

**Tercer Congreso de Administración Pública, Sociedad,  
Estado y Administración**

**“Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y  
Desarrollo”**

**San Miguel de Tucumán, 2, 3 y 4 de junio de 2005**

Título de la ponencia: *El Paradigma “Mutual Trust”: fortalecimiento institucional y combate a la pobreza en Argentina”*

Autor: *AG. Prof. Jorge Alberto Iragui*

## **Introducción**

La gestión en el ámbito de la administración pública ha experimentado cambios que acompañaron los profundos procesos de transformación de paradigmas que comenzaron en la segunda mitad del siglo XX. La complejidad de las sociedades contemporáneas, sus problemas y sus demandas requiere de instrumentos y metodologías acordes con estas nuevas realidades.

En este sentido se ha venido desarrollando en las últimas décadas un cambio de paradigma de gestión aplicable a escenarios complejos con alto nivel de riesgo en la toma de decisiones. A partir de esto se ha elaborado el denominado paradigma Mutual Trust, que constituye el eje conceptual de este trabajo.

Este paradigma ha sido formulado en un contexto institucional diferente al de la Argentina, por lo tanto cabe analizar la aplicabilidad de este nuevo esquema en un país, como se suele llamar en estos días, “emergente”. Este análisis es otro de los puntos que aborda este trabajo, junto con la discusión acerca de la relación entre la aplicación del paradigma y el déficit institucional de una sociedad.

Por último, nos proponemos abordar la cuestión de su aplicación a una política pública específica: la política social. La tesis del trabajo es que con el fortalecimiento de las instituciones operado a partir de la puesta en práctica del nuevo esquema de gestión, se puede mejorar la eficiencia y eficacia de los programas sociales y, por ende, disminuir los índices de pobreza y de exclusión que constituyen en la actualidad un motivo de preocupación para la sociedad argentina.

## **El Paradigma “Mutual Trust”**

La Unión Europea a través de una comisión especial creada para evaluar el management del riesgo, organizó una serie de seminarios los cuales dieron como resultado una nueva perspectiva para el manejo de situaciones/proyectos que generen riesgo de gobernabilidad.

Si bien el trabajo efectuado por la comisión se circunscribió a los países miembros de la Unión Europea y a temas de salud y medio ambiente, entre otros, emergió del mismo un análisis común que dio como resultado “the framework for risk governance”, el cual consideramos como plausible de aplicación para los países en vías de desarrollo y a problemáticas no exclusivamente referidas a las temáticas mencionadas.

Como bien lo señala el trabajo final presentado por la Comisión : “...failure to address risk management issues properly at the political level could lead to mistrust and in the end threaten democracy, especially if conflicting objectives are not recognised, discussed and balanced...” (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 1)

El paradigma de mutual trust presentado, se plantea como una alternativa necesaria al Paradigma “Top Down”, paradigma de autoridad, especialmente en determinadas situaciones donde el riesgo de gobernabilidad se plantea en un marco de ausencia de confianza en las instituciones y procesos de toma de decisión involucrados. “...The Top-Down paradigm is no longer efficient or effective in contexts where public confidence has been seriously eroded, contributing to social distrust. New patterns of risk governance are needed to provide legitimacy and promote trust or to restore public

confidence and social trust where these have been lost...” (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 12).

Por otra parte, el paradigma de mutual trust se presenta como una herramienta válida y necesaria para el desarrollo sustentado. A pesar de que no garantiza por sí mismo resultados positivos para el desarrollo tecnológico continuo, sí contribuye a mitigar los conflictos y en el largo plazo a ahorrar recursos que de otro modo tendrían que haberse utilizado para manejar conflictos ya fuera de control.

Efectivamente, ciertas actividades relacionadas al desarrollo tecnológico suponen ciertamente riesgos, sin embargo el no ser claramente informados a los sectores involucrados/afectados puede generar más dudas sobre los perjuicios que sobre los beneficios reales, desacelerando procesos productivos de desarrollo.

Partiendo de la base de que la confianza no es un permanente estado en la sociedad, the social trust se plantea como “the repairing capacity of society and is needed regularly to rebuild affected confidence (...) When confidence is affected or lost over time, social trust is required to provide a transition to a new, stable state of confidence” (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 31).

En ese sentido, identifica la necesidad de “building of new, shared values between individuals (similarities) across existing conflicting memberships. Rebuilding social trust then implies an active involvement of individuals (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 32).

Especifica también que dicha reconstrucción debe suponer que “...the people undertaking an activity do not defend their activity as their own stake (as stakeholders) but as a common stake for the society as a whole. (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 33).

Con vistas a promover la reconstrucción de dicha confianza social, el trabajo presentado por la comisión define también que las Autoridades Públicas deberían organizar procesos políticos abiertos para decidir junto con los stakeholders si una actividad se justifica y es beneficiosa. De este modo también, junto con la intervención de los expertos, el proceso de toma de decisión es visto como un proceso interactivo y abierto.

Del análisis de estudios de casos realizados por las Comisiones, se identificó y estudió detenidamente el rol de tres tipos de actores involucrados en los procesos: las Autoridades Públicas, los stakeholders y los expertos.

### **Las Autoridades Públicas**

Las Autoridades Públicas preparan y organizan el compromiso de los expertos y stakeholders, y establecen las políticas tomando en consideración los resultados de los debates y argumentos presentados. Esto no significa que las decisiones las toman únicamente las Autoridades Públicas, por el contrario, dichas decisiones se basan y están influenciadas por los distintos actores involucrados.

La toma de decisiones es de este modo, más descentralizada en relación al “top down paradigm” donde estaba exclusivamente focalizada en las Autoridades Públicas.

## **Los Stakeholders**

Los “stakeholders” pueden ser individuos o grupos. Su principal característica es que promueven un objetivo específico, por interés propio o por la defensa de alguna causa determinada. Pueden ser consumidores, propietarios, industriales, defensores del medio ambiente, y otras organizaciones no gubernamentales o grupos de presión.

Por tanto, la participación de los stakeholders, en los diferentes pasos de la toma de decisión en el paradigma del mutual trust les otorga definitivamente un rol más activo. De esta forma, colaboran en la formulación del problema, análisis del riesgo, definición de opciones, información e implementación de decisiones, etc.

Identifica también como necesario que los stakeholders involucrados generen alternativas conjuntas sobre la base de valores y preocupaciones comunes teniendo siempre presente que la desconfianza hacia los otros y el planteo de posiciones como adversarias dañan a la comunidad al tiempo que sus propios intereses en el largo plazo.

## **Los Expertos**

El papel de la ciencia en el proceso de toma de decisiones no es considerado como exclusivo, a diferencia de lo que sucede en el paradigma top down. Por el contrario, participa y está involucrada con todos los actores intervinientes.

## **Niveles de Aceptación del Nuevo Paradigma**

El paradigma del mutual trust intenta proveer un mecanismo de control de la tolerabilidad del riesgo, tanto para los individuos como para la sociedad, por lo tanto es necesario definir dos niveles iniciales para realizar el marco regulatorio para el proceso de toma de decisiones; los cuales están en relación directa con la justificación del mismo, y estos son un nivel alto y un nivel bajo.

En el nivel alto, el riesgo se considera inaceptable y en el más bajo aceptable, mientras que en el área del medio se consideran los “riesgos tipo” que son tolerados en función del beneficio que aportan considerando que los mismos son adecuadamente controlados, revisados periódicamente y la naturaleza y nivel de riesgo han sido claramente informados a la población involucrada.

Los factores locales deben ser incluidos dentro de la toma de decisión, ya que las circunstancias culturales, geográficas o demográficas varían según cada situación.

En este sentido, intentaremos identificar las particularidades que presenta la aplicación de este paradigma a países en desarrollo; tomando en cuenta también que dicha participación debe reconocerse no siempre apropiada en todos los casos, considerando los riesgos involucrados en la propia dinámica de la comunicación y las características particulares propias de estas sociedades.

Es válido tener presente que “... communication alone will not be efficient when social trust is missing. Where conflicting relations between the actors exacerbate and destroy the common values and meaning that underpin social cohesion, restoration of confidence requires ‘social trust building processes’ characterised by a political dimension...” (The TRUSTNET Framework. A new perspective on Risk Governance, page 38).

## **Paradigma de Confianza Mutua versus Paradigma Tradicional en relación con los diversos momentos por los que atraviesa una crisis**

Si observamos cualquier crisis en la que estamos inmersos, podemos detectar a lo largo del proceso de la misma, tres momentos de crucial importancia. Podemos así diferenciar en tres etapas. La primera, es el momento anterior a la crisis, durante la cual se gesta el problema. Es el momento “antes” del problema. La segunda etapa es el momento durante el cual el problema se desarrolla. Y es también el momento en que ya es visible y los actores se comprometen a la solución del mismo. Es el momento “durante” el problema. Podemos por último diferenciar una tercera etapa o momento, caracterizado como posterior a la crisis.

En la etapa del “antes” se pone el acento en la prevención de los problemas que puedan surgir. Tanto el sector público, como los interesados en la problemática se encargan del monitoreo de los mismos y hacen cálculos de tipo probabilístico de modo de anticiparse en la predicción de si algo va a ocurrir o no. Es también el momento durante el cual los interesados se preparan para el momento en el cual deban actuar. Así, podemos distinguir en dos grandes roles.

El primero es con respecto a la información. Aquí se trata de obtenerla, clasificarla, hacerla circular, y luego procesarla para poder mostrar los resultados. La información sirve para prever el problema, tomar conciencia del mismo, difundir su importancia, para que luego toda la comunidad pueda estar preparada llegada la ocasión. La finalidad de la información es lograr cierto tipo de certeza de si algo puede ocurrir o no, y luego sobre su intensidad y forma. Durante este momento se necesita obtener, procesar y hacer circular la información entre todos los interesados. Esto, además de un servicio constituye un posterior compromiso ya que genera demandas de los interesados (stakeholders) hacia el estado.

El segundo rol es con respecto a los interesados. Ante el conocimiento de que algo va a ocurrir, surgen diversidad de interesados (stakeholders). Entre ellos podemos distinguir a aquellos provenientes del sector público, a los del sector privado, y por último a los llamados del tercer sector, ubicados en una zona intermedia entre ambos extremos. Se produce aquí la burocratización de los interesados. Los mismos comienzan a interactuar entre sí, se conocen, entablan relaciones entre ellos y se organizan para fortalecer su capacidad de acción ante la crisis.

En la etapa del “durante”, se pone el acento en la acción directa sobre el problema transformado en una realidad. Es la etapa en la que el problema se hace visible, y se impone la necesidad de responder a las situaciones de riesgo que se presentan. En esta etapa, y desde el punto de vista del management se da un doble proceso de centralización-descentralización.

La centralización busca lograr la eficacia de las políticas a desarrollar, a través de un jefe o comité único detentador del poder de tomar decisiones. Es entonces necesario que el jefe de la tarea sea confiable para quienes deben responder a él.

Por otro lado la descentralización busca incorporar una mayor participación y responsabilidad entre quienes trabajan para resolver el problema. Aquí son los interesados quienes, estando directamente implicados en la responsabilidad de la resolución del problema, deben crear un estado de confianza mutua que ofrezca el capital social necesario para que cada cual se concentre en su actividad específica con la certeza de que lo demás será también resuelto.

Resumiendo, podemos decir que en el caso de la centralización se necesita de la confianza de todos en el jefe. En cambio en un modelo descentralizado de decisión es necesario que esta confianza se distribuya entre todos los interesados. Pero estos no son procesos alternativos sino complementarios en toda propuesta de solución. Por eso podemos anticiparnos a decir que puede haber una convivencia equilibrada según cada caso entre ambos paradigmas, del llamado “top-down o de autoridad” con el de “mutual trust o confianza mutua”.

Por último, podemos distinguir una tercera etapa posterior al problema, o cuando el problema declina aunque no desaparezca. Puede que en esta etapa también el problema permanezca en estado de latencia. Es aquí donde se vuelve a la situación de la etapa inicial, pero con la diferencia de que como el problema ya ha tenido lugar, existe ahora un elemento de fundamental importancia para tener en cuenta. Se trata de la experiencia. Pero la experiencia es difícil de acumular, sobre todo en el sector público, atado a los vaivenes de la competencia electoral y a la poca tendencia a la cooperación entre sectores opositores.

La evaluación es absolutamente necesaria para acumular la experiencia y generar nuevos proyectos para nuevas contingencias sin repetir antiguos errores. Aquí vuelve a tener importancia al igual que en la primera etapa, la recolección de datos, su clasificación y análisis. Muchas veces, desde el sector público mismo, se retarda la clasificación de los datos, ya que los mismos muestran el pobre desempeño de distintas áreas del sector público y esto puede tener consecuencias políticas. La disponibilidad de datos permite la comparación entre distintos sectores, o el mayor o menor rendimiento a lo largo del tiempo. También pueden determinar determinados cambios de los responsables de distintas áreas y entonces, la aparición /desaparición de nuevos interesados y roles.

De los datos surgen también potenciales nuevos desafíos y por lo tanto nuevos proyectos. Podríamos arriesgar a decir que muchas veces las políticas conservadoras son el producto de la falta de evaluación.

Una vez reconocidos estas tres etapas que recorren la mayoría de las crisis o problemas, podríamos hacer una clasificación de los mismos en orden a una posterior comparación entre cada uno de ellos en relación al rol de mayor importancia que cumple en ellos cada etapa y cómo enfrentan los países estos problemas según sean más o menos desarrollados.

Un primer tipo de problemas son los problemas que aparecen raramente y tienen un alto componente azaroso. Podríamos llamarlos problemas aleatorios. Es sobre esta clase de problemas sobre los que usualmente tiene lugar la aplicación del Análisis de Riesgo.

A modo de ilustración, y teniendo en cuenta el caso argentino, que pertenece al conjunto de los países subdesarrollados o en desarrollo, podemos citar la problemática de inundaciones, los incendios de los bosques, etc.

Un segundo tipo de problemas son los problemas que tienden a repetirse espaciadamente en el tiempo, pero con una cierta frecuencia. Podríamos llamarlos problemas cíclicos. Estos problemas, aunque con matices, son problemas bastante similares y es posible la tentación de aplicar siempre las mismas soluciones. A problemas estándar, soluciones estándar.

Por último encontramos un tercer tipo de problemas, que son los problemas que persisten en el tiempo. Podríamos llamarlos problemas constantes. Los sectores públicos tienden a administrar estos problemas más que a solucionarlos. A veces el

sector privado es poco activo en instar al sector público a que se encargue de los mismos y adopta una actitud conformista. Otras veces actúa frente a los mismos compulsivamente. Por momentos participa intensamente, y en otros permanece impasible frente a los mismos.

Sin embargo, para los casos específicos podemos decir que en el caso de los problemas aleatorios como inundaciones o incendios, los países desarrollados llevan una estadística rigurosa de los mismos y el sector público dispone de equipos especialmente preparados para enfrentar estas situaciones. En cambio en los países en vías de desarrollo no hay estadísticas, o las mismas no disponen de datos actualizados. En estos países aún los censos de población se realizan con mucha dificultad, o no se realizan cada 10 años exactos como es debido.

Tampoco disponen de equipos especializados para actuar en caso de problemas de este tipo, y es generalmente la sociedad civil, o el tercer sector quienes mejor atienden este tipo de problemática.

En los problemas constantes, vemos que los países desarrollados tienen estos problemas más incorporados a su agenda pública y obtienen mejores resultados en general. En cambio en los países en vías de desarrollo, los problemas se encuentran en una etapa previa de discusión acerca de cómo es la mejor forma de enfrentarlos. Lo curioso de esto es que se ponen como ejemplo de solución diversas alternativas que provienen de países desarrollados.

Luego de haber descrito los problemas según sean aleatorios, cíclicos o constantes, se puede decir que cada uno de ellos tiene una etapa que debe ser estimada como relevante al enfrentar los mismos. De este modo, los problemas aleatorios se resuelven generalmente enfatizando en la etapa del antes, es decir durante la etapa de monitoreo y prevención, momento en el que se imponen la obtención, proceso y circulación de la información; y de la organización de los interesados.

Los problemas cíclicos se corresponden con la segunda etapa, la del “durante”, en la que tiene lugar el doble proceso de centralización /descentralización.

Los problemas constantes se corresponden con la etapa del después, ya que se enfatiza el momento de la evaluación y la presentación de nuevos proyectos ya que hay decepción de los intentos de solución anteriores.

Debido a todo lo dicho, se comprende que los países subdesarrollados gastan la mayor parte de sus esfuerzos en resolver los problemas constantes, ya que atacan los problemas luego de que se hacen visibles. En cambio los países desarrollados, gastan la mayor parte de sus esfuerzos en anticiparse a problemas que aún no llegan, pero que intentan prever. También se comprende que una mayor cooperación que aporte el esfuerzo creativo de los países subdesarrollados y los instrumentos tecnológicos de los países más avanzados, redundará en un beneficio para un mundo cada vez más globalizado.

## **Análisis comparativo entre países desarrollados y en vías de desarrollo en relación con el “Risk Management”.**

<b>Países Desarrollados</b>	<b>Países en vías de desarrollo</b>
1. Tienen los problemas ordenados (racionalización).	1. Los problemas están desordenados. A veces no se conocen. A veces, cuando se conocen, no tienen definido su nivel de prioridad en la resolución.
2. Tienen un mayor nivel de organización y entonces, responsabilidades asignadas y delimitadas para la resolución de los problemas (burocratización).	2. La desorganización del sector público hace que las responsabilidades se superpongan y se diluyan (en el mejor de los casos) o no estén asignadas o delimitadas. En todos los casos la solución depende de la buena voluntad.
3. Tienen estadísticas, y entonces un nivel más certero de predicción, para anticiparse a los problemas.	3. No hay datos disponibles, y si los hay están dispersos, o son difíciles de acceder. Es costoso anticiparse a los problemas.
4. Los puntos 1 y 2 determinan que tienen una mayor capacidad de evaluación sobre las responsabilidades asignadas, con lo que pueden corregir rumbos de acción y reorganizarse mejor (adaptabilidad a nuevas situaciones).	4. No hay capacidad de evaluación, y por lo tanto no se cambian los rumbos de acción. Sólo se producen cambios con los cambios del personal de la administración, que en el mejor de los casos solo significa un cambio de selección de problemas sobre los que se actúa.
5. Las condiciones anteriores generan un círculo virtuoso que pueden aprovechar.	5. Las condiciones anteriores generan un círculo vicioso del cual es difícil salir.
6. Las soluciones más puntuales (“quirúrgicas”) son posibles.	6. A veces es posible administrar un problema, pero es muy difícil solucionarlo.
7. Entre los problemas existe una solidaridad que se hace visible. Entonces la resolución de unos facilita la solución de otros.	7. Las soluciones, cuando existen son aisladas y no contribuyen al conjunto.
Consecuencia: Lo público puede avanzar aún sobre lo privado en relación con el Risk Management	Consecuencia: Lo público debe replegarse sobre sí mismo y genera soluciones sólo en la medida en que es amenazado por lo privado.

Hemos observado que los países desarrollados, que tienen controlados sus problemas cotidianos, avanzan sobre posibles problemas futuros. Es decir, se anticipan a los problemas. En tanto que los países agobiados por los problemas cotidianos y aún antiguos sin resolver, no pueden avanzar sobre problemas que aún no se perciben.

Una característica de estos países en vías de desarrollo es que las instituciones están deslegitimadas, y esta desconfianza genera problemas a las instituciones para liderar, organizar y resolver ante las situaciones de emergencia. Esta falta de eficacia de las instituciones para cumplir con sus roles específicos potencia aún más esa deslegitimación.

Entonces, para manejar posibles riesgos, los países subdesarrollados deben fortalecer las instituciones (públicas, privadas y del tercer sector). Y para ello desde el estado se deben invertir recursos en reconocer a todas las partes interesadas (stakeholders) y en estimular la participación para la solución de los problemas en cuestión.

Esta institucionalización depende del reconocimiento o la percepción que los demás actores tienen sobre uno, y no solo del propio esfuerzo en institucionalizarse. Es más,

puede verse la institucionalización como el logro en ser percibido como actor por el resto de la comunidad de actores.

La institucionalización ayuda a contener la discrecionalidad en la aplicación de soluciones y permite a los actores mantenerse en el tiempo, interactuar y generar confianza ("los hombres pasan, las instituciones permanecen").

Acercar nuevamente lo público y lo privado de modo que la interacción regenere la legitimidad necesaria para hacer frente a situaciones de riesgo nos pone frente a la necesidad de encontrar un punto en el cual sea posible coordinar las bondades del viejo paradigma de autoridad (top-down paradigm) con el paradigma en ascenso llamado de confianza mutua (mutual trust paradigm).

### **Paradigma “Mutual Trust” y Pobreza**

El desarrollo del Paradigma de la Confianza Mutua implica el fortalecimiento de las instituciones en los países con un importante déficit en la materia, como es el caso de la Argentina. Es a través de su actividad cotidiana constante y la confianza que la sociedad deposita en ellas que las instituciones son fortalecidas.

Para construir esta confianza es esencial que todos los actores sociales afectados por una decisión determinada jueguen un rol en el proceso de toma de decisiones.

El fortalecimiento institucional es crucial para el estado en su propósito de comprender con claridad y operar con efectividad en las cuestiones que están bajo su competencia específica. Una de estas cuestiones, y quizás la más importante, es la lucha contra la pobreza y la exclusión.

¿Cómo se relaciona la implementación del Paradigma de Confianza Mutua con el éxito del sector público en la aplicación de sus políticas sociales?.

La experiencia ha mostrado que los recursos disponibles para programas sociales ha sido en ocasiones desviado a propósitos diferentes del previsto. Esto, además de la condena moral obvia, constituye una inaceptable pérdida de eficiencia.

¿Cómo pueden ser evitadas estas situaciones?. Con instituciones más fuertes que los hombres. Como se ha dicho, cuanto mayor sea el nivel de descentralización, mayor será la posibilidad de gerencia exitosamente situaciones complejas.

El gerenciamiento de problemas sociales es un caso paradigmático. Sólo aquellos que participan en el día a día de la comunidad pueden determinar la dimensión de las necesidades de esa comunidad.

Es claro que la política social constituye una responsabilidad que, desde nuestro punto de vista, el estado nacional no puede delegar. Sin embargo, el ajuste y la implementación de la política nacional en el nivel local son cuestiones que sólo la comunidad local puede desarrollar.

Por consiguiente, la creación de un “espacio de toma de decisiones” compartido por las autoridades, los interesados y los expertos, es el único camino para incrementar la eficiencia en la distribución de recursos. Este espacio debe incluir el diseño, la ejecución y el control de los programas sociales.