

Panel: "Gobernanzas en la mira, entre Sherlocks y Cyranos"

PONENCIA 4:

"Entre rumores de "Big-bang paradigmático" y sospechas de "Nihil novum sub sole"

Resumen:

En un Panel en que se intenta poner en cuestión ciertas aristas controversiales de enfoques interconectados en el abordaje actual de la gestión pública: las nociones de gobernanza y de coordinación de políticas, sin renegar de su fecundidad, pero analizando cuánto de concreción y de aún programático al respecto pervive en los nudos críticos del despliegue de políticas, esta ponencia intenta contribuir a tal cometido, asumiendo que en materia de gestión pública, cada respuesta teórica despliega una concepción del objeto que reserva un lugar diferente a los actores institucionales involucrados en el proceso, fundada en particulares supuestos de la relación conocimiento-política que se trasladan a las propuestas de método, procederes e instrumentos. Procura entonces revisar cuánto de consistencia e innovación alojan ciertas agendas prescriptivas en boga, sobre el lugar asignado al Estado, a lo que de él cabe esperar, a tecnologías de gestión propiciadas, modos de participación y liderazgos alentados.

1.- Un horizonte diagnóstico posible como introducción

No resulta para nada paradójico que este Sexto Congreso Argentino de Administración Pública nos siga convocando a dar estructura a nuestras cavilaciones y propuestas en torno a los mismos ejes que presidieron las instancias fundacionales de este ritual de encuentro

- los desafíos a la gestión pública para el desarrollo social y la equidad
- la gobernabilidad, y sus imperativos para el re-diseño del Estado y la administración pública
- el entramado de lo público estatal y no estatal - en sus tensiones y complementariedad.

Abordados por ponentes provenientes en partes iguales de ámbitos académicos y de gestión, estos tres temas prueban tener nutrida aunque dispar capacidad de convocatoria. Esto puede ser revelador si nos atrevemos a pensar que quizás se deba a que el declamado "acortamiento de distancias y el establecimiento de relaciones más horizontales y cooperativas entre gestores públicos y ciudadanía" y el "fortalecimiento de capacidades gestoras de la sociedad civil para la provisión de servicios públicos y sociales" son todavía lo suficientemente débiles en sus alcances y ambiguos en su sentido como para motivar intercambios polémicos.

Como bien nos alertara Martínez Nogueira, durante los duros días de Rosario, 2001, salvo que hiciéramos una "fuga hacia la fantasía" la reconstrucción de la trama social en subjetividades re-articuladas, organizaciones fortalecidas y redes operantes, no sería tarea menor en una Argentina post-dictadura, post-hiperinflación, post- ilusión de estabilidad desvanecida, ante una nueva esperanza frustrada... y hoy dividida entre quienes prefieren constatar una pléyade de diferentes ciudadanía devaluadas a clientelas

de distinto tenor, ante las defensas de profundas transformaciones y logros, producto de la consolidación de un nuevo "modelo" sí orientado a la transformación productiva con equidad.

Sobre todo cuando sobreviven en el campo de la gestión y la administración pública sesgos profesionales y orientaciones un tanto remisas a abordar los ineludibles aspectos sociológicos y politológicos implicados en la cuestión. Inquietante síntoma en una comunidad discursiva para la que el hacerse cargo de reflexionar sobre **las actuales condiciones de producción de lo público**, es en definitiva su objeto de estudio e intervención cotidiana más que el efímero eje de un Congreso.

De ahí el valor especial de estudios de casos, análisis de los marcos normativos e institucionales implicados, de los recursos movilizados y de las dificultades de implementación, porque contribuyen a enriquecer la base empírica sobre la que avanzar en la evaluación del estado de situación. Indispensables -a más de muy estimulantes para la polémica y la propuesta-, en tanto bases informativas a sistematizar sobre las que desentrañar la lógica subyacente al proceso de las nuevas y tensas relaciones Estado - Sociedad Civil- Administración Pública resultantes.

a.- Tensiones reconocidas

- Las que emergen de la sustancial asimetría en términos de poder que existe entre los nuevos y viejos concentrados actores del campo económico, y las capacidades de las organizaciones estatales y sociales llamadas a intervenir en su regulación y control.
- al interior de éstas, la desproporción entre la envergadura de la misión y los recursos con que cuentan, incluidos los de índole normativa, tecnológica e informativa.
- la contradicción que contiene a ambas, entre la lógica que define la prestación de servicios desde la oferta, y la lógica pública de la ciudadanía, en la que subyace el derecho a la recepción ya al acceso.
- las dificultades de adecuación "cultural" a la cambiante definición del espacio asignado a las organizaciones de la sociedad civil para su necesaria participación, ambiguamente oscilante entre el derecho a formar parte de espacios directivos, decisorios, y la resignación a lugares meramente consultivos.
- la confusión provocada por la apropiación de la idea misma de "participación" desde proyectos diferentes, para los que su contenido puede reducirse a la ubicación en el primer escalón, el de la disponibilidad de información, ser disponible número movilizable, o elevarse hasta el involucramiento en procesos asamblearios...Tensiones plasmadas en convocatorias que a menudo resultan en erosión de significados y lo que es más grave, en defraudación de expectativas, aún en la más reflexiva militancia.
- conflictos a manejar por instituciones estatales que deben aprender a cooperar, coordinar, delegar, transferir en línea con procesos de descentralización ejecutora y re-centralización de concepción y

- diseño, des y re-localización, mientras son simultáneamente objetos de permanente reconversión organizativa, con fuerte reestructuración de sus dependencias formales e informales en lo funcional, jerárquico y presupuestario.
- disputas entre las mismas organizaciones de la sociedad civil que compiten en ser interpeladas desde su representatividad para acceder a la interlocución con contrapartes estatales.
- turbulencias entre estas organizaciones y el Estado, por la ambivalencia a que las somete el estar atravesadas de “estatalidad” – en la medida que dependen del Estado para su reconocimiento jurídico y muchas veces para disponer de recursos que garanticen su accionar – y tener muchas veces que luchar necesariamente por transformar los estándares vigentes en las intervenciones estatales, dados los intereses específicos que defienden.
- frustraciones frecuentes en los procesos inducidos de fortalecimiento institucional de las organizaciones de la Sociedad Civil, en la medida que la pretensión de autonomía de éstas para expresar demandas se enfrenta a la urgencia estatal de dar forma a los “actores sociales necesarios” que puedan ser sus socios en la construcción de gobernabilidad: sea en los intentos de procesar encauzadamente la conflictividad social o de poner límites exitosamente a algunos actores económicos.
- desajustes entre las lógicas que presiden el cumplimiento mismo de las funciones estatales, en la búsqueda de conciliación de los imperativos de efectividad -eficacia y eficiencia- en niveles compatibles con la indispensable legitimación.
- difícil compatibilidad entre las racionalidades tanto de actores estatales como sociales, desgarradas y re-alineadas en sus componentes técnicos, burocráticos y políticos, lo que contribuye en muchos casos a la relativa “irresolución” de situaciones.

Marco éste, en el que es posible identificar algunas **tensiones sobre las que explícita e implícitamente se convoca nuestra atención** pues “anudan” lo precedente y ameritan ser profundizadas a la luz de lo que la literatura más reciente en materia de gestión pública aporta, para inspirar el trabajo a futuro

- las tensiones entre los distintos bienes públicos a tutelar, cuestión importante a la hora de determinar su status en la institucionalidad vigente y discutir entre qué sectores se producen transferencias como consecuencia de las intervenciones del poder público; sobre todo en la determinación de quién paga los costos: la vieja pregunta de Bernard Schaffer... “Costo-beneficio ¿Para quién?” sigue teniendo valor.
- las tensiones que provocan contrastantes modos de entender las posibilidades de ruptura de la lógica sectorial con que la Administración aborda la regulación y de pasaje al predominio de una lógica territorial, que se haga cargo de pensar y actuar la integralidad de la red de bienes públicos, ya que la ciudadanía y la justicia -en su concreción- son siempre locales (como nos recuerda Elster).
- Las tensiones derivadas del predominio de las distintas concepciones con que se comprenden las racionalidades involucradas en estos procesos. Si son pensadas desde una perspectiva esencialista, como encarnadas, creyendo que cada agente es portador sustancial de una única racionalidad,

enfrentando a los políticos con los técnicos y los burócratas y a éstos entre sí, la reproducción de la dicotomía política vs. administración parecería dificultar, si no impedir, la inteligibilidad del sentido del "hacerse cargo" más productivamente de las responsabilidades que corresponden a cada agencia y actor. Si se asume que -en tanto ciudadanos – cabe a todos el desarrollo de su condición política, entendiendo que esas racionalidades diferentes conviven en parte variable en todos y cada uno, puede abandonarse la aspiración a imposibles sustituciones y represiones, desde pretendidas supremacías; quizás la conciencia del encuentro y la articulación de racionalidades complementarias produzca las innovaciones y las capacidades institucionales que cambien el estado de cosas, pero puede darse también un deslizamiento al acatamiento acrítico a mandatos políticos cortoplacistas que arriesgan límites de sustentabilidad de las intervenciones.

b.- "Viejos" llamados de atención que... ¿Pueden continuar oficiando como brújulas?

Creemos que sí. Recordemos por caso la exhortación de Oscar Oszlak en el nacimiento de la AAEAP. En su invitación a "no errar los diagnósticos" y a "evitar buscar fáciles chivos expiatorios", retomaba una advertencia que ya nos hiciera con O'Donnell veinticinco años antes: la de poner en cuestión los esquemas conceptuales, teóricos y metodológicos con que abordamos la reflexión y con los que concebimos nuestras intervenciones. Si cada teoría es como una lámpara sólo capaz de iluminar una parte de la habitación a oscuras, comparemos y elijamos aquella que nos permita ver más y mejor lo que queremos. Pero previamente es necesario que nos hayamos respondido qué queremos. Y -como bien dijera Brian Thompson- que esa respuesta la hayamos formulado cuidando no hacer propio el discurso de los dispositivos y tecnologías que pretendemos combatir.¹

Si asumimos acríticamente que el Estado es un agente orientado en su naturaleza a la persecución del bien común, dejaremos de atender a que en su operar cotidiano se condensa una pluralidad de relaciones sociales y se reformula constantemente un pacto de dominación. Esto hace inescindibles los movimientos estatales de los de la Sociedad Civil: se implican mutuamente y se afectan, no de modo determinista, pero sí estableciendo las condiciones de restricción y posibilidad con que lidian la política y la administración, ensanchando o estrechando en cada paso el espacio de lo público.

Después de una década de atribuir a la sintomatología del imperio de un "pensamiento único", por "hegemonía cultural del neo-liberalismo" y su consecuentemente subordinada falta de voluntad política, la debilidad del actor estatal y de las intervenciones de sus agentes, encontrando en la política el chivo expiatorio...¿Qué se piensa y qué se dice hoy del Estado? ¿Y de la política? O mejor, de cierta política, en sus formas predominantes.

¹ Díaz, Cristina, Relatoría Ejes 2 y 3, Primer Congreso Argentino de Administración Pública, AAEAP-FCPOLIT (UNR) Rosario, 20 Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre de 2001

Recordemos que la voluntad remite al orden del querer... y que querer no es poder. El poder es instrumento y territorio de la política. Sus "fallas" se enmiendan con otra política, en la que confluyen - también más o menos articuladamente- **saber, querer y poder**. Otra política que, como políticos, burócratas, técnicos, ciudadanos productores, prestadores, consumidores o asistidos... desde las diferentes responsabilidades que se reconozcan, cabe construir. Veamos qué nos ofrecen al respecto, con cuánto de consistencia e innovación, ciertos enfoques en boga que proponen agenda. De qué Estado nos hablan, qué nos indican sobre lo que cabe esperar de él, a través de qué tecnologías de gestión propiciadas, con qué modos de participación y liderazgos alentados.

2.- Desde las ciencias de la gestión pública. Respuestas ante el "gran estallido de los paradigmas",

La "caída de los grandes relatos" ha sido recogida en materia de gestión pública -con innegable inspiración kuhneana- por el colega Isidoro Felcman bajo la tesis de que *"estamos asistiendo a un verdadero "big-bang" paradigmático. (...). Lo que era aceptado hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del New Public Management (NPM) parece estar estallando y, adoptando la metáfora del big-bang, sus diferentes fragmentos giran en el espacio inter-paradigmático (...). Si bien las regularidades históricas permiten predecir que, abandonado un viejo paradigma habitualmente termina consolidándose uno nuevo (...) difícil es saber al momento que características va a tener este último".²*

Aún admitiendo, al igual que P.P. Donati³ en otro terreno, que existen indicios ciertos acerca del nuevo "código simbólico" –teórico-conceptual, en voz de Felcman – de los ejes en que se disponen y orientan los "restos" post-estallido, su explicitación no está exenta de controversia. Más aún: su reconstrucción sigue exigiendo necesario debate para una elucidación capaz de anticipar los perfiles del nuevo paradigma. Que, como todos los que asumieron tal carácter de la mano de revoluciones tecnológicas, trastocaron radicalmente los cimientos / fundamentos de toda sociedad. Este estallido incorpora la particular especificidad de poner en duda la misma "inútil idea" de sociedad⁴, cuestionando en sus versiones radicales la posibilidad misma del "lazo" como fundamento y representación⁵, las que conviven con otras, que sí habilitan su fundamento en la idea misma de una "teoría relacional de la sociedad".⁶

² FELCMAN, I. L., (2009) pág. 5

³ DONATI, (1994) pág. 2

⁴ TOURAINE, A., (1979) pág. 1300.

⁵ BADIOU, A., (1990) pág. 14

⁶ La "teoría relacional" de la sociedad, del mismo Donati, anticipada en su texto "Introducción a la sociología relacional" (Franco Angeli, Milán, 1983, segunda edición 1986) afirma y pretende mostrar cómo la sociedad puede ser conocida y entendida como entramado de relaciones sociales. La sociedad global, como cualquier formación social o toda "organización" (familia, empresa, agencia pública, etc.) no es ya una idea (representación de, o realidad mental cuestionada) ni un objeto sensible, material, físicos) sino una relación social. Se aleja tanto de la

Bastan estos ejemplos para mostrar los impactos que las perspectivas que se asuman sobre las transformaciones en curso tienen sobre el modo y alcance de abordaje de los “objetos típicos” de la gestión pública: las organizaciones – y privilegiada aunque no únicamente- entre ellas, el Estado. Aún despojada al extremo de tratarse como “dimensión organizacional”, su cambio (el cambio organizacional, un otro *leit-motiv* de los estudios sobre las administraciones públicas) aparece radicalmente re-significado a la hora de hacerse cargo de los fragmentos.

Felcman llama nuestra atención sobre cómo cultura y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad con que las organizaciones enfrentan problemas emergentes de la globalización, aún cuando muchos planteen que ella no parece ser *“una cuestión central en los cambios organizacionales que hoy enfrenta la gestión pública, y que las principales preocupaciones(...) giran en torno a nuevos modelos organizacionales públicos menos individualistas, menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el governance (4)⁷ entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado; o modelos organizacionales post-burocráticos más orientados a conceptos de valor de los resultados para la ciudadanía, satisfacción del cliente, gestión por resultados, mejora continua, calidad y aprendizaje”*. De ahí la importancia de *“rescatar (...) la idea que los cambios organizacionales son impulsados por líderes, y que el liderazgo efectivo en procesos de cambio está culturalmente sustentado (culturally endorsed leadership): no hay líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que lo serán en la medida que sus actitudes, habilidades y comportamientos sean coherentes con la cultura que los*

idea de “sistema” por encima de los hechos individuales, con sus grados variables de determinación, como de las lecturas fundadas en el individualismo metodológico. Es una realidad de otro orden: la sociedad como relación, está hecha de relaciones, de relaciones sociales que distinguen la forma y los contenidos de cada concreta y específica “sociedad”. Como realidades sui-generis, no deben entenderse como accidentales, derivadas de segundo orden de otras entidades (personas o sistemas). Aunque pueda resultar obvia la afirmación de que la “sociedad es relacional” en tanto las relaciones sociales han sido objeto de tratamiento por todos los “padres” de la Sociología clásica y contemporánea, no lo sería en absoluto a condición de asumirla como supuesto epistemológico general, y de ser consecuente con las profundas implicaciones que de ella se derivan. Donati se ha dado a la tarea, para él incumplida por otros, de partir del presupuesto de que “Al comienzo, está la relación”. Esto es, que cada realidad social emerge de un contexto de relaciones y a la vez genera un contexto de relaciones, siendo ella misma relación social. Sin por ello adherir a perspectivas de relativismo cultural ni relacionismo filosófico, la sociología relacional se funda sobre una metafísica relacional y una ontología de las relaciones que ve en ellas el constitutivo de toda realidad, según su propia índole. Por “relación social” se entiende la relación inmaterial situada en espacio-tiempo de lo interhumano, entre sujetos-agentes y que –como tal, constituye su orientar y actuar recíproco, distinto de aquello que está en los actores singulares -individuales o colectivos – considerados como polos de la relación. Es esta “realidad entre”, hecha conjuntamente de elementos objetivos y subjetivos, la esfera en que se definen tanto las distancias como la integración de los individuos que están “en sociedad”, dependiendo de esta relación si, en qué forma, medida y calidad el individuo puede separarse o involucrarse respecto se otros sujetos, instituciones y en general, en la dinámica de la vida social.

⁷ Siguiendo a FREDERICKSON, H.G.(2005) “Whatever happened to Public Administration?;Governance, Governance Everywhere, en The Oxford Handbook of Public Management (Ferlie, Lynn & Pollit ed.) Capítulo 12, Oxford University Press, USA.

sostiene⁸ (...). Si estamos frente a un big-bang paradigmático, y todo indica que el proceso finalizará con la consolidación de un nuevo paradigma, un nuevo modelo organizacional de gestión pública y nuevas tecnologías de gestión pública que hagan posible su instalación efectiva, ¿cuál es el modelo de liderazgo que habrá de asegurar congruencia entre el modelo organizacional y el liderazgo requerido para dicho modelo? Ejemplo: si el modelo organizacional jerárquico (burocrático-weberiano) requiere un líder “administrador” ajustado al cumplimiento de normas y procesos (stewardship), y el modelo organizacional individualista (instalado con las reformas neoliberales de los años 70/80) requiere un líder “emprendedor” (entrepreneur), ¿cuál es el líder requerido por el nuevo modelo en desarrollo? (6) ¿Las sociedades donde dichos cambios se produzcan, están en condiciones de soportar culturalmente a dichos líderes? ¿Hay congruencia entre la cultura y el liderazgo requerido para conducir un proceso de cambio como el que imaginamos en la gestión pública?⁹

Las respuestas a éstas y otras preguntas serán distintas -más allá de pasar o no las pruebas de congruencia paradigmática para las que el autor provee múltiples hipótesis –según los campos paradigmáticos, las metáforas organizacionales, teorías y modelos organizacionales de gestión pública y tecnologías e instrumentos de gestión y acciones clave que se propongan para procesar los nexos mencionados.

Según Felcman, si apeláramos a lo que Kuhn entendiera como “ciencia normal” y lo combináramos con los señalamientos de Gareth Morgan acerca de la articulación de paradigmas, metáforas e instrumentos en la resolución de problemas, comprenderíamos a fondo, en la coyuntura, que la tarea de la hora es ya no la de *reforma* sino la de una necesaria *refundación* de la instancia estatal.

⁸ En el mismo sentido hemos trabajado al noción de “capacidades estatales”. Ver en nuestro AA. VV., (2002) INFORME FINAL del PID 19/ C-097 (Res. 202/ C.S.) “Capacidad y estado local: hacia una matriz de análisis”, Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.R., Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. “Aquello para lo que una organización está preparada no siempre es útil ante otra orientación; procesos desencadenados en un sentido son totalmente inútiles en otro. Ejemplificando: en cualquier intento de “fortalecimiento de la sociedad civil local”, el diagnóstico sobre el punto de partida no es indiferente al punto de llegada anhelado. No hay técnica certera - ninguna matriz DAFO que pueda orientar sobre las debilidades a remover ni sobre los modos de lograrlo- sin una explicitación precisa (política) del horizonte deseable con relación al cual aparecen como obstáculos. Lo mismo ocurre respecto a las fortalezas: no son un dato constatable independientemente de una proyectualidad. Y el modo en que ésta se expresa y concreta no es ajeno a la orientación político-ideológica de la fuerza política de gobierno, a su enraizamiento societal, a su modo de concebir y promover las capacidades estatales, en definitiva a las tareas que “muy modernamente” imponía la cuestión del “doble poder”.

De ahí que también de esto surjan señalamientos que marcan orientaciones metodológicas: hay que revisar si en el ámbito de las organizaciones se operan cambios de estructuras, reglas, poderes, usos de los recursos, si en el ámbito de los sujetos se producen cambios en las culturas de los involucrados, y si estos cambios se dan solos o conjuntamente, en combinaciones inéditas y fuertemente contradictorias, con qué resultantes y repercusiones, con qué grado de convergencia o divergencia que permita descubrir el esbozo de qué tendencias perfilan el “sentido del orden (Lechner)” pág. 10.

⁹ FELCMAN, I. L., (2009) pág.11, en consonancia con nuestros asertos y las advertencias de Thompson, reconstruidas en la página 4.

En soporte de esta perspectiva parecerían ir las sugerencias de Bernardo Kliksberg: *“Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, **pero hay una necesidad previa.** (negrita nuestra). Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo (...) Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el “estilo de tecnologías” más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo (...) Se trata en la nueva concepción de “sumar” los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada fuerte, y activa.”¹⁰*

Consecuentemente muchos, con Felcman, subrayan que es hoy la noción de *governance* la que parece resumir la idea-fuerza para la articulación y la gestión horizontal, como imperativo de la hora. Sin embargo, no parece estar tan claro qué contenido se le reconoce como modelo en gestación, ni tampoco, que su perfil orientador sea el que –más allá de consideraciones valorativas- asome como dominante hoy. Sobre todo, a la luz de la persistencia, identificable por doquier, de ejercicios inspirados en el retorno al modelo jerárquico-weberiano -un New Weberian State- o retoños del Paradigma Post-burocrático. Y no sin razón ni productividad en tantos casos en los que el modelo jerárquico, lejos de ser disfuncional, aporta rasgos de racionalidad formal-legal, certezas y garantías que terminan por operar como legitimantes, en contextos que lo demandan. Al efecto, y pese a los deméritos de la buropatología, Felcman sostiene que “hay que reconocer que el modelo jerárquico weberiano, garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos”¹¹. Sobre todo –añadimos- allí donde los modelos individualistas calaron hondo,

¹⁰ KLIKBERG, B. citado en FELCMAN, I. L., (2009) op. cit. 17-22

¹¹ FELCMAN, I. L., (2009) pág.24

combinándose con viejas estructuras burocráticas de corte patrimonialista, intercambios particularísticos de clientelas y patronazgos, en ausencia de actores sociales susceptibles de asumir los roles emprendedores atribuidos a electores racionales en mercados... por construir! Porque una mirada más atenta puede mostrar que hay mucho más para la crítica del paradigma individualista, que la falta de regulación y control.

También disputan sentido al momento de juzgar adecuación y efectividad en situación, perspectivas que combinan desplazamientos desde el New Public Management (N.P.M.) al tratamiento de la complejidad, la incertidumbre, y el caos con aportes que se cuelan desde estos nuevos espacios disciplinares en consolidación a los cuerpos teórico-metodológicos y el instrumental propios del Análisis Organizacional e Institucional. No son desdeñables tampoco las posibilidades de un regreso -cual ave fénix regenerado- de versiones *aggiornadas* de un N.P.M. que morigere o maquille sus posicionamientos en torno a los criterios fundamentales de desregulación y competencia.

La idea de *governance* encontraría más plausibles afinidades en la alternativa que se ha dado en llamar "del modelo igualitario-participativo"¹², que reconoce a su vez diferentes vertientes. Una, inspirada en el enfoque del Sustainable Human Development (SHD) en la línea impulsada desde Agencias Internacionales de Desarrollo y más específicamente desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), a partir de intervenciones orientadas al "empoderamiento de las comunidades", mediadas por actores sociales. La movilización de recursos propios, el fortalecimiento y desarrollo de capacidades (para y en la participación) fueron algunos de sus puntos distintivos durante los '90. Algunos -confundidos quizás por la oleada descentralizadora- quisieron encontrar en ellas oportunidades para procesos decisivos e implementadores *bottom-up*. Una mirada desangelada se posa en cambio sobre fundamentos más pragmáticos: la necesidad de crear los "actores sociales necesarios" –contrapartes funcionales- que permitieran transitar con mínimos estándares de gobernabilidad la conflictividad emergente de la fuerte desestructuración social que signaban la simultánea reconversión productiva y las nuevas demandas democratizantes en buena parte de la Región. Rasgos compartidos por muchos países emergentes, que relegaron -cultura política mediante- a la muy baja incidencia los argumentos de otra vertiente: la de cuño comunitarista (Etzioni; 1993). Si el debate entre *libertarians* y *communitarists* cruzó las cátedras y el debate académico, pero sin dejar mayor huella en los marcos de diseñadores de intervenciones y gestores públicos en nuestro país, puede que sea no tanto por no suscribir juicios evaluativos en torno a la insuficiencia epocal de la democracia representativa reducida a ejercicio de los derechos civiles, sino por la extrañeza que en nuestros lares ocasiona el fundamentar la defensa de la participación desde el rechazo a los gobiernos que con sus intervenciones succionan energías de la sociedad civil. Perspectiva en parte común a habermasianos, que sólo parece encontrar adherentes entre nosotros desde la parcial comprensión de que "el origen de los problemas está en la utilización de lo

¹² FELCMAN, I. L., (2009) pág.35

público en beneficio propio que exhiben los que gobiernan” y suponen la efectividad de la participación -comunitaria o ciudadana, según matices- para poner límites a la corrupción. Y si bien resultan innegables los efectos benéficos del control y la *accountability* en procura de transparencia y responsabilización, no está demostrado en absoluto que el pretendido accionar *bottom-up* de organizaciones (comunitarias o no) de la sociedad civil, esté exento de los atravesamientos condicionantes, límites e “irregularidades” que usualmente se imputan a las organizaciones gubernamentales.

Como bien desarrolla Gantus¹³, el profuso tratamiento de la idea de *governance* en la literatura académica nos provee de al menos seis (6) nociones diferentes, y esto no es –a estas alturas- un señalamiento menor, en tanto abona nuestro planteo inicial: según cuál de ellas retomemos, dependerá el alcance de nuestras reflexiones. No resultan inocentemente equivalentes formulaciones descriptivo-prescriptivas (como la que parte de oponer gobierno a *governance*¹⁴ y avizora los rasgos de la concreción de la última: un hacer sociedad desde el fin de las organizaciones piramidales, con poderes de contralor concentrados, a favor de la pluralidad de nodos decisorios, en los que el poder difuso circula a la hora de tomar decisiones, en procesos internos y externos de trabajosa negociación, siempre entre muchas organizaciones signadas por una horizontalidad tal que su propio gobierno colegiado y consultivo, integrará, ante la mayor cantidad de problemas, la mayor cantidad de decisores en procura de consensos) con otras que se preocupan de conocer las “*governances* realmente existentes”, encontrando en *las redes de política (policy networks)* la referencia empírica imprescindible a partir de la cual contrastar, profundizar y (d)espejar la teorización.¹⁵

Los debates actuales en materia de gestión pública desde las ciencias de la gestión en nuestro país, han dado los pasos necesarios en orden de identificar las articulaciones indispensables para avanzar -prescriptivamente- formas posibles de concreción del modelo igualitario/participativo. Conscientes de que no alcanza con postular la reformulación de los vínculos Estado, Sociedad Civil y Mercado en la coordinación mediante redes, sus exponentes más lúcidos insisten en que esa condición necesaria satisfecha requiere como correlato de suficiencia, de dos especificaciones más. A saber, identificar:

a.- Qué modelos de Estado (con qué rol/es en la formulación de políticas públicas, con qué modelos organizacionales de gestión pública y con qué tecnologías de gestión priorizadas, como variables clave

¹³ GANTUS, D. (2009)

¹⁴ “*what the people want is less government and more governance*”, de Harlan Cleveland citado por FREDERICKSON H.G., op.cit

¹⁵ Nos referimos a trabajos como los de JORDANA, J., “El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, mayo-agosto 1995 y FLEURY, S. “El desafío de la gestión de las redes de política”, *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, en www.iigov.org/revista/12/re09.pdf, Diciembre 17 de 2002.

que han estructurado históricamente el debate sobre transformaciones estatales) impulsar la gestación y consolidación congruentes de tal *governance* (tarea que posponen para una agenda futura)¹⁶

b.- Qué modelo/s de liderazgo y qué cultura organizacional son congruentes con el avance hacia las formas prescriptas/entrevistas como posibles, variables que la evaluación del mencionado autor han sido hasta ahora relativamente relegadas, al menos en la producción académica y las acciones de gestión. (No tanto en los discursos...nos permitiríamos añadir)

Sea que la resolución se incline hacia formatos neo-weberianos que "modernicen" enfoques y procesos de gestión, o hacia otros fuertemente estado-intervencionistas en la articulación Sociedad Civil-Mercado con recurso a programas, procesos y tecnologías de gestión pública participativas, parecen encontrar -en los sustratos comunes explicitados- "fundamento" suficiente para adentrarse en el tratamiento de la segunda pregunta. Apoyándose en las contribuciones de Thompson, Ellis y Wildawsky, que adaptan conceptos originalmente planteados por Mary Douglas, y complementándolas en su operacionalización con la perspectiva de Esquemas de Congruencia para "leer" -modelizada e interpretativamente- casos casi ideal-típicos de gestión pública, nos proveen las siguientes herramientas conceptual-metodológicas:

- a) Ejes paradigmáticos: grid y group
- b) Campos paradigmáticos y modelos de gestión organizacional pública (utilizando de manera equivalente ambos conceptos): jerárquico, individualista, fatalista e igualitario/participativo.
- c) Identificación para cada modelo organizacional, de modelos de gestión cultural: apático, exigente, anómico e integrativo, y.
- d) para cada modelo de gestión cultural, modelos congruentes de liderazgo (administrador, emprendedor, sobreviviente, articulador)

logrando finalmente, integrar "campos paradigmáticos/modelos organizacionales, culturas organizacionales y modelos de liderazgo", de modo instrumental, "mediante la utilización de tecnologías de gestión pública que permitan pasar de las ideas a la transformación de la realidad"¹⁷ en una propuesta de agenda.

Propuesta que –insistimos- sin expedirse específicamente sobre el rol del Estado en el nuevo modelo a impulsar, aboga por lo imprescindible de contar para su transformación con una visión potente, un sueño impulsor susceptible de encauzar capacidades, destrezas y la batería de tecnología de gestión adecuada a la implementación exitosa de una visión congruente con la satisfacción participativa de necesidades públicas. De ella se desprende, consistente, la idea de ponderar ulteriormente resultados desde la combinación compleja de los siguientes criterios: cumplimiento de las normas administrativas y gestión

¹⁶ FELCMAN, I. (2009), Op. cit. pág. 38

¹⁷ A tal fin se reafirma: "Recordemos que eso es una tecnología de gestión: conocimiento utilizable o utilizado para transformar una realidad (de gestión organizacional) en un sentido deseado". FELCMAN, I. L., (2009) pág.13

por normas, eficiencia, eficacia, relevancia, sustentabilidad y satisfacción de necesidades públicas.¹⁸ Siendo la implementación de formas de gestión y control participativos - y la respuesta a ellos de las Administraciones Públicas- auténticos desafíos, poniéndose en primer plano la pregunta acerca de con qué tecnologías hacerlo posible, la factibilidad de la *governance* -en ausencia de análisis de actores- parece alojarse según esta formulación, en una versión morigerada de ciertos modos de fetichismo de la tecnología cuyos límites hemos revisado en otros trabajos.¹⁹ O, *in extremis*, en un abrir la puerta a la reducción de la *governance* a pura técnica.

¹⁸ FELCMAN, I. L., (2009) pág.61

¹⁹ Se puede vislumbrar (...) un nudo en el que confluyen diversos componentes que, a su vez, se configuran a partir del atravesamiento de renovadas tensiones. El primer componente se relaciona con la tensión (...) referente a la racionalidad de origen de la herramienta y a la adecuación/apropiación que de ella se realiza. (...) Los resultados son referenciados entonces a las potencialidades que "portan" las herramientas, potencialidades que a su vez están vinculadas con los fines para la cual ella fue construida/creada y puesta a disposición. Se puede inferir entonces que, al menos en el caso de los entrevistados, la valoración de los resultados se realiza en función del propio referencial de direccionalidad que contiene la misma herramienta que es utilizada. Es en esta relación en la cual opera el segundo componente que ilumina las posibilidades del primero. El lugar en el cual están colocadas las posibilidades de gestión local, a partir de sus importantes limitaciones -pero aún a pesar de ellas- para resolver las problemáticas situadas en lo local. Es esta alternativa de gestión -vinculada a las posibilidades de gestión local y dotada de un alto contenido político- la que se visualiza oscurecida y con amplias restricciones. Desde estas páginas se considera que es a través -y a partir- de la gestión que los actores locales dotan de contenido, especificidad y direccionalidad propia/situada a la herramienta. Es en última instancia a partir de su uso, es decir "gestionando" -y no a pesar de ello- que la herramienta se constituye como tal, y deja de ser un *recurso disponible*. Sobre la base de todo lo dicho hasta aquí, es posible sostener que los entrevistados valoran las *herramientas disponibles* por las potencialidades que les adjudican y que utilizan nuevas herramientas, dado que hay un espacio en el cual se comparte la formulación de los problemas que éstas suponen, porque son aquellos de los cuales los actores locales, a partir de las nuevas funciones asumidas, se "hicieron cargo". De esta manera, "la herramienta disponible" incorpora dentro de los supuestos que contiene la "puesta en crisis" de lo local, pero al mismo tiempo son los actores, que a través de la gestión de lo local la dotan de contenido y direccionalidad con relación a los problemas y oportunidades que visualizan, que como ya se ha desarrollado en la sección titulada "Tensiones en la constitución de un nuevo rol" mantienen una débil vinculación con tal oportunidad. Colocar las potencialidades para resolver los problemas locales en las herramientas, ha significado posiblemente oscurecer que éstas son tales porque son utilizadas, y es el uso a través de las posibilidades y alcances que contiene la gestión desde lo local lo que en primera instancia brinda las alternativas para resolver los problemas locales. Ha implicado en cierta medida externalizar de las herramientas las relaciones políticas entre los actores situados localmente. De esta forma, la lectura que se brinda de los considerados "limitados resultados" que se obtiene al usarlas, se vincula con una cierta impugnación de los actores al carecer de calificación, capacitación, conocimiento, compromiso, asimilación, apropiación, adecuación o voluntad. Pero por otro lado, se abre la posibilidad de impugnar también a las "herramientas disponibles", al concluir que bajo la inexistencia de determinadas condiciones requeridas no son adecuadas, y de esta manera restringir los espacios posibles para repensar la conflictividad que supone la puesta en crisis del rol de lo local. Parafraseando a un entrevistado, el "tiempo se agota" para las herramientas. Nudo crítico de gestión en el que confluye un triple "oscurecimiento"; el de la gestión, a partir de sus escasas posibilidades para el uso de herramientas; el de los actores -sus relaciones sociales y políticas, sus tramas- que tienden a ser escindidos de la propia herramienta y condicionados por ella, y también el de las propias herramientas que, bajo estas tensiones, probablemente no puedan trascender su carácter *disponible*. Es posible impugnar entonces a la gestión, a los actores y/o a las herramientas. Para sortear los riesgos de las impugnaciones referidas es dable re-iluminar la relación que contiene la dinámica entre trama de actores locales; soluciones disponibles, deseables y localmente posibles, con herramientas utilizadas también localmente. Es un intento por resituar en la dinámica de lo local la relación que vincula a los actores con las posibilidades de gestión que se brindan a través del uso de herramientas.

Valga una apreciación similar para la lectura del lugar de la cultura organizacional y el liderazgo como palancas facilitadoras, claves sinérgicas impulsoras de la labor transformacional, a condición de respetar la premisa incrementalista de no resultar "al principio" y por sus contenidos, "contraculturales" al punto de inducir al rechazo.

"Una visión definida, un rumbo establecido, una trayectoria que nos lleve hacia el horizonte deseado y un liderazgo transformacional sustentado en la cultura que lo sostiene, son claves para el cambio a impulsar"²⁰ nos dice Felcman. Acordamos. Pero desde la mirada politológica, no dejan de inquietarnos muchas dudas y sobre todo, algunas –pocas- certezas. Es hora de revisarlas.

3.- Reflexiones desde la ciencia política.

¿Respuestas innovadoras o más -bastante más- de lo mismo?

La cuestión de lo público y lo estatal más allá -o acá- de la "governance"

Si en materia de gestión el concepto de *governance* nos presenta de modo desleído y ambiguo las fronteras entre lo público y lo privado²¹ podemos decir que otro tanto acontece en clave politológica, cuando por pereza intelectual tomamos superficialmente aserciones autorizadas.²² Que se orientan, como en la cita precedente, precisamente a sostener lo contrario. Es la misma comodidad presente en el asumir como listas para su empleo, construcciones teóricas forjadas para dar respuesta a otros problemas, en otros contextos.

Y aún más allá de esto, si algo cabe imputar a las perspectivas teóricas revisadas de gestión pública es el tratamiento unidimensional del Estado, sesgo adquirido quizás en el ejercicio de penetración de sus aspectos específicamente organizacionales. Entendemos que esa tendencia lleva a postergar su comprensión en términos de funcionalidad y especificidad (tridimensionalidad) en nuestras sociedades. Lo que implica su complejidad en tanto "componente específicamente político de la dominación" (al decir

Quedan interrogantes abiertos. Por un lado, cuáles son los alcances y los límites de los actores locales con relación a las *herramientas disponibles*. Por otro lado, cuáles son los límites y alcances de las *herramientas disponibles* con relación al uso de los actores que posibilitan que ellas sean tales.", En AA. VV., (2005) INFORME FINAL del PID "Crisis y gestión estratégica de ciudades..." Págs.. 16-17

²⁰ FELCMAN, I. L., (2009) pág.63

²¹ De la mano de expresiones como "En tal sentido, podríamos estar hablando de un nuevo modelo de sistemas horizontales público-privados cuya gestión estará a cargo de "ejecutivos públicos", personas que gestionan responsabilidades públicas sea esto realizado en organizaciones públicas o privadas". FELCMAN, I. L., (2009) pág.38

²² "El conflicto de políticas puede en gran medida atribuirse a la presencia dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso. El Estado **aparece como un actor más** en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión (negrita nuestra) .OSZLAK, O. y O' DONNELL, G. (1976)

de O'Donnell), relación social y pacto de dominación (Borón), en clave histórico-estructural para nuestros regímenes sociales de acumulación (Nun), a más de puro "aparato organizacional". Esa comprensión es la que permite discernir "afinidades electivas", "sobredeterminaciones", "relaciones específicas", según los enfoques con que lo abordemos. Preguntarse (y responderse!) por la índole reconocida o a adjudicar al Estado, sus implicaciones y nexos con lo público, las políticas y organizaciones, parecería ser requisito de la problematización de su reforma y modelos de gestión.

Un ejercicio muy logrado en tal sentido, es el ensayado por Meny y Töenig²³ **hace ya dos décadas**...La vigencia de sus elaboraciones- que revisan visiones centradas en la sociedad, el Estado, las élites, y la relación, abarcando desde las visiones extremas del individualismo metodológico a las marxistas y post y del neo-corporativismo a las redes- refuerza el subtítulo dado a este apartado. La falta de diálogo entre campos o sub-campos disciplinares dedicados a lo público, recorta la fecundidad de todo intento heurístico.

Un par de notas breves en orden a incluir las dos visiones que parecen hegemonizar el debate en Argentina hoy. Una de ellas, la primera, analizada en el trabajo mencionado, no así la segunda, de más reciente desarrollo y acotada extensión.

a.- Por una parte, un cierto neo-republicanismo cívico, de matriz institucionalista y/o neo-institucionalista, no exento de pretensión prescriptiva y moralizante. Como ocurre en el vasto campo de las políticas públicas, buena parte de las lecturas en materia de transformaciones del Estado y su capacidad, consideran a la institucionalidad como un eje imprescindible para su correcto abordaje. Muchas de las mismas asumen sin más que "del conjunto de instituciones, estructuras, organismos y agencias particularmente estatales o gubernamentales, con competencias, recursos, responsabilidades, instrumentos legales y reglamentarios determinados", devienen las bases de sustentabilidad, permanencia y continuidad que las políticas serán capaces de lograr. Desoyen así lúcidas advertencias, un tanto menos entusiastas pero particularmente comprometidas, como las de Carlos Acuña²⁴, que sistemática y agudamente nos impulsan a considerar un campo ampliado - pero también de alcances limitados- de lo que habremos de entender por institucionalidad si es que procuramos hacer de esa variable terreno explicativo fértil y capaz de orientar intervenciones hacia formas más articuladas -cooperativas, consensuadas o negociadas (participativas, si se quiere)- legítimas por la justicia que prometan, persigan y plasmen. Si la institucionalidad no lo explica todo per se, si la vigente puede incluso ser inadecuada o contraproducente en orden a determinados objetivos políticos... debería entonces ser objeto de análisis y crítica situadas.

²³ MENY. Y. y THÖENIG, J.C., (1991) Cap. II: Las políticas públicas y teoría del estado. Págs. 15-97

²⁴ Recupérese al respecto su notable intervención en el Congreso Nacional sobre Democracia, en Rosario, el dos de noviembre de 2006

De allí que –como en anteriores trabajos²⁵- propongamos un desplazamiento teórico para otorgar al tratamiento de la institucionalidad pública un "locus" en el terreno compartido, de cruce, entre régimen y sistema político en acción: la institucionalidad como dimensión sólo abordable analíticamente desde un complejo de carácter vincular que comparte con otras dos dimensiones. A saber: las organizaciones sociales involucradas en la materia y la participación de los actores que ella alcance. La institucionalidad deja así de ser puro diseño formal y técnico (por extensión, marco normativo, formas que adoptan las estructuras estatales, dependencias, sus roles, funciones y oferta programática...) para revelarse como consecuencia de procesos históricos que hacen a la conformación de agencias gubernamentales y actores sociales, al desarrollo de sus relaciones recíprocas y de su especificidad. En el horizonte de preocupaciones, este abordaje deja no obstante instalada e intacta una fundamental: avanzamos por esta vía en la comprensión de fenómenos y procesos, identificamos perspectivas actorales, relacionamientos -incluso algunos bien significativos que cristalizan en reglas de juego- reglas que imponen actores; algunos y no todos quienes "están en posición" de hacer valer lógicas de incentivo y retracción, de abrir espacios, sostenerlos, clausurarlos, marcando ritmos, ejerciendo presiones, desplegando tensiones atravesadas de Estado... pues - aunque la "institucionalidad del Estado" no agota "el estado de la institucionalidad", al decir de Martínez Nogueira - sentimos, sabemos, experimentamos que más allá del "desmigajamiento", del resquebrajamiento, del agotamiento estatal en algunos casos y para ciertas tareas... el espectro de ciertas formas de estatalidad omnipresentes, dadoras de sentido, legitimidad y razones de ser a "la institucionalidad" (a través de diverso tipo de dispositivos e intervenciones) sobrevuela, opera, interfiere en acciones y discursos..."juega" en las disputas por la direccionalidad perseguida.

b.- Los aportes del neopopulismo, de matriz laclausiana, (de laboriosa **construcción treintañal**, si tomamos como hito el seminario de Morelia) desde que intentan dar cuenta de las diferencias entre la razón liberal y la razón populista, al tiempo que permiten una entrada particular a la comprensión de las formas de articulación política y producción de estatalidad en escenarios de alta heterogeneidad social como los que caracterizan a Argentina y a otros países latinoamericanos. Fragmentación y heterogeneidad, lejos de ser entendidos como obstáculos pasan a ser condiciones de posibilidad de la articulación de políticas públicas en un universo de significación fallido, en el que se construyen y re-construyen, junto a ellas, subjetividades políticas. Soportes "necesarios de las intervenciones legítimas" que tornan viable la gestión. Las mismas que adquieren voz en el horizonte populista, como forma de articulación, en términos de lógica hegemónica de esencia democrática, que habilita la presentación y representación de un discurso excluido, que hasta antes de la "articulación" no existía, al politizar, movilizar, ciertas demandas antes negadas por el sistema de significación pre-existente. Distinguiendo demandas democráticas (las que pueden encontrar satisfacción en los marcos de la administración del

²⁵ DÍAZ, C. (2007) pág. 15

sistema) de demandas populares -las relacionadas de manera equivalencial a partir de fuertes reclamos de insatisfacción y que en su articulación constituyen subjetividades más amplias que las que fueran soporte de la demanda original particular- remiten a los momentos horizontal (el de la solidaridad, conformación de la cadena equivalencial) y el vertical, de construcción de identidades; este último es el de la representación, de la emergencia de un nosotros diferenciado, posible a partir de la posibilidad de la operación hegemónica que un significativo vacío, transitoria, contingentemente, habilita. Posibilidad de la política misma. Claudicación parcial de la particularidad, que no elimina las diferencias. En las sociedades democráticas, la lógica equivalencial encarna la articulación populista (la de la movilización) así como la de la diferencia caracteriza a la administración y con ella a la estabilidad. Combinación de discurso de inclusión radical que trastoca la institucionalidad vigente al mostrar su imposibilidad, y del que procura la estabilización de su sistema de significación para poder perdurar²⁶ Sugerente alternativa para explicarnos dinámicas de la gestión pública, entre política y administración; incorporando la dimensión discursiva y con ella la posibilidad de entender como flujos de este orden aspectos clave de la producción estatal. A condición, claro está, de no reducirla a ellos.

Las razones de este rodeo teórico no han de escapar al lector atento: son las referencias teórico-conceptuales en que hoy abrevan –en los extremos- quienes disputan por ganar o conservar la conducción de las organizaciones estatales. Y que condicionarán los modos de entender política, políticas, actores, sujetos, cooperación, conflicto, espacios, recursos, y modos de resolución, límites y sentidos, criterios de inclusión- exclusión. Ejemplifiquemos:

- Con la adopción de una u otra (o de creativas re-combinaciones parciales) se abren interrogantes y emergen explicaciones diferentes sobre las vinculaciones específicas entre agencias estatales y organizaciones sociales, sobre las tensiones que conlleva tal construcción, en el sentido mentado de "lo público" ampliado, no circunscripto a lo estatal. A través de la reconstrucción del complejo de sucesivas movilizaciones de recursos y jugadas²⁷ propias del relacionamiento entre diversas organizaciones sociales y Estado, se revela la existencia de roles dominantes, en los que junto al carácter de iniciador, mentor ideológico, propulsor, proveedor de recursos, árbitro, decisor privilegiado, segregado o autoexcluido por incapacidad o convicción... asumido por el actor -estatal o social de que se trate- se devela el mapa de posibilidades y restricciones.
- También nos proporcionan énfasis distintos a otorgar a las variables de la construcción política -de políticas, de subjetividades y otros efectos de poder- todo en un mismo movimiento real. Que no operan en un vacío social sino "en" el tejido de una historia específica: entramado de tradiciones que se respetan o ignoran, culturas (y sub) consolidadas o resistidas, inercias inadvertidas, rutinas conscientes... que habilitan diferentes registros de comprensión, más articulada y profunda, de las transformaciones que efectivamente se buscan.

²⁶ MECLE, E. (2010), pág. 41.

²⁷ en los términos de Dobry, Michel, (1988)

- Lugares y argumentos desde los que se convoca son también un espacio revelador por excelencia. Que hacen que pueda resultar cualquier cosa menos indiferente la indagación sobre la pertinencia y límites de ciertas improntas siempre "fundacionales", sobre los alcances de la atribución de "novedad absoluta" a las propias propuestas, sobre los efectos de gestar o declamar rupturas simbólicas en términos de productividad "subjektivante" como condición de promisorias "nuevas" ciudadanías... Gestos que complican a los tejidos asociativos pre-existentes, a las identidades políticas y partidarias que les dan vida, con sus acompañamientos renuentes o entusiastas...según las propias crisis de territorio, subjetividad, historia, estructura, emergentes del continuo complejo de pérdidas, duelos y aprendizajes con que se reinventan, repensando su propia temporalidad.
- En la identificación de focos de armonía y conflictividad en la estructuración de agendas (ejercicio del difícil arte de leer quién diseñó y decidió hacerse cargo de qué, cómo, cuándo, con qué y con quiénes) permiten reconocer o no qué piden, sugieren, imponen, deploran intervenciones públicas... Allí donde se debate la tensión entre la pluralidad de actores involucrados (relevantes y no tanto, a juzgar por sus atributos y el mutuo reconocimiento que de ellos hacen). Tensiones que se resuelve o no en términos crudos de poder, de explotación sagaz, sutil o extrema de eventos focalizadores, siempre como identificación/construcción de ventanas de oportunidad para hacer que lo que se "presenta" con peso demográfico, gravedad económica, urgencia, novedad, capacidad distractiva, impacto y/o profusión informativa... en el espacio social (agenda sistémica) ingrese al conjunto de los **qué** (cuestiones) en el elenco (relacionadas) sobre las que algunos **quién/es** (actores) con un peculiar **cómo** (dando qué formulación al/los problemas) y apelando a variados **con qué** (recursos) han definido hacer algo (aunque sea nada!). O que persiste irresuelta entre no del todo convergentes definiciones problemáticas y decisiones múltiples y fragmentarias de intervención. Inscribiéndose en ambos casos en lo que hemos dado en llamar respectivamente, agendas gubernativas y políticas o decisorias.
- Si bien los sucesivos cambios en la demarcación del ámbito de lo público -avances y retrocesos tanto de espacios asociativos sociales como estatales y mixtos- han sido sustantivamente permeables a los avatares de los procesos de democratización en América Latina, para nosotros -argentinos- los acontecimientos de diciembre del 2001 son un hito demarcatorio ineludible. Hito que permite la recuperación controversial de significados atribuibles a "lo que sucedió después". En ese sentido es que una u otra alternativa habilita modos diferentes de hablar. De nombrar. Apuesta: (Re) construcción del Estado-nación, desestimando por excesivas las pretensiones rupturistas o re-fundacionales. Estas salvedades, que nacen de una apuesta intelectual por una concepción más cercana y consistente con la hipótesis de continuidad sostenida por Michel Dobry, permiten poner en valor el ejercicio de reseñar la evolución del tejido asociativo y la participación de las organizaciones relacionándolas con la ejecución de políticas. Un ejercicio tal exige revisar el universo diverso y heterogéneo de asociaciones, organizaciones, instituciones, grupos, colectivos, etc., propias del ámbito de la sociedad civil que

interpelan o se orientan a lo público, adoptando de modo usual denominaciones varias tales como: de carácter público no estatal, del tercer sector, no lucrativas o sin fines de lucro...

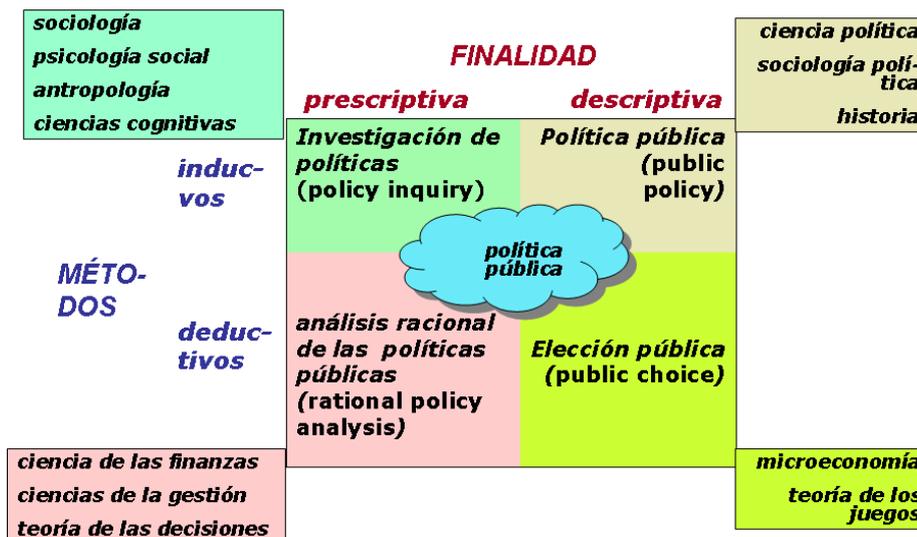
Reafirmamos que es sólo a la luz de estos encuadres macro, que cobran sentido pleno los enmarques meso que se plasman en la modelística sobre alternativas para la gestión pública, y los micro que remiten a tecnologías e intervenciones de gestión. Las fuentes del neo-institucionalismo, del neo-populismo, de la teoría relacional y del enfoque de redes, llevan décadas "iluminando" nuestros senderos. Otro tanto podría decirse de las derivaciones paradigmáticas que suponen el NPM, NWS y la NG. Parece pertinente interrogarnos acerca de cuánta información evaluativa sustantiva sobre su incidencia en procesos concretos se ha provisto desde la investigación de campo, sobre sus recorridos y pertinencia en situaciones específicas. Para re-trabajarlas en clave comparativa, y perfeccionar nuestro conocimiento. Si, como asumimos, seguimos en falta, cabe arriesgar algunas hipótesis conclusivas de por qué persistimos en quedarnos en el plano en que nos posicionan los desarrollos presentados en el segundo apartado de este trabajo.

4.- Concluyendo. Desde la cuestión de los marcos a las relaciones conocimiento- políticas

Como bien señala G. Regonini,²⁸ el campo de la administración y gestión públicas se ha construido aluvionalmente en torno al elusivo objeto políticas con insumos convergentes, contradictorios y hasta antagónicos de una pluralidad de disciplinas. El gráfico que sigue, intenta dar cuenta de esa condensación problemática. Podría objetarse por qué el foco en las políticas. Creemos que nuestra definición de políticas²⁹ sintetiza y a la vez despliega la complejidad aplicable a los intentos de implantar intencionalmente uno entre varios modos alternativos de gestión pública, reformulando relaciones pre-existentes entre Sociedad- Estado y Mercado. Y que la idea misma de modelo, y la apropiación que de ella han realizado los autores que hemos analizado se deslizan hacia uno o dos de los cuadrantes aquí presentados: los orientados por la finalidad prescriptiva que concluye deductiva y congruentemente. El gráfico pareciera querer darnos pistas atribuyendo –por pertenencia disciplinar- rasgos dominantes reconocibles a la literatura analizada. Que como toda modelística, rebosa pretensión prescriptiva, y la despliega deductiva y consistentemente al señalamiento de los rasgos -congruentes/ deseables – de los líderes iniciadores, continuadores y de la cultura organizacional que los soporte. Prescripciones que en ruta hacia lo deseable, podrían hacernos olvidar que lo deseable no es siempre lo deseado, y que no hay recetas fijas sino situadas para llegar -sin garantías, de uno a otro.

²⁸ REGONINI, Gloria, (2001) pág. 17

²⁹ "proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad".



(Adaptado de Regonini, G. (2001))

También deductivamente, pero desde otro marco, podríamos afirmar que en experiencias de *governance*, la incorporación de nuevos actores en el procesamiento de la conflictividad tensiona fuertemente las modalidades de gestión pública dominantes no sólo en los aparatos estatales sino también en las organizaciones sociales involucradas, comportando para todos desafíos en lo que hace a su capacidad y voluntad de apertura, negociación, redistribución de recursos de poder, de decisión política y de gestión. Que aunque muchos problemas parecen exigir enfoques transversales de abordaje, resta mucho por hacer en materia de superación de espacios sectoriales, burocratizados y programas focales, en orden a la transformación con fortalecimiento estatal incluidas las tecnologías de gestión, hard y soft. Entre ellos, la transformación de la cultura y los liderazgos organizacionales son procesos medularmente políticos, expresión de relaciones de poder que afectan intereses, en tanto comportan definiciones respecto de qué se hace, para quién/es, con quién y para qué se hace. Que no deberían clausurarse en la deducción prescriptiva -cientificista o ideologizante, del iluminismo aplicado o del tecnocratismo- antes de explorar otras opciones de articulación conocimiento-políticas. Afortunadamente, desde otra noción de racionalidad, para prevenir nuestra caída en lo mismo que cuestionamos, el mismísimo Charles Lindblom acude en nuestro auxilio, con su alerta sobre los riesgos de asumir -más allá de a fines interpretativos y como horizontes de contrastación- tales enfoques:

*“Estos analistas de política pública a veces parecen creer que, juntos, el investigador profesional y el decisor se pueden asemejar al rey filósofo de Platón. El mítico decisor acaba siendo siempre una persona a favor o en contra de alguien, como lo es el mismo analista. El monte Olimpo no es jamás lo suficientemente alto y el decisor es plural (...) La solución de los problemas sociales consigue resultados través de la interacción entre una multiplicidad de personas que pretenden resolverlos, entre una multiplicidad de decisores, todos ellos partidarios de algo “.*³⁰

Rosario, 8 de mayo de 2011

³⁰ LINDBLOM, C.,(1990) pág. 265) (Traducción nuestra)

Bibliografía

AA. VV., (2002) INFORME FINAL del PID 19/ C-097 (Res. 202/ C.S.) "Capacidad y estado local: hacia una matriz de análisis", Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.R., Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

AA. VV., (2005) INFORME FINAL del PID "Crisis y gestión estratégica de ciudades: revisando la caja de herramientas" Secretaría de Ciencia y Técnica de la U.N.R., Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

BADIOU, A., (1990) "Se puede pensar la política?", Ed. Nueva Visión, (Bs.As.)

DÍAZ, C., (1998): "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción" en Venesia, Juan Carlos (Comp.): Políticas públicas y desarrollo local, Fundación Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.

DÍAZ, C., (2001): Documento inédito. Relatoría Relatoría Ejes 2 y 3, Primer Congreso Argentino de Administración Pública, AAEAP- FCPOLIT (UNR) Rosario, 30 de agosto al 1 de septiembre de 2001

DÍAZ, C., (2002): "Para leer la innovación" (Notas de teoría y método), en "Innovación en la gestión municipal", Daniel Cravacuore (comp.), Universidad Nacional de Quilmes - Federación Argentina de Municipios, (Bernal)

DIAZ, C. (2007): "El estado del estado-nación en la construcción de institucionalidad pública en materia de juventud. ¿Algo que aprender más allá de la particularidad?". Ponencia en Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, "Construyendo el estado nación para el crecimiento y la equidad", Buenos Aires, agosto 2007

DOBRY, Michel (1988): "Sociología de las crisis políticas. La dinámica de las movilizaciones multisectoriales" CIS, Siglo XXI Editores, Madrid

DONATI, Pier Paolo, (1994) "Una nueva aproximación a los derechos de ciudadanía", Traducción de Cristina Díaz, Rosario, septiembre, inédito.

FELCMAN, I. L., (2009) "Nuevos Modelos de Gestión Pública. La Importancia de la Cultura y el Liderazgo Después del Big-bang Paradigmático", Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP)- Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo, Año 1 - N° 2

GANTUS, Diego (2009): "Governance: qué, cómo y para qué. O de los desafíos teóricos y políticos de la governance", en VI Conferencia Anual de la Interamerican Network on Public Administration Education (INPAE). San José de Costa Rica.

LINDBLOM, C.,(1990) "Inquiry and change",1990

MECLE, Elina (Editora) (2010), "Políticas públicas y razón populista. El modelo progresista de Kirchner: 2003 – 2007", Proyecto Editorial, Buenos Aires.

MENY. Y. y THÖENIG, J.C., (1991) "Le politique publice", Il Mulino, Bologna.

MORGAN, G., (1980) "Paradigmas, metáforas y resolución de problemas en Teoría de la Organización", Administrative Science Quarterly, Cornell University. U.S.A.

OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo, (1976): "Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación", CEDES, Buenos Aires.

REGONINI, Gloria, (2001) "Capire le politiche pubbliche", Il Mulino, Bologna.

TOURAINÉ, A., (1979), "La voz y la mirada", en Revista Mexicana de Sociología. UNAM, (México) N°1 1299 - 1315.