

De modernizaciones: ¿incrementales o disruptivas?

Por Alejandro Miguel Estévez

Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Magister en Administración Pública FCE-UBA. Profesor de Administración Pública en la FSOE y FCE-UBA. Profesor del doctorado en Administración Pública de la FCE-UBA. Profesor de Políticas Públicas en la Maestría en Políticas Públicas de la UTDT. Director de la Maestría en Administración Aplicada, UNLZ. Profesor invitado en la Université Pierre Mendès-France de Grenoble, Francia. Director del CEDEOP (Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas) de la FCE-UBA. Email: aestevez2009@gmail.com

Resumen

Partiendo de la reforma del estado, el artículo provee un análisis crítico de los aprendizajes y las lecciones a obtener del caso argentino. Se revisan las teorías sobre el cambio organizacional incremental y el cambio organizacional disruptivo, para luego indagar sobre la cuestión de cómo introducir los cambios y de cómo institucionalizarlos.

Abstract

Taking the case of the reform of the state apparatus, the article offers a critical analysis of the lessons provided by Argentinean case. The article revises the most relevant theoretical assumptions of the incremental organizational change and of disruptive organizational change, to then reflect on how to introduce changes and how to institutionalize them.

A modo de introducción

Sin entrar a justificar el fracaso de las Reformas de los 90 en Argentina -tema por demás controversial-, se pueden encontrar algunas excepciones en organismos como la AFIP o la ANSES que mostraron ser un paso adelante en la construcción de un Estado más profesionalizado e institucionalmente más sólido. En general, el balance que queda del período de reformas es negativo, porque concluimos con un Estado más chico, altamente endeudado, con una baja capacidad institucional y serias dificultades para obtener una cierta gobernabilidad en un contexto de alto desempleo y exclusión social. En el caso argentino, la década del 90 termina en una de las crisis más profundas que sufrió el país y que logró poner en peligro la convivencia civil y la estabilidad democrática. Por sólo mencionar algunos efectos, desde el punto de vista de la política, un gobierno democráticamente elegido tuvo que dejar el poder antes de tiempo; la economía estaba en default y completamente estancada y la sociedad mostraba profundos niveles de conflicto, exclusión social y desempleo.

Aún así, creemos que se debe intentar extraer algunas lecciones de la experiencia reformista, si no se quiere caer en afirmaciones temerarias y sentenciosas como: “El Estado es irreformable; o al Estado hay que cambiarlo drásticamente para conseguir algo...”.

Dos tipos de cambio

En la vida social, existen dos tipos de cambio, por un lado, el incremental que va buscando introducir ciertas reformas paso a paso, recurriendo a la negociación entre los distintos actores involucrados y manteniendo una cierta mirada estratégica de un horizonte al cual se pretende llegar. Dicho tipo de cambio tiene niveles relativamente bajos de conflicto social y sus logros son bastante estables, aunque tal vez sean menos drásticos de lo que “se hubiera podido conseguir” de otra forma.

El “disruptivo” parte de una lógica de “choque” o “excesivamente ideologizada” y pretende introducir cambios profundos y drásticos en una organización sin negociar con los distintos actores intervinientes y manteniendo una ambiciosa agenda reformista que pretende lograr en su totalidad y pronto. El costo de este modelo en términos de conflicto social es elevado (porque hay que imponerlo) y se paga un gran costo desde el punto de vista de la perdurabilidad o estabilidad. Muchos cambios drásticos muestran un problema de “sostenibilidad”.

Podemos ser de derechas, izquierdas, managerialistas, ecologistas, incrementalistas, disruptivos, posmodernos o de la etiqueta que queramos usar, pero existe un dilema del cual no podremos escapar: todo actor que quiera hacer reformas en algún “sistema social” tiene dos grandes cuestiones que afrontar, a) ¿cómo introducir los cambios?; y b) ¿cómo sostener -o institucionalizar- esos cambios en el tiempo?

Buscando las lecciones

Charles Polidano (2001) estudió por qué fracasaban las reformas en el servicio civil y señaló cinco razones: a) por problemas de enfoque en los cambios (buscar reformas integrales o generalizadas antes que reformas focalizadas y modestas); b) por falta de negociación entre las instancias jerárquicas y las segundas líneas o niveles más operativos de la organización; c) por falta de apoyo político a las reformas; d) por influencia excesiva de las agencias multilaterales de crédito (FMI, BID, Banco Mundial); y e) porque las reformas no servían para solucionar algunos de los problemas existentes.

Repasemos entonces uno por uno a los factores. El problema de “enfoque de las reformas” es claramente un factor que conduce al éxito o fracaso. Muchas de las reformas de los 90 pretendían realizar transformaciones “generales” de la sociedad, era necesario cambiar su cultura, sus valores, sus rutinas, había que refundar nuestros sistemas, había que producir un “hombre/mujer nuevo”, etc. La experiencia histórica demuestra que cuanto más grande es la necesidad de acometer un “cambio sistémico” mayor es el riesgo de fracaso existe. Por poner algún ejemplo, cuando ciertos predicadores capitalistas hablaban de la necesidad de transformar en “emprendedores” a discretos ciudadanos que solo buscaban un empleo, o cuando el socialismo soviético sostenía la necesidad de producir un “hombre nuevo” y estaba frente a simples individuos que querían una modesta reforma agraria y vivir una vida común sin sobresaltos. Por eso, tal vez sea más sensato, buscar reformas localizadas y claramente delimitadas. Las inviables son aquellas que necesitan transformar

“toda” la sociedad para conseguir los cambios deseados y en ese escenario, sufren todos, tanto los “reformadores” como los “reformados”.

En relación a la falta de negociación entre los actores que llevan adelante un proceso de reforma, creemos que es una realidad completamente cierta. Pensemos que las organizaciones están integradas por distintos estratos. Los niveles “directivos” están conectados con las grandes líneas políticas o estrategias que se pretenden implementar, mientras hay un nivel más “operativo” (supervisores, etc.) que están en contacto con “la base” de la organización y con las demandas de los ciudadanos concretos (las grandes distancias jerárquicas son una de las grandes trampas para toda gestión que quiera ser “realista”). Por eso, la respuesta a este problema -de diferentes percepciones entre los niveles jerárquicos y las segundas líneas- es que exista una instancia de negociación permanente entre ambos sectores. Como producto de este intercambio se logran reformas más modestas pero sustentables y estables en el tiempo.

La falta de apoyo político a las reformas, es un factor de un peso definitorio. Hemos asistido a muchas reformas que se quedaron sin sustento político a la mitad del camino que debían recorrer y por lo tanto quedaron inconclusas o débilmente implementadas, efecto que conspira contra su viabilidad. Por eso, en este punto es necesario remarcar que las mejores reformas son aquellas que son “modestas” y que cuentan con el apoyo político necesario, que como sabemos, en los tiempos que corren, son por demás cambiantes.

La influencia excesiva de las agencias multilaterales que financiaron el proyecto de reforma, es un punto absolutamente claro. Las agencias (FMI, BID, Banco Mundial, etc.) tienden a financiar reformas que buscan solucionar los “problemas” que ellos definen como tales, y eso no implica que dichas soluciones sean las que “realmente” funcionan sobre el caso en cuestión. Por ejemplo, un programa de USAID en un país determinado de Centroamérica, había diagnosticado que había que reformar la estructura tributaria que tenía dicho país, que les faltaba cobrar bien impuestos a las ganancias (que en teoría es el que pagan los sectores más pudientes). Trajeron a los directivos de la agencia tributaria del país centroamericano a la Argentina y le pidieron a la AFIP que les enseñara “cómo funcionaba” un impuesto a las ganancias. Pero curiosamente, el Director de la agencia tributaria centroamericana estaba más interesada en aprender el funcionamiento del “monotributo argentino” (tributo simplificado que buscaba originalmente la inclusión social y formalización de sectores ciudadanos de bajos recursos) porque veía que dicho sistema le permitía desarrollar una cierta “cultura tributaria” donde solamente había evasión, informalidad, exclusión social y mercado negro; y que los ricos eran muy pocos en su país y que encima, eran grandes multinacionales a las que iba a ser muy difícil cobrarles un impuesto a las ganancias como correspondía dado que la “calidad institucional” de su agencia tributaria era muy débil... Finalmente, la agencia financiadora terminó imponiendo su criterio, porque eran quienes definían “cuál” el problema y la agencia tributaria del país receptor sigue teniendo problemas para recaudar sus impuestos a los ingresos y no tiene un impuesto simplificado que busque una mayor inclusión y el consiguiente desarrollo de una ciudadanía fiscal...

O tal vez, para traer otro ejemplo de Argentina, cuando durante el gobierno de Alianza, el FMI pedía ajustes cada vez más fuertes frente a una realidad

política, económica y social que ya mostraba “fatiga de reformas” (fugaz paso de Ricardo López Murphy por el Ministerio de Economía y luego ascenso y caída de Domingo Felipe Cavallo) y el esquema de la Convertibilidad, termina explotando en la crisis del 2001. Por eso, siempre es necesario tener un diagnóstico claro de “qué problemas” queremos solucionar y “quiénes” son los que definen dicha cuestión problemática. Allí donde la definición del problema está en manos de las agencias multilaterales, se le debe prestar especial atención a que las “soluciones” que nos proponen/exigen sean viables y que coincidan con la definición de “problemas” que tienen los locales.

Y el último factor es el que hacer referencia a la utilidad de las reformas. Toda reforma tiene que pasar por la “prueba” de la realidad. Si las medidas implementadas, finalmente no le solucionan algún problema (sea de la organización, sea de la gente), es casi imposible que se pueda pensar en su institucionalización posterior. Nicolás Maquiavelo (1512) sostenía que: “No hay nada más difícil de emprender, ni más dudoso de hacer triunfar, ni más peligroso de administrar que la elaboración de un nuevo orden”. Esta idea no es neutral y nos lleva a reflexionar brevemente sobre las instituciones.

Como resultado de la crisis de Argentina del 2001 y otros impactos regionales negativos, buena parte de la literatura académica y las agencias multilaterales, explicaban dichos fracasos por la “falta” o “débil calidad institucional”. En síntesis, el problema era la falta de buenas y sanas “organizaciones” que pudieran regular y sostener el proceso de cambio. Desde ya que no coincidimos con esta apreciación, porque tal vez, la falta de instituciones sea un problema parcial. La parte que estaba fallando era justamente “la teoría” que animaba a las reformas y que es justamente lo que quisimos exponer al introducir el pensamiento de Polidano (2001).

¿Si las instituciones eran el problema, entonces cómo hay que hacer para cambiarlas?

Pero tanto las instituciones como las organizaciones tienden a premiar más la estabilidad que el cambio, la continuidad antes que la ruptura, lo seguro antes que lo incierto, al que está “institucionalizado” antes que al “innovador”. Las instituciones (funcionales y disfuncionales) están hechas para preservar ciertos valores, rutinas, intereses, procesos, identidades, etc. Por lo tanto están “genéticamente” mejor dotadas para “conservar” algo más que para “cambiarlo” (Goodin, 2003; Powell y Di Maggio, 1999).

Entonces, la cuestión siguiente sería ver cuánto y cómo pueden cambiar las instituciones. Debora Vidaver-Cohen (1997) intenta explicar por qué las instituciones tienden a realizar ciertos cambios y cuál es la dinámica que siguen (curiosamente su artículo se llama “Imaginación Moral”). Por un lado, divide al proceso de innovación institucional en cuatro etapas: agenda, difusión, evaluación y adopción. Dentro de las organizaciones, identifica a dos grupos sociales –según cómo reaccionan frente a los cambios-; a saber, los innovadores y los receptores. Los innovadores son aquellos que quieren imponer o impulsar los cambios, mientras que los receptores “reciben y observan” (y a veces resisten) las innovaciones. Al describir el proceso de innovación, remarca que en la etapa de agenda se nota la necesidad del

cambio como prioridad para la institución. Es en la segunda etapa del proceso (la difusión) en la que se implementan los cambios. En la etapa de la evaluación, ambos grupos (innovadores y receptores) realizan alguna reflexión sobre la utilidad y los efectos de los cambios realizados. En la última etapa –la adopción-, *la organización “adopta” las innovaciones que funcionaron o que demostraron algún grado de utilidad*. Como gran lección del proceso de innovación institucional, Vidaver-Cohen señala que no se puede institucionalizar ningún cambio que no signifique -al menos- una solución concreta para algunos de los problemas que presentaba la organización¹.

Por lo tanto, la exposición que hemos hecho respecto de las lecciones de las reformas, podemos señalar que se pueden realizar ciertos cambios en el Estado, el tema es que hay que tener en cuenta las dos preguntas que nos formulamos al principio; a saber: respecto de “cómo” introducir los cambios, la lección parecería señalar que son preferibles los cambios más localizados, modestos, negociados e incrementales. Y no debemos olvidar de tener un apoyo político claro y explícito.

Respecto de “cómo institucionalizarlos”, todo cambio debe pasar la prueba de la realidad, y que es imposible normalizar algo que no soluciona algún problema real. Hay que tener en cuenta que tanto los “innovadores” como los “receptores” son quienes finalmente terminan evaluando la viabilidad o el grado de éxito que alcanzó un cambio. Y la política, nuevamente, aparece como un factor que puede operar para institucionalizar o desinstitucionalizar un cambio.

Morgan (1996) decía que “mi teoría condiciona mi forma de ver y responder a un problema”, por lo tanto un reformador tiene que estar repasando constantemente si la implementación de sus medidas de cambio están teniendo el efecto previsto sobre el problema. Si el desvío es muy grande no hay porqué “forzar a la realidad”, es momento de reformular “el encuadre teórico”. Hay una actitud muy humana -pero muy dañina- que consiste en que cuando los efectos no se parecen a lo que habíamos planeado, creemos que es cuestión de aplicar una dosis “mayor” de la medicina que estábamos suministrando... en los procesos de reforma, a veces, no es tanto un problema de cambiar de dosis, sino de cambiar de teoría...y por eso hay que se capaz de preguntarse ¿funciona este problema como yo creía?

¹ Pero queremos llamar la atención sobre la definición de “Imaginación Moral” de la que habla Vidaver-Cohen (1997), cuando la define como: “La capacidad de discernir con imaginación las diversas posibilidades de actuar que tenemos en una situación dada y vislumbrar el potencial de ayuda o daño que es probable que resulten de nuestras acciones de innovación” (p. 1).