<b>Variables</b>	<b>Globe Argentina</b>	<b>Encuesta a líderes A</b>
<b>Performance Orientation</b>	1	1
<b>Future Orientation</b>	3	2
<b>Assertiveness</b>	8	8
<b>Institutional Collectivism</b>	5	6
<b>Gender Egalitarianism</b>	6	5
<b>Humane Orientation</b>	4	3
<b>Power Distance</b>	9	9
<b>In-Group Collectivism</b>	2	4
<b>Uncertainty Avoidance</b>	7	7

**Fuente:** propia y comparación con encuesta Globe

Como podemos apreciar, en materia de ranking de valores organizacionales, el posicionamiento de ambas encuestas es casi similar. Y muy interesantemente, el ordenamiento que los Líderes A realizan en cuanto a preferencias organizacionales, sigue sosteniendo como valor más importante la performance, esta vez secundada por la mirada de futuro y luego la importancia de la gente con orgullo de pertenencia organizacional.

En definitiva, salvo en prácticas organizacionales, donde hipotéticamente se podrían estar verificando cambios, el resto de las dimensiones ordena las preferencias en ambas encuestas de manera relativamente similar.

Una primera conclusión de orden metodológico, nos permitiría aventurar que, el hecho de que la encuesta a Líderes A este relativamente alineada con la encuesta Globe en la mayor parte de las dimensiones, sugeriría la existencia de cierta bondad metodológica a la hora de aplicar los instrumentos de medición y recolección de información, y también estaría diciendo algo parecido en cuanto a la validez de los instrumentos, procedimientos y desarrollos conceptuales empleados.

En definitiva, puntajes y ordenamientos hablan de valores y prácticas que muestran relativa coherencia entre una encuesta y otra. Asimismo, y sin poder extender esto a población general, el hecho de que la mayoría de los rankings sean relativamente similares a lo largo de 20 años, estaría también hablando de cierta cristalización cultural que se viene sosteniendo a lo largo del tiempo. Esto siempre haciendo la excepción en cuanto a prácticas organizacionales donde se podría enunciar la hipótesis de cambios un poco más acentuados hacia la acción colectiva, el futuro, la importancia de la gente y el orgullo de pertenencia.

### **3.5. Comparación de resultados: liderazgo**

Antes de avanzar en la consideración de resultados, debemos incluir cierta información sobre las características de liderazgo que veremos a continuación.

Recordemos que la encuesta Globe (op.cit.) identificó mediante diversas técnicas estadísticas (entre ellas el análisis factorial) seis dimensiones de liderazgo implícito (Implicit Leadership Dimensions); aquí las estamos denominando “dimensiones de liderazgo”.

Cada una de las seis dimensiones está integrada por varias escalas de liderazgo (21), las cuales a su vez agrupan por resultados del análisis factorial una cierta cantidad de ítems. Veamos ahora los componentes de cada una de estas dimensiones de liderazgo.

- Liderazgo carismático
  - Liderazgo visionario
  - Liderazgo inspiracional
  - Autosacrificio en beneficio de los demás
  - Integridad
  - Asertividad/Tomador de decisiones
  - Orientación a la performance
- Liderazgo auto-protectivo
  - Autoreferencial
  - Conciencia de status

- Inductor de conflictos
- “Salvar el pellejo” (face-saver)
- Observante de normas y procesos
- Liderazgo humanista
  - Modestia
  - Consideración por los demás
- Liderazgo orientado al trabajo en equipo
  - Orientación hacia la colaboración
  - Integrador de equipo de trabajo
  - Diplomático
  - Líder benévolo
  - Administrativamente competente
- Liderazgo participativo
  - Democrático
  - Alienta la participación
- Autónomo (no requiere ayuda, no forma equipo, se basta a si mismo)

Sobre la base de estas dimensiones de liderazgo implícito y sus componentes, se pueden analizar y comparar los resultados que veremos a continuación.

**Cuadro N° 9: Comparación dimensiones de liderazgo.**

<b>Dimensiones de liderazgo</b>	<b>Globe</b>	<b>Líderes A</b>
<b>Liderazgo autónomo</b>	4.55	3.61
<b>Liderazgo participativo</b>	5.89	5.54
<b>Liderazgo orientado al trabajo en equipo</b>	5.99	6.05
<b>Liderazgo carismático</b>	5.98	5.87
<b>Liderazgo autoprotectivo</b>	3.45	3.59
<b>Liderazgo humanista</b>	4.70	5.28

**Fuente:** propia en comparación con resultados encuesta Globe

En este cuadro comparativo se puede ver con cierta claridad que, salvo en el caso del liderazgo autónomo, el resto de los resultados son relativamente similares entre ambas encuestas (siempre siguiendo la idea del +/- 10%). Una hipótesis a tener en cuenta a futuro estaría predicando sobre la relativa estabilidad en cuanto al modelo requerido de liderazgo a pesar del paso del tiempo. Si concentramos ahora la atención en el ranking:

**Cuadro N° 10: Ranking comparativo de liderazgo**

<b>Características de liderazgo</b>	<b>Globe</b>	<b>Líderes A</b>
<b>Liderazgo autónomo</b>	5	6
<b>Liderazgo participativo</b>	3	3
<b>Liderazgo orientado al trabajo en equipo</b>	1	2
<b>Liderazgo carismático</b>	2	1
<b>Liderazgo autoprotectivo</b>	6	5
<b>Liderazgo humanista</b>	4	4

**Fuente:** propia en comparación con resultados encuesta Globe.

Vemos también una gran similitud en cuanto a ranking porque, a pesar de algunos cambios de orden entre los puestos 1 y 2, 5 y 6, las diferencias de puntajes absolutos que justifican tales de cambios de orden son menores. Reforzaríamos nuevamente aquí la hipótesis de estabilidad de modelos de liderazgo a lo largo del tiempo, con preferencias hacia el liderazgo que señala el rumbo, inspira y motiva, y que lo hace trabajando en equipo y de manera participativa.

### 3.6. Comparación de resultados: as is vs. to be

Cambiando el enfoque y procurando ahora mostrar la distancia entre situación existente y situación requerida ( as-is vs. to-be), la idea es tomar en consideración esta distancia para predicar sobre el concepto de “frustración cultural colectiva”.

El concepto de frustración cultural colectiva podemos definirlo como “la distancia entre una situación cultural existente y una situación cultural requerida, tanto en lo societal como lo organizacional”.

Si quisiéramos medir dicha distancia, podríamos hacerlo a través del análisis de las diferencias entre cada una de las dimensiones de cultura (organizacional y societal), aunque para “medir” el concepto globalmente, deberíamos apelar a la construcción de un “índice de frustración cultural colectiva (tanto organizacional como societal)”. La fórmula del índice de frustración cultural colectiva que estamos proponiendo es:

$$\frac{\sum ( SR_n - SE_n )}{54}$$

Donde SR= situación requerida; SE=percepción de situación existente; n= 1 a 9 presunciones básicas.

El numerador puede entenderse más simplemente como el promedio de las diferencias de puntajes en valor absoluto entre situación cultural requerida y situación cultural existente para las 9 presunciones básicas.

Las diferencias para cada presunción básica pueden variar desde 0 a 6 (7-1). La sumatoria de todas esas diferencias podría arrojar un resultado mínimo de 0 y uno máximo de 54 (6x9).

Estableciendo un cociente con denominador 54, tendríamos definido el rango de variación del índice de frustración entre 0 y 1, siendo 0 un indicador de la menor frustración posible y 1 la mayor.

Apliquemos ahora el índice a los resultados de la encuesta Globe y los de la encuesta a líderes A.

### Cuadro N° 11. Índice de frustración cultural colectiva

Índice de frustración cultural colectiva	Encuesta Globe	Líderes A
Societal	0,30	0,25
Organizacional	0,33	0,15

**Fuente:** propia en comparación con resultados de Globe (op.cit.).

Los índices de frustración cultural colectiva de la encuesta Globe, tanto en lo societal como en lo organizacional son relativamente similares, y estarían caracterizando una situación de frustración inferior a una frustración media (0,5).

En cambio, los índices de frustración cultural colectiva de la encuesta a Líderes A son menores a los de la encuesta Globe, aunque se establece también entre ellos una diferencia importante, porque el índice de frustración cultural societal es bastante mayor que el organizacional, aun siendo ambos relativamente bajos.

Difícil es establecer aquí parámetros respecto de lo que significan estos índices a la hora de ser potenciales desencadenantes de cambios tanto a nivel social como organizacional. Tal como vimos en capítulos anteriores, “disparar” un proceso de cambio dependerá no solo del índice de frustración sino también del nivel de tolerancia a la brecha entre lo existente vs. lo requerido dentro de una sociedad o una organización.

Si la tolerancia a la frustración es grande, necesitaremos índices muy altos para generar un cambio. Lo contrario sucederá si la tolerancia es pequeña, dado que en esos casos, aún índices bajos de frustración pueden desencadenar cambios.

Si las dos encuestas fueran comparables, podríamos decir que la frustración cultural era mayor en los 90 (encuesta Globe) que en la década iniciada en 2010 (encuesta a Líderes A). Si nos aventuramos un poco más, podríamos

decir que, estando la encuesta a Líderes A referida a líderes del sector agropecuario/agroindustrial, quizá los menores índices de frustración cultural tanto el societal como (más aún) el organizacional, tengan relación con una situación socio-económica un tanto más holgada para el sector si comparamos década del 10/década del 90, cuestión que la mayoría de análisis expertos coincide en sostener por la diferencia importante de precios de los commodities entre una década y la otra (en favor de la década de los años 10) (Felcman et al., 2013).

También podríamos enunciar como hipótesis que, a juzgar por estos resultados, parecería ser que el grado de frustración cultural en los años 2010/11 (que seguramente “arrastra” resultados de años anteriores), es bastante mayor en lo societal que en lo organizacional, lo cual podría estar diciendo que, en alguna medida, los cambios (si los hubieron), fueron mayores en las organizaciones que en la sociedad, o bien que en la sociedad, el imaginario colectivo considera que todavía hay cambios pendientes de realizar. De todas formas se trata de hipótesis a verificar en futuros estudios explicativos. Por ahora seguimos manteniendo la idea de analizar estos resultados de manera exploratoria. Veremos en el punto que sigue algunas conclusiones parecidas y más marcadas en el mismo sentido anterior.

### **3.6 Utilización de los indicadores de Globe para realizar un aporte empírico a conceptos, variables e hipótesis de esta tesis.**

Como vimos anteriormente, podemos utilizar los indicadores de Globe a los fines de realizar un aporte empírico a conceptos, variables e hipótesis de nuestra tesis. En efecto, si bien no resulta posible utilizar todos los indicadores a estos fines, hay una buena cantidad de ellos cuyas categorías de respuesta pueden estar identificando grados de adhesión a un determinado modelo de cultura organizacional (apática, exigente, anómica, integrativa) y un determinado modelo de liderazgo (administrador, entrepreneur, autoprotectivo, articulador).

A partir de estos indicadores, se puede predicar acerca de un estado de situación requerido en términos de dos dimensiones, la societal y la organizacional (values/to-be) y un estado de situación percibido como existente (practices/as-is) también tanto en lo societal como en lo organizacional. Ya vimos en capítulos anteriores varios ejemplos de lo dicho.

Dado que las escalas de medición utilizadas son escalas de tipo Lickert de 7 puntos, se desecharon las respuestas de las categorías intermedias (3/4/5) y sólo se consideraron las respuestas que pueden juzgarse de mayor definición/preferencia ideológico-conceptual para el respondente y de mayor “contundencia” en cuanto a dicha definición.

Ellas son las categorías extremas 1/2 y 6/7. Luego, se dio por supuesto que, cada una de dichas categorías, corresponde a alguno de los 4 cuadrantes de nuestro modelo, sea este de cultura organizacional o de liderazgo. En las matrices que se adjuntan hacia el final del anexo, se puede ver en el margen extremo izquierdo, cuales categorías de respuesta pertenecen a que modelo de cultura organizacional o liderazgo.

En todos los casos, esos números que van del 1 al 4, corresponden a los cuadrantes pertinentes de nuestro marco conceptual de congruencia que ya vimos varias veces en puntos anteriores (1=fatalista; 2=jerárquico; 3=individualista; 4= igualitario).

Tomando en consideración lo dicho antes, vemos a continuación un cuadro comparativo resumen que nos muestra los cuatro cuadrantes (remarcados por líneas gruesas), a su vez divididos cada uno de ellos en puntajes promedio y porcentajes de la muestra total de personas que visualizan y adhieren, tanto en lo societal como en lo organizacional, a alguno de los 4 modelos.

También se pueden observar puntajes y porcentajes de personas de la muestra que adhieren a cada uno de los 4 modelos de liderazgo. Hemos remarcado en negrita los porcentuales para una mejor visualización y posterior tratamiento del tema. Cuando decimos “modelo”, y por razones de síntesis, en el cuadro mencionaremos a los modelos de cultura organizacional, aunque ya sabemos que, en situaciones de congruencia, estos modelos se corresponden con equivalentes en materia de campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión.

**Cuadro N° 12: comparación de percepción sobre situación cultural existente, situación cultural requerida y liderazgo.**

	<b>Cultura Anómica</b>			<b>Cultura Apática</b>		
	<b>Practicadas</b>	<b>Valores</b>	<b>Liderazgo</b>	<b>Practicadas</b>	<b>Valores</b>	<b>Liderazgo</b>
<b>Organiz.</b>	7 <b>15,9%</b>	3,4 <b>6,1%</b>	1,5 <b>2,5%</b>	7,5 <b>17%</b>	6,4 <b>11,5%</b>	4 <b>6,4%</b>
<b>Societal</b>	14,4 <b>33,3%</b>	3,7 <b>6,6%</b>		15,3 <b>35,3%</b>	9,3 <b>16,6%</b>	
<b>Organiz.</b>	15 <b>34%</b>	22 <b>39%</b>	24 <b>40,3%</b>	14,6 <b>33,1%</b>	24 <b>43%</b>	30 <b>50,4%</b>
<b>Societal</b>	7 <b>16,2%</b>	19 <b>34%</b>		5,6 <b>13%</b>	26,8 <b>48%</b>	
	<b>Cultura Exigente</b>			<b>Cultura Integrativa</b>		

**Fuente:** propia en comparación con resultados encuesta Globe.

Los resultados de este cuadro también nos permiten enunciar algunas hipótesis sobre preferencias y grado de frustración. Podemos ver cómo la muestra se manifiesta con mayores preferencias en favor de modelos culturales exigentes y participativos, tanto en lo organizacional (39% y 43%) como en lo societal (34% y 48%); y menores en favor de modelos anómicos y apáticos, tanto en lo organizacional (6,1% y 11,5%) como en lo societal (6,6% y 16,6%).

Lo mismo podemos decir de los modelos de liderazgo, con notorias preferencias por liderazgos entrepreneur (40,3%) y articuladores (50,4%), lo cual hace congruentes en el imaginario colectivo de la muestra los modelos de liderazgo y presunciones básicas (valores).

Nótese, en cambio, las percepciones sobre situación existente en cuanto a prácticas sociales, donde la muestra de líderes A percibe en grado importante la existencia de anomia y apatía (33,3% y 35,3%). No sucede lo mismo con prácticas organizacionales, donde la percepción de situación existente

predominante se inclina por lo exigente y lo integrativo (34% y 33,1%). Es interesante formular aquí una hipótesis respecto de una relativa mayor coincidencia entre valores y prácticas organizacionales y una menor coincidencia entre valores y prácticas societales.

Avanzando un poco más, si construimos ahora un índice de frustración cultural colectiva con el mismo criterio que ya vimos en puntos anteriores, pero esta vez en base a los porcentajes de adhesión a un modelo y otro (cambia levemente la fórmula empleada con anterioridad), podríamos determinar que el *índice de frustración cultural colectiva organizacional* esta en 0,15 (sobre un rango de variabilidad que va entre 0 y 1), mientras el *índice de frustración colectiva societal* está en 0,49 dentro del mismo rango.

Siempre aventurando hipótesis exploratorias en base a estos resultados, podríamos decir que, siguiendo la línea ya enunciada anteriormente, la frustración cultural colectiva societal parecería ser más de 3 veces superior a la organizacional, lo cual podría estar indicando necesidades de cambio mayores en la sociedad que en las organizaciones, siempre a juicio del imaginario colectivo de la muestra.

Y si esa diferencia es lo suficientemente grande como para superar un índice de tolerancia existente (que no sabemos de qué magnitud es), también podemos aventurar que, las preferencias por liderazgos entrepreneur y articuladores, estaría señalando el “mix” de liderazgo que esta muestra considera necesario para producir dicho cambio: un líder o conjunto de líderes que, al mismo tiempo, deben tener capacidad de emprendimiento para generar e impulsar cambios (liderazgo transformacional), más un espíritu (y habilidades) de articulación para generar visiones compartidas y consensos (liderazgo participativo).

Si volvemos a releer algunos puntos del Anexo A, veremos como ese tipo de liderazgo se puso claramente de manifiesto en el Plan Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (PEA). Es decir, y para enunciarlo solo a título de hipótesis, lo que la muestra de gente (Líderes A) del sector agroalimentario parece haber encontrado como aliciente y factor motivacional para salir de la así denominada “crisis del campo” mediante la elaboración de un Plan Estratégico Participativo, podría ser una mezcla virtuosa de liderazgo

emprendedor y liderazgo articulador de quien/quienes impulsaron el Plan, cuestión que, aparentemente, estaría coincidiendo con el liderazgo requerido/preferido por el imaginario colectivo de la muestra.

#### **4. Síntesis final de aportes empíricos e hipótesis.**

- 4.1.** La tesis hace un aporte empírico exploratorio en base a un estudio realizado en 2010/2011 a una muestra de Líderes A.
- 4.2.** El aporte empírico replica de manera exacta el estudio Globe (op.cit.) realizado para 62 países con resultados particulares para Argentina realizado en 1995.
- 4.3.** Los indicadores que Globe utilizó para presunciones básicas y escalas de liderazgo, fueron adaptados conceptual y metodológicamente por esta tesis para predicar sobre nuestros cuatro modelos de cultura organizacional y liderazgo.
- 4.4.** Se realizaron comparaciones en puntajes absolutos y ranking entre una muestra y otra en términos de: a) percepciones sobre prácticas societales; b) preferencias valorativas societales; c) las percepciones sobre prácticas organizacionales; d) preferencias valorativas organizacionales; e) percepciones sobre liderazgo.
- 4.5.** A partir del procesamiento de la información obtenida mediante encuestas, se observaron una serie de fenómenos y, a partir de allí, se enunciaron hipótesis a perfeccionar y verificar en futuros estudios. Dichas observaciones e hipótesis se desarrollan en los puntos que siguen.
- 4.6.** En cuanto a percepción de situación existente en *prácticas societales*, la encuesta Globe (1995) no registra grandes cambios respecto de la muestra de Líderes A, salvo en la presunción básica de colectivismo individual, donde la muestra de Líderes A percibe niveles menores y la de colectivismo institucional, donde la situación es inversa. La misma descripción de resultados del punto anterior se puede verificar en materia de ranking.
- 4.7.** A partir de lo anterior se puede esbozar como hipótesis que, ambas muestras (separadas temporalmente por 20 años), se diferencian en

cuanto a percepción de prácticas societales en las cuestiones de los “colectivismos”, donde en la sociedad hubieron, aparentemente, cambios hacia prácticas que enfatizan más lo colectivo que lo intragrupal.

- 4.8.** En cuanto a *valores societales requeridos*, hay un relativo alineamiento de resultados, tanto en valores absolutos como en ranking, salvo nuevamente en el caso de los colectivismos (institucional e intragrupal) y la asertividad.
- 4.9.** Lo anterior induce a enunciar una hipótesis sobre la baja preferencia de los Líderes A a vivir/construir sociedades menos individualistas y más orientadas a premiar la acción colectiva y a distribuir más justa y equitativamente la riqueza.
- 4.10.** Adicionalmente, y en base al ranking de preferencias societales, se puede señalar que los Líderes A dan mayor importancia a construir sociedades en base a la orientación a resultados, combinada con orientación a la gente y sentimientos de orgullo de pertenencia.
- 4.11.** En cuanto a *prácticas organizacionales*, las muestras exhiben mayores diferencias entre sí respecto de lo que observamos en prácticas societales. Esto puede estar hablando de la existencia de mayores cambios organizacionales que societales a lo largo del referido período de 20 años.
- 4.12.** En el sentido anterior, los Líderes A parecen percibir con mayor énfasis, el estar trabajando en organizaciones donde se da importancia a lo colectivo, la mirada hacia el futuro y la consideración por la gente.
- 4.13.** En cuanto a valores organizacionales, se puede observar que los Líderes A prefieren trabajar en organizaciones orientadas a los resultados y al futuro, con consideración por la gente que, a su vez, sienta orgullo de pertenencia a la organización.
- 4.14.** A manera de síntesis podría enunciarse como hipótesis la idea que, transcurridos 20 años, ambas muestras ordenan sus preferencias de manera relativamente similar, salvo en prácticas organizacionales,

donde hipotéticamente parecen estar registrándose los mayores cambios.

- 4.15. El relativo similar ordenamiento apuntado anteriormente, también permitiría sacar algunas conclusiones sobre la bondad metodológica de la encuesta aplicada a Líderes A y a la validez de instrumentos, procedimientos y desarrollos conceptuales empleados.
- 4.16. Asimismo, los puntajes y rankings relativamente alineados, también estarían diciendo algo respecto de una cierta cristalización cultural que se viene sosteniendo a lo largo del tiempo, especialmente en lo societal.
- 4.17. En materia de *liderazgo*, también se observa relativo alineamiento entre las dimensiones de liderazgo exploradas para ambas muestras, lo cual refuerza la hipótesis de cierta estabilidad de modelos de liderazgo a lo largo del tiempo.
- 4.18. En siguientes avances, se hicieron aportes para construir un “índice de frustración cultural”, en base a la comparación entre lo requerido y lo existente en materia de cultura organizacional y liderazgo.
- 4.19. En base a dicho índice se comprobó que los índices de frustración cultural (societal y organizacional) de la encuesta Globe son casi similares.
- 4.20. Diferente es el caso de dichos índices en la muestra de Líderes A, donde los niveles de ambos (societal y cultural) muestran una distancia mayor entre sí, siendo ambos a su vez menores que los de la encuesta Globe. En concreto, el índice de frustración cultural societal de los Líderes A es mayor que el índice de frustración cultural organizacional.
- 4.21. Lo anterior está sugiriendo otra hipótesis respecto de cambios mayores que en estos años pudieron haberse registrado en lo organizacional y cambios menores en lo societal. Quizá esto también habilita a pensar que el imaginario colectivo de los Líderes A considera que en lo societal hay cambios pendientes de realizar.
- 4.22. Se esbozaron algunas hipótesis sobre la potencialidad que estos índices tienen para generar un cambio y se concluyó que ello

depende de otros índices con capacidad suficiente para medir el nivel de tolerancia. Dichos índices no están disponibles al momento.

- 4.23.** Se esbozó como hipótesis la idea que, si ambas muestras fueran comparables, los menores índices de frustración cultural (societal y organizacional) de los Líderes A, podrían estar justificados por una situación socio-económica más holgada en los años 10 respecto de los años 90 (diferencia de precios de los commodities agropecuarios).
- 4.24.** En cuanto a resultados obtenidos en base a la conceptualización utilizada en esta tesis, se pudo observar que los Líderes A tienen mayores preferencias hacia las culturas exigente e integrativa.
- 4.25.** También en base a los mismos resultados, se pudo observar que los Líderes A tienen mayores preferencias hacia los modelos de liderazgo entrepreneur y articulador.
- 4.26.** Todo lo anterior muestra un estado de relativa congruencia entre los modelos culturales y de liderazgo preferidos.
- 4.27.** En cuanto al índice de frustración cultural colectiva para la muestra de Líderes A, se observa que dicho índice es más de 3 veces superior en lo societal que en lo organizacional. Esto da lugar a la enunciación de una hipótesis sobre necesidades de cambio mayores en la sociedad que en las organizaciones, siempre a juicio del imaginario colectivo de la muestra.
- 4.28.** Si la anterior diferencia es lo suficientemente grande para superar el índice de tolerancia (cuya magnitud desconocemos), se puede enunciar como hipótesis la idea que, el líder requerido por la muestra de Líderes A, sería aquel que combina virtuosamente la capacidad para generar e impulsar cambios, más un espíritu y habilidades de articulación para generar visiones compartidas de futuro y consensos.
- 4.29.** La anterior hipótesis podría estar relacionada con los aportes empíricos realizados en el anexo A, donde se dice que la muestra de Líderes A del sector agroalimentario parece haber encontrado como aliciente y factor motivacional para salir de la así denominada “crisis

del campo”, la elaboración de un Plan Estratégico Participativo desarrollado en base a una mezcla virtuosa de liderazgo emprendedor y liderazgo articulador.

## **Anexo C**

### **Saber administrativo, ejes tecnológicos y tecnologías componentes**

#### **Aportes en homenaje a Francisco Suarez (in memoriam)**

##### **1. Justificación de la inclusión de este anexo en el trabajo de tesis**

El trabajo de tesis presentado hasta aquí, admite la posibilidad de realizar aportes para un inventario de tecnologías de gestión públicas. Este objetivo constituye en sí mismo un tema de magnitud y relevancia para una nueva tesis doctoral. Por este motivo, la tesis no hace más que realizar algunos aportes destinados a que, futuros trabajos de tesis o trabajos de investigación, puedan desarrollar el tema con la debida amplitud y profundidad.

De todas formas, los aportes que veremos a continuación, son producto de largos años de trabajo y reflexión desarrollados por el autor junto al Dr. Francisco Suarez (Q.E.P.D), a quien debemos considerar pionero en la investigación sobre la “Construcción del Saber Administrativo”.

Tuvimos junto al Dr. Suarez la ocasión de materializar en el trabajo “Tecnología y Organización” (op. cit.) un primer aporte sobre el proceso de invención, innovación, desarrollo e innovación de tecnologías administrativas (así las denominamos en aquel momento, año 1974).

Con el correr del tiempo y los avances registrados en la materia, el concepto tecnologías administrativas evolucionó hacia su denominación “tecnologías de gestión” y, más hacia comienzos del año 2001, logró formalizarse en un concepto más amplio aún cual es “la construcción del saber administrativo”.

Dicha formalización se materializó en un proyecto de investigación UBACYT 2001-2002 (Suarez et al., 2000) cuyos principales propósitos reproducimos a continuación:

*El proyecto se enmarca en un programa de largo alcance acerca del proceso de emergencia, profesionalización e institucionalización del saber administrativo en Argentina formando parte de una línea de investigación de Francisco Suárez sobre profesiones, particularmente en las ciencias económicas.*

*Se propone realizar un inventario de la investigación administrativa en Argentina desde 1958 (fecha de creación de las carreras de administración en las principales universidades del país) hasta la actualidad, sobre hipótesis que relacionan los modos de institucionalización del saber administrativo con los modos de producción de la investigación y con las disciplinas de base que lo sustentan.*

*Partiendo del incipiente desarrollo de la investigación administrativa, relevaremos las investigaciones en administración pública y privada, por áreas sectoriales y funcionales, existentes en ámbitos universitarios y centros de investigación, consultoras e instituciones diversas.*

*La metodología será descriptiva e interpretativa; se trabajará sobre datos secundarios existentes en los diversos centros de investigación y con entrevistas a informantes claves.*

*La investigación podrá aportar mediante su desarrollo, al sustento académico de una disciplina hasta ahora predominantemente profesionalista, en sus instancias de grado como de posgrado.*

*Las conclusiones podrán contribuir a la elaboración de una política de fomento de la investigación administrativa de relevancia, cantidad y calidad en diversos ámbitos de investigación en el país.*

*(Suarez, et al., op. cit.)*

El proyecto describió oportunamente el estado de arte en la materia y planteó sus principales objetivos de esta forma:

*Partimos del supuesto basado en investigaciones realizadas desde hace más de veinte años en el Instituto Torcuato Di Tella, Fundación Bariloche, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCA que la investigación en el área del saber administrativo en la Argentina es insuficiente y deficitaria en cuanto a calidad y relevancia.*

*Esto podría vincularse con el proceso de institucionalización seguido por la administración en la Argentina, a diferencia de los desarrollos en otros países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia; y con algunas particularidades en la Administración Pública, puesto que el proceso de institucionalización se realizó de manera diferente a la privada.*

*En el cuadro que sigue podemos visualizar los distintos modos de institucionalización y a partir de allí apreciar las diferencias entre la administración y la economía -una disciplina a fin que en general se enseña en el mismo ámbito académico-.*

	Modo 1	Modo 2	Modo 3
ESTADIO 1	<i>Transplante acrítico de una estructura profesional</i>	<i>Transplante acrítico de un conjunto de conceptos y técnicas supuestamente aplicables a todo tipo de casos</i>	<i>Rol ocupacional desarrollado en un contexto organizacional</i>
ESTADIO 2	<i>Desarrollo de la infraestructura interna de entrenamiento y generación de conocimientos. La estructura es generada a imagen y semejanza a la s existentes en el país de origen.</i>	<i>Aplicación de conocimientos para la solución de situaciones problemáticas de usuarios con necesidades de conocimientos tecnológicos. Se importan los conocimientos</i>	<i>Contactos iniciales con los profesionales académicamente entrenados. Amplia competitividad entre ambos.</i>
ESTADIO 3	<i>Etapas de crítica a los supuestos teóricos y metodológicos de la disciplina, como así también a la naturaleza de la estructura profesional. Intento de adaptar la estructura a los requerimiento contextuales.</i>	<i>Etapas de crítica a la aplicabilidad de los conocimientos importados. Generación de una infraestructura docente.</i>	<i>Inserción en estructuras para-universitarias.</i>
ESTADIO 4	<i>Inserción de los profesionales en el mercado ocupacional para prestar servicios a la comunidad de los usuarios</i>	<i>Generación de una infraestructura de creación y adaptación de conocimientos</i>	<i>Fusión con las estructuras científica-técnico-profesionales</i>

Modo 1: *Es más asimilable a la economía, sociología, antropología y todas las ciencias básicas.*

Modo 2: *Representa más fácilmente a la administración y a la psicología entre otros.*

Modo 3: *Es asimilable a ocupaciones emergentes de una práctica profesional intraorganizacional a través de un desempeño laboral que requiere saber experiencial.*

La característica del modo 2 reflejaría a nuestro entender a la disciplina administrativa en su conjunto. Explicando el cuadro de referencia podemos decir lo siguiente:

En el estadio 1 los pioneros son personas que están a caballo de dos disciplinas y/o dos culturas. La disciplina de origen es distinta a la de referencia en nuestra investigación (por ejemplo ingeniería, economía, derecho, psicología, sociología y otras). Las disciplinas de origen tienen un mayor desarrollo relativo que en este caso de la disciplina administrativa.

En el caso de la administración en el estadio 2, al haber una demanda manifiesta de esos conocimientos, inmediatamente se aplican de los conocimientos generados de los países más desarrollados y no se percibe la necesidad de generar nuevos conocimientos ni de invertir tiempo en generar una infraestructura de generación de nuevos saberes. Se dedican a intercambiar experiencias de las prácticas profesionales que aplican sus diversas inserciones ocupacionales, pero no a intercambiar experiencia sobre la naturaleza del conocimiento o de estrategias metodológicas que dieron lugar a los saberes que aplican. Esto es observable cuando uno hace el análisis comparativo de los proyectos de tesis o tesinas de los alumnos de administración que participan en carreras de posgrado. Situación muy diferente que se observó en sus orígenes en la disciplina económica.

Asimismo las diversas investigaciones que hemos realizados revelan la existencia de muy pocos Institutos y Centros de Investigación Administrativa; y estos no se pueden comparar con los Institutos de Investigaciones Económicas – Torcuato Di Tella, FIEL, Institutos de Investigación Económica de las Universidades Nacionales de Buenos Aires o Córdoba, por citar algunos.

Se da una falta de conocimientos metodológicos y de prácticas de investigación sistemática que lleven a saberes con relativo grado de generalización, que exceden las explicaciones e interpretaciones que emergen de investigaciones diagnósticas. La mayoría de los libros de texto en administración muestran una debilidad en cuanto al sustento de los conocimientos que imparten en términos de investigaciones que sustenten y justifiquen dichos conocimientos. Saberes basados en argumentos de autoridad sustentados en estudios de casos de muy dudosa generalización. Es innegable que ciertas consultoras entablan relaciones con la realidad, pero no pueden considerarse investigaciones sistemáticas y generalizables. Se trata de investigación diagnóstica y no de investigación científica. Dicha afirmación para nada desmerece la utilidad de dicho trabajo sino que trata de reflejar la naturaleza del saber que generan. Las investigaciones realizadas por consultoras son hechas a medida del usuario. Existe un recorte de la Unidad de Análisis y de las variables analizadas.

Estas afirmaciones estarán sujetas a un alto grado de variabilidad según el área funcional de la administración que se considere (administración financiera, de recursos humanos, de la producción, etc.) del tema que será objeto de la investigación. Asimismo se confunde el grado de investigación que existe en algunas ciencias básicas que nutren al saber administrativo, con las investigaciones que son específicamente administrativas. Trataremos de sentar las bases de un saber tecnológico, metódico, sistemático y no casuístico.

(Suarez, et al., op. cit.)

Finalmente, el proyecto se propuso cubrir estos objetivos:

- 1. Estudiar la construcción del saber administrativo como saber tecnológico que se apoya en múltiples disciplinas de base, analizando cuáles han sido las predominantes en distintas áreas funcionales, áreas sectoriales en distintos períodos en relación a lo contextual.*
- 2. Diseñar e implementar un sistema de información permanente sobre las investigaciones en administración pública y privada surgidas en ámbitos universitario y centros de investigación, instituciones públicas y privadas consultorías en administración y afines, diferenciadas por áreas funcionales y sectoriales en la Argentina desde 1958, las principales publicaciones periódicas específicas que incluyan investigaciones en administración, así como seminarios, congresos jornadas y reuniones de intercambio sobre el tema, asociaciones científicas, profesionales y gremiales del área.*
- 3. Analizar el papel que juegan en el estímulo y fomento de la producción de la investigación del área, las diversas fuentes de financiamiento y de promoción científica en períodos diferenciados, y su incidencia en determinadas áreas temáticas.*
- 4. Analizar la vinculación entre el sistema productor de conocimientos administrativos y el sistema usuario de los mismos.*
- 5. Utilizar las conclusiones de la investigación para contribuir a la elaboración de una política de fomento de la investigación administrativa en términos de relevancia, calidad y cantidad.*

Iniciado el proyecto de investigación, desde diferentes ámbitos y disciplinas, diversos grupos de investigación fueron haciendo sus aportes. Nosotros en particular, lo hicimos desde el ámbito de la gestión pública y, a lo largo del tiempo, fuimos construyendo un primer inventario y, mas adelante, algunos esbozos sobre conceptos y variables destinados a estudiar calidad y relevancia del conocimiento que denominaríamos saber administrativo para la gestión de lo público y tecnologías de gestión pública.

Lo que incluiremos a continuación es un material organizado bajo la forma de ppt, que en estos últimos 10 años fue utilizado para difundir el conocimiento adquirido. Se incluye en esta tesis y en este anexo C, a los fines de no dejar el conocimiento aislado del contexto dentro del cual fue oportunamente concebido, y para hacer un aporte a futuras investigaciones sobre el tema.