

VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social".

Resistencia, Julio de 2011

Aportes del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016

EXPOSITORES: Blutman, Gustavo - Felcman Isidoro – PEA² Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca – ifelcman@gmail.com – blutman@gmail.com

SINTEISIS: (Hasta 500 caracteres)

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 - 2016 (PEA²) es el producto final de un proceso participativo que, impulsado por el Estado, convoca a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro.

El objetivo principal es construir colectivamente el Plan para un sector económico-social del país (el agroalimentario y agroindustrial), donde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) como representante del Estado, convoca a la participación activa de todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboren el mencionado plan.

El desarrollo del PEA² tiene como diseño organizacional dos lógicas: la lógica metodológica (8 pasos desde la visión al Plan en sí mismo) y la lógica participativa (mecanismos de participación a nivel nacional, provincial y municipal). Ambas tienen racionalidades diferenciales, pero íntimamente vinculadas entre sí.

La conjunción de la lógica metodológica y la lógica participativa dará como resultado un Plan Estratégico Participativo. Es esta imbricación de lo metodológico con lo participativo la que asegurará la conformación de un plan coherente, pero a su vez acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación.

**Aportes del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal
2010-2016**

Felcman Isidoro – Blutman Gustavo

El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 – 2016 (PEA²), es la denominación del producto final de un proceso participativo que, impulsado por el Estado, convoca a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro. En este proceso, el Estado ejercerá sus potestades de articular intereses sectoriales en pos de alcanzar el bienestar general.

El objetivo es elaborar el PEA² a partir de estos componentes:

- desarrollar una Visión para el futuro agroalimentario y agroindustrial del país,
- con una clara definición de su Misión, Ejes Estratégicos y Objetivos fundamentales,
- considerando escenarios futuros más probables (amenazas y oportunidades),
- identificando fortalezas y debilidades,
- elaborando políticas, programas y acciones destinados a transformar la situación actual en la situación requerida a futuro,
- involucrando y comprometiendo para ello a todos los actores relevantes del Sector Agroalimentario/Agroindustrial y ejerciendo el Ministerio el rol de articular una visión compartida entre todos ellos.

El esquema sugerido presenta dos lógicas: una, metodológica, que puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al resultado esperado, el Plan Estratégico (PEA²). La lógica metodológica es un orden que se debe sostener en los diferentes procesos participativos de manera que se pueda obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo.

Por otro lado y adicionalmente a la lógica metodológica, en el esquema de funcionamiento planteado también interviene una segunda lógica: la participativa. En ella se establecen mecanismos de involucramiento social a partir de la conjunción de diferentes actores sociales agrupados en *clusters*, como quedó mencionado más arriba. Lo anterior no implica compartimientos estancos. La intención es que los diferentes productos que se logren sean puestos a discusión en distintas instancias de intercambio, donde los actores interactúen de modo permanente. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo. La misma tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del PEA².

ESQUEMAS DE ORGANIZACIÓN: CONSEJOS FEDERALES

Los ámbitos/espacios -especialmente diseñados al efecto- son los denominados Consejos Federales, con normas de funcionamiento y relaciones de interacción propias. En los mismos, se utiliza como mecanismo participativo el trabajo en mesas, en función de las características de cada Consejo.

Estos Consejos se integrarán en un Consejo General Agroalimentario y Agroindustrial a nivel nacional que tendrá a su cargo la integración horizontal de los planes elaborados por cada Consejo Federal.

Para poder realizar esta integración se generarán procesos de vínculo entre estos Consejos.

Se logrará, por medio de la participación de los distintos actores, la interacción y el intercambio de las distintas propuestas, para elaborar, finalmente, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial.

- Consejo Federal Agropecuario (Provincias)
- Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT)
- Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP)
- Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS)

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA¹

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

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

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

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

¹ En base a Isidoro Felcman – Gustavo Blutman “ Esbozos sobre la Planificación Estratégica en la Administración Pública” Revista ASAP N° 45 Julio 2010

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

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

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

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

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

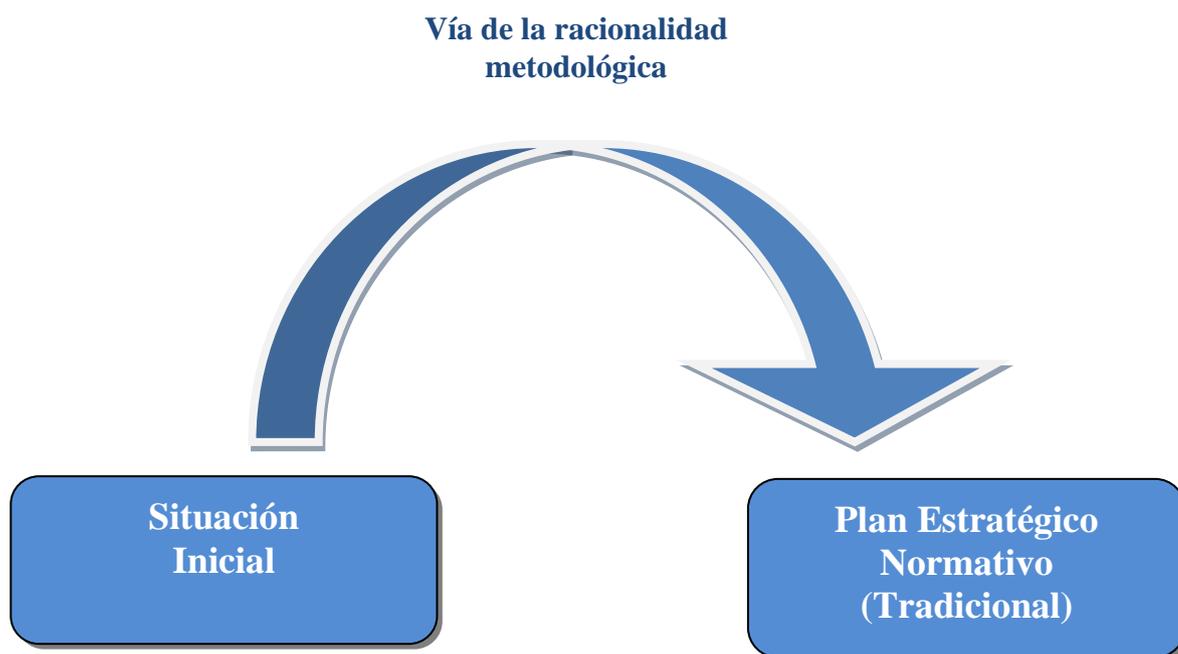
¿Qué es el planeamiento normativo?

El planeamiento normativo se desarrolló en los años 60. Sintéticamente, podemos enunciar sus siguientes características centrales en los puntos siguientes²:

El actor que planifica y gobierna el proceso es uno solo, el equipo técnico o desarrollador, mientras los demás son simples agentes. Este actor se asume con un poder absoluto y con una visión única y se elimina ficticiamente al otro. El supuesto básico que sustenta a la planificación tradicional es que *“el actor que planifica está fuera o sobre la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican”*³.

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

Figura 1: El Plan normativo



Fuente: elaboración propia

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

² Ver MACCHIAROLA DE SIGAL (op. cit.)

³ MATUS, Carlos; Política, planificación y gobierno; Fundación Altadir, p. 88; Caracas, 1987.

espacio para la incertidumbre que genera el comportamiento de los actores, que mencionáramos más arriba.

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

El diagnóstico, como primera etapa del planeamiento normativo, es definido como *“la aplicación de la investigación social a la realidad con el fin de describir, evaluar y explicar la situación concreta y predecir su evolución probable a menos que se intervenga para dirigirla”*⁴.

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

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

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

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

⁴ Citado en MACCHIAROLA DE SIGAL (op. cit.)

Planificación Estratégica Situacional

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

Es una teoría y a la vez un método para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Su objetivo no es establecer normas sino un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata entonces de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder⁵.

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

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

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

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

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

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

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

La situación presente se aborda reconsiderando el agregado de problemas relevantes: *“Explicar significa también comprender el proceso de interrelación entre los problemas*

⁵ MATUS C. op. cit

para tener una visión de síntesis del sistema que los produce (...) explicar es elaborar hipótesis sobre el proceso de generación de los problemas identificados. Pero, también explicar es precisar el valor que dichos problemas tienen para los distintos actores sociales”⁶.

En la explicación situacional se incorporan los significados o sentidos de los actores, la descripción e interpretación de los datos en términos de los conceptos y reglas que determinan la realidad social de los propios agentes estudiados, y por ende tendremos explicaciones múltiples, donde cada explicación es relativa al contexto y particular. Se aborda a un tipo de comprensión desde la perspectiva de quien está situado en la misma realidad.

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

Como elemento fundamental a tener en cuenta, en la planificación situacional las acciones son estratégicas, esto es, acciones racionales con arreglo a fines basadas en la valoración de posibles alternativas de comportamientos. La elección se define en la competencia con el adversario. El otro es un oponente, cuyas decisiones se trata de influir mediante disuasión o recompensa. Se trata de una competencia donde el éxito de las acciones estratégicas se mide por la influencia ejercida sobre las decisiones del oponente⁷. Las decisiones del otro son tenidas en cuenta por el actor, lo que permite actuar estratégicamente, es decir, tratando de influir sobre el adversario y debilitar su posición.

El cálculo interactivo, propio del enfoque de planeamiento estratégico situacional, es una acción estratégica. Cualquier juicio del actor A está referido necesariamente al actor B, y viceversa. Por consiguiente, la acción más eficaz del actor A depende de la acción de B que la precede o sigue. Igualmente, la acción más eficaz del actor B depende de la acción de A que la precede o sigue⁸.

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

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

Por lo tanto se distinguen tres tipos de estrategias: de cooperación, de cooptación y de conflicto⁹. En las de cooperación se busca el acuerdo entre las partes, por afinidad de intereses y valores, mediante la negociación; en las de cooptación el actor logra que el

⁶ *Ibíd*em P. 379

⁷ HABERMAS, Jürgen; *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*; Cátedra; Madrid; 1997.

⁸ MATUS. C. *op. cit.*

⁹ *Ibíd*em

otro se sume a su propuesta sin modificarla y actúe de determinado modo por asimetría de poder, por autoridad; y en las de conflicto se genera un abierto enfrentamiento, por divergencias insalvables donde la situación se dirime por las relaciones de fuerza: uno gana y otro pierde.

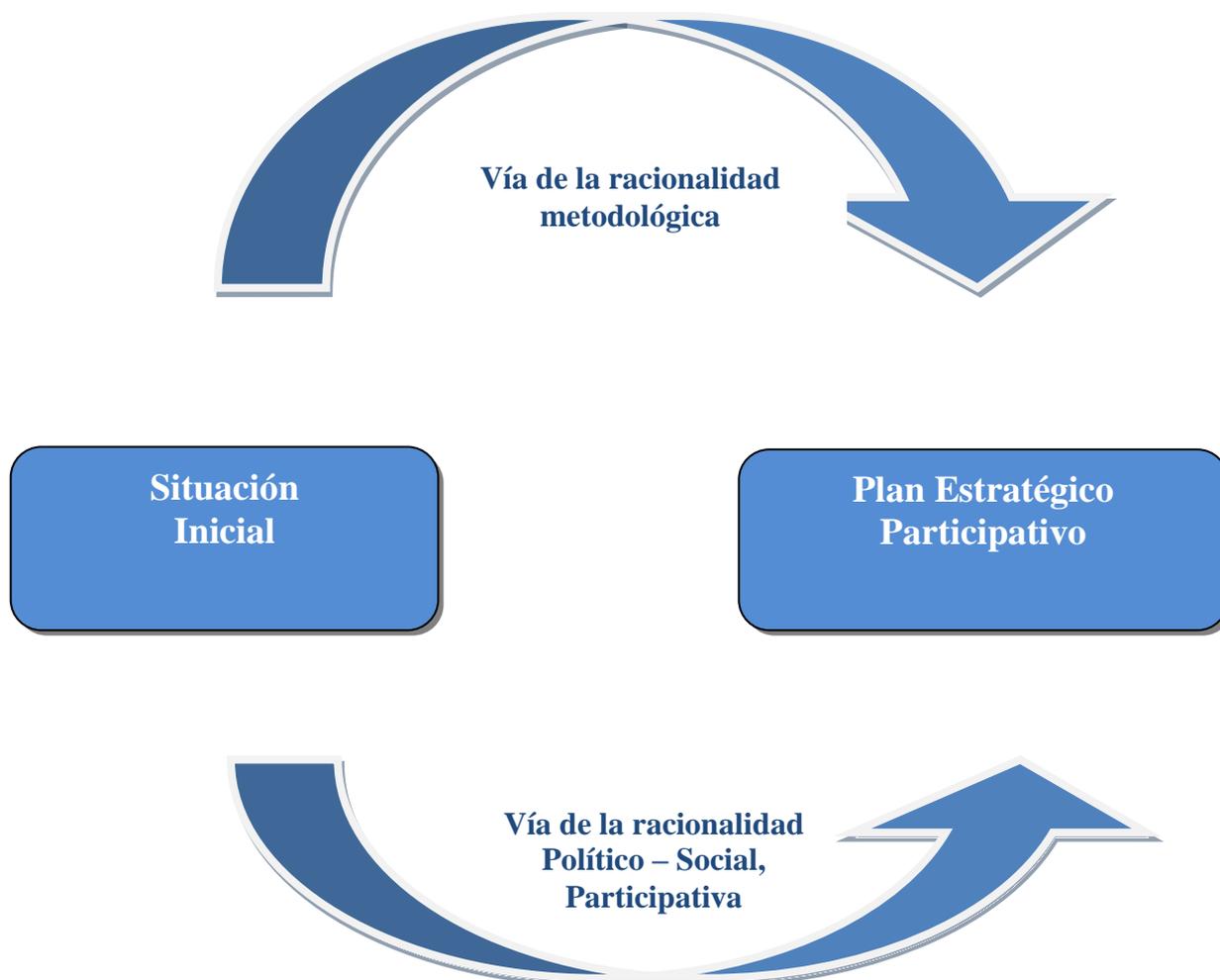
En síntesis, el PES supone por un lado la explicación de la situación desde la perspectiva de los actores y, por el otro, un juego estratégico donde se incluye a un oponente con objetivos contradictorios cuyas decisiones se tratan de influir mutuamente.

Planificación Estratégica Participativa

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

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

Figura 2: El Plan Estratégico Participativo



Fuente: elaboración propia

El plan tiene dos componentes metodológicos principales:

- a. Un proceso sistemático que, siguiendo una secuencia de etapas, permite a los actores definir una visión, una misión, escenarios alternativos más probables, describir la situación actual, establecer metas futuras, cuantificar las brechas entre presente y futuro deseado, elaborar planes de acción para cerrar dichas brechas.
- b. La creación de espacios/ámbitos para la elaboración colectiva del Plan, a fin de promover el involucramiento y compromiso de los diferentes actores con la elaboración de un Plan Estratégico Participativo compartido.

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

LAS CAPACIDADES DEL ESTADO PARA PONER EN MARCHA PROCESOS DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO

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

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

La idea de que la construcción del Estado, en oposición a su limitación o reducción, podría constituir una prioridad en los programas políticos, pero por otro lado puede parecer desaconsejable a algunas personas o grupos. La tendencia dominante en la política mundial de los últimos años ha consistido en criticar al “gran gobierno” y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privatizados o la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas¹⁰.

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

Se pueden mencionar algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis. Como se ha dicho:

“... no estoy a favor de la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado... Y sí, ésta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: "Esperen, el mercado no siempre tiene la razón"”¹¹.

O, como se ha señalado:

“El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era

¹⁰ FUKUYAMA, Francis; La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI; Ediciones B, 2004.

¹¹ KRUGMAN Paul; Reportaje en la BBC; octubre de 2008.

subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado “Consenso de Washington” en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.” 12

De allí la pregunta: cuando hablamos de Reforma del Estado, ¿estamos frente a un ya recurrente rótulo empleado en cualquier proceso de cambio, o en esta oportunidad la transformación del Estado está asociada a una ruptura paradigmática? Lo que vemos asomar de manera incipiente, ¿es una vieja etiqueta para un nuevo envase?¹³

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

Vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes a tener en cuenta, sin perder de vista la importancia de la cultura organizacional y el liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas¹⁴.

Por ejemplo:

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

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

¹² STIGLITZ, Joseph; Reportaje del diario El País; noviembre de 2009.

¹³ FELCMAN, Isidoro; Nuevos Modelos de Gestión Pública; Documentos CIAP - FCE - UBA; 2010.

¹⁴ Ver BLUTMAN, Gustavo; Orden y Desorden en la Reforma del Estado; Eudeba; 1998, y FELCMAN, BLUTMAN, MÉNDEZ PARNES; Culturas organizacionales públicas; Ediciones Cooperativas; 2002.

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.”¹⁵

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

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

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

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

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

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

¹⁵ KLIKSBERG, Bernardo; Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos; Artículo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo; www.iadb.org/etica.

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

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

También, como en el caso del anterior, este enfoque lleva implícita una subestimación de las capacidades productivas y de aporte de otras expresiones de la sociedad civil que no fueran Estado, ni mercado, como la amplísima gama de estructuras creadas por la comunidad para cumplir funciones esenciales para ella. La experiencia histórica ha ido indicando que los dos polos no conducían a las soluciones buscadas"¹⁶.

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

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

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

"Frente a los polos del péndulo, se está levantando actualmente una concepción diferente que a partir de la evidencia histórica reciente indica que las sociedades que han logrado avances más consistentes en las últimas décadas se han caracterizado por superar la falsa antinomia Estado vs. Mercado. En su lugar han procurado desenvolver un esquema de cooperación entre los principales actores

¹⁶ KLIKSBERG, op. cit.

sociales, y han integrado activamente en ese esquema a las importantes fuerzas latentes en la sociedad civil, que ambos polos tendían a marginar.

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

Se trata en la nueva concepción de "sumar" los roles claves para la sociedad vinculados con demandas como las antes planteadas, y otras, que puede cumplir el Estado, las potencialidades del mercado, y los aportes múltiples que pueden devenir de la sociedad civil. En esta perspectiva, es imprescindible llevar a cabo el esfuerzo de reconstruir un Estado que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con las fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para el país, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada fuerte, y activa."17

Los modelos organizacionales que enfocaron el rol del Estado en plenos procesos de Reforma abarcaron cuatro problemas inter-dependientes¹⁸:

- a) Problema económico-político: la delimitación del tamaño. Ideas de privatización, "publicitación" (transferencia de activos del Estado al sector público no estatal) y tercerización.
- b) Problema económico-político: redefinición del papel regulador del Estado, desregulación.
- c) Problema económico-administrativo: recuperación de la gobernancia (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. El aspecto financiero era la superación de la crisis fiscal; el estratégico, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y el administrativo, la superación de las formas burocráticas de administrar el Estado.
- d) Problema político: aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Legitimidad del gobierno ante la sociedad

¹⁷ KLIKSBURG op. cit.

¹⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; La Reforma del Estado de los años noventa, Lógica y mecanismos de control; Desarrollo Económico vol. 38 N° 150; Buenos Aires, 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

Este es el Estado que ha querido ser transformado en una gran cantidad de oportunidades manejándose la acepción de las acciones con una terminología

altamente ecléctica y ambigua. Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Modernización del Estado han sido las más comunes. Estas nociones han sido objeto de permanencia teórica y de práctica política durante las últimas décadas del siglo XX.

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

Estas transformaciones ocurridas en América Latina en los años 90, estuvieron inspiradas en los modelos y técnicas de gestión aplicados en la década del 80 en los países desarrollados. En los planes de reforma pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto¹⁹.

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

Volviendo a las causas de la crisis de los Estados, los organismos internacionales han señalado que²⁰:

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

Y que para prevenir este colapso se hace necesario:

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

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

¹⁹ ESTÉVEZ, Alejandro; BLUTMAN, Gustavo; El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?; en Revista de Gerencia Venezolana, año 9, N° 25; Zulia, Venezuela, 2004.

²⁰ WORLD DEVELOPMENT REPORT - WDR The State in a Changing World BIRF USA; 1997 y BID Estrategia de modernización del Estado; Taller de consulta; Barcelona, 2002.

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

LA PARTICIPACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La participación tiene por objeto enriquecer las distintas fases o instancias de toma de decisiones inherentes al proceso planificador, en donde dicho “enriquecimiento” significa una mejor calidad y diversidad de información y un más abundante y variado aporte de conocimientos específicos, de experiencias y de percepciones subjetivas, por un lado, así como una oportunidad para desarrollar o fortalecer la capacidad de diálogo interpersonal e intersectorial, por el otro²¹.

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

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

TAREAS REALIZADAS: LA PARTICIPACIÓN

En este marco y en cumplimiento con las etapas pautadas para la elaboración del PEA², hasta la fecha se han realizado las siguientes actividades:

- Formulación global del proyecto
- Presentación del proyecto a la Presidenta de la Nación
- Validación política

²¹ Documento Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, sin fecha.

- Convocatoria del Equipo de Proyecto y presentación en el Ministerio
- Lanzamiento del Proyecto e inicio del proceso
- Validación del marco conceptual, marco de procesos, organigrama, cronograma
- Conformación de Comisión Política – Técnica
- Conformación de Equipo *ad hoc* (definición de objetivos)
- Sistematización de aportes de las diferentes áreas
- Diseño de los Consejos Federales
- Discusión de los fundamentos del Plan
- Confección de los Equipos de Trabajo
- Lanzamiento interno e inicio de entrenamiento
- Formulación de lineamientos estratégicos
- Discusión Visión y Misión
- Convocatoria de formadores y facilitadores del Plan
- Ciclo de reuniones con Universidades
- Lanzamiento del Plan en el Consejo federal Agropecuario
- Lanzamiento Nacional 13 y 14 de mayo 2010
- Formación del Consejo Productivo y del Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología
- Lanzamiento PEA2 en las provincias
- Elaboración de instrumentos de la lógica metodológica
- Aporte de escenarios y tendencias de la Universidad de Tres de Febrero
- Aporte de techos productivos del INTA
- Aportes a los complejos y cadenas productivas de expertos del Ministerio de Agricultura y de la Universidad Austral
- Aportes al análisis de los modelos macroeconómicos del Plan Fénix y del Departamento de Economía de la Universidad de Buenos Aires

Los cuatro Consejos anteriormente mencionados y las Mesas Subsectoriales nacionales lograron, por medio de la participación de los distintos actores, la interacción y el intercambio de las distintas propuestas, las cuales dieron origen a los siguientes documentos:

- Visión y Misión: Aportes de los actores participantes en el PEA²
- Territorio de la Visión (4 versiones, una para cada uno de los Consejos Federales)
- Escenarios Futuros más Probables, Situación actual y F.O.D.A. del PEA² - aportes de los actores del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología.

A lo largo de todo este proceso, han participado:

- 23 provincias, en las cuales se han realizado más de 500 encuentros en el marco del PEA², convocando a todos los actores del sector y en los que han participado más de 7000 actores a través del trabajo en la elaboración de los diferentes instrumentos
- 20 de estas provincias han entregado los instrumentos solicitados y todas están en permanente y continuo trabajo participativo
- 53 facultades de ciencias agrarias, veterinarias y económicas pertenecientes a 45 universidades públicas y privadas, involucrando a más de 500 expertos y profesionales a lo largo de todo el país
- Más de 100 cámaras empresariales, participando en diferentes ámbitos (provincias, mesas ministeriales, etc.) que han mantenido más de 200 reuniones de análisis, diagnóstico y propuesta para diferentes complejos productivos y temas relacionados con el Plan
- Más de 200 representantes del sector económico social
- Organismos internacionales: FAO, IICA, PNUD y CEPAL
- Más de 300 Mujeres Agrarias
- Jóvenes de la Agricultura Familiar. Cerca de 300 jóvenes han participado de los encuentros regionales de discusión del PEA² y del encuentro nacional de jóvenes
- Más de 400 Escuelas Agrotécnicas de todo el país, que han aportado sus opiniones a partir de 15000 encuestas respondidas por sus alumnos y las familias de sus alumnos, participando además en un encuentro nacional el año pasado, al que asistieron más de 1500 docentes y directores.

También se han realizado importantes encuentros nacionales, entre los que se destacan:

- 3 reuniones del Consejo Federal Agropecuario
- Formación y entrenamiento de Facilitadores Provinciales (mayo 2010)
- Lanzamientos del PEA² en las todas Provincias, 17 provincias han realizados lanzamiento oficiales, contando con una asistencia de más de 300 personas. En aquellas que no se ha realizado lanzamiento oficial, igualmente han convocado a los Consejos provinciales para garantizar la participación y elaboración colectiva del Plan
- 1º Seminario Nacional Parque Norte (septiembre 2010), con más de 1500 asistentes del sector productivo, universidades, provincias y sector social.
- Encuentro Nacional de Mujeres Rurales (octubre 2010), más de 300 mujeres han participado del encuentro donde realizaron sus aportes al Plan. El mencionado encuentro sirvió para incorporar a las mesas de trabajo a nivel provincial a las mujeres vinculadas al Sector, garantizando de esta manera la participación activa de hombres y mujeres en la elaboración del Plan

- Encuentros Regionales de Jóvenes Rurales. 10 encuentros regionales realizados durante el 2010 y un encuentro nacional realizado durante el 2011, donde han participado más de 300 jóvenes realizando aportes en los mencionados espacios de participación. Así mismo, muchos de ellos han acercado sus sugerencias al Plan haciendo llegar los instrumentos pertinentes
- Jornada Nacional de Escuelas Agrotécnicas (octubre 2010), con la participación de 1500 personas.
- Ciclo de Conferencias 2010 sobre Pensamiento Estratégico del PEA², con la participación de más de 1000 asistentes en 6 jornadas
- Encuentro Nacional de Facilitadores Provinciales (diciembre 2010), los facilitadores principales de las 23 provincias han participado del evento, donde se presentaron los avances y próximos pasos del Plan
- Jornada del Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (diciembre 2010), con la participación de más de 200 asistentes entre decanos y expertos de las facultades vinculadas al PEA².
- Más de 100 reuniones de las mesas sectoriales del MAGyP

Con esta amplia participación de funcionarios del Ministerio, todas las provincias, 53 facultades, representantes de foros sociales, organismos internacionales y más de 100 cámaras empresarias a nivel nacional en permanente consulta, pudimos ir definiendo:

- territorios comunes en términos de visión y misión
- principales objetivos
- escenarios futuros más probables
- identificación de oportunidades y amenazas
- detección de principales fortalezas y debilidades en cada uno de los 24 complejos productivos analizados y para los complejos identificados por las provincias como prioritarios para su región
- identificación de los principales techos productivos para Argentina 2016-2020
- Impactos macroeconómicos de la actividad del sector agropecuario en la economía global
- 30 publicaciones con sus correspondientes resúmenes ejecutivos destinados a facilitar la lectura y análisis de las principales propuestas, conclusiones, etc. Todo elaborado a partir de los aportes de los actores consultados: provincias, profesores, investigadores, funcionarios, consultores, empresarios, cámaras, especialistas, etc.
- También a lo largo de estos meses, se han identificado principales tensiones que los diferentes actores se encuentran protagonizando. Dichas tensiones son puntos de no coincidencia sobre los que ahora debemos trabajar para lograr convergencia, visiones compartidas, horizontes comunes hacia los cuales dirigir nuestros esfuerzos y nuestras trayectorias.

En este sentido encarar acciones de Planeamiento Estratégico Participativo es posible y le da sostén al conjunto dado el involucramiento que genera