

“V Jornadas de Sociología de la UNLP  
“Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región  
en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social”

Mesa J14 El Estado como problema y solución. Estado, administración y políticas públicas.

Ponencia: Equipos de Gobierno, entre el cambio y la invariancia

Autor: Ps. Rodolfo A. Escalada

Pertenencia Institucional Facultad de Psicología - Universidad Nacional de Rosario

Teléfonos: 0341 - 471 1660 / 0341 - 156 971 794

Correo Electrónico: [rescalada@arnet.com.ar](mailto:rescalada@arnet.com.ar)

## **Introducción**

Necesariamente un trabajo que apunta a presentar avances de una investigación, debe comenzar atendiendo una pregunta, ¿desde donde se habla? La respuesta no me llevará a los caminos de la teoría. Eso ya se irá planteando a lo largo del trabajo. El interés radica en poder rastrear una cierta genealogía. En primer lugar este trabajo se vincula a la experiencia de Colegas con los que uno dialoga, trabaja, discute, acuerda, desacuerda. En general la voz, las ideas de aquellos con quienes debatimos no quedan plasmadas en nuestras presentaciones académicas, cumplo entonces en asegurar que sin dudas muchas de las palabras que usaré, tienen sus raíces en las ideas de otros. Un segundo lugar se vincula a la práctica profesional como consultor en Organizaciones, tanto públicas como privadas. Esa experiencia en el análisis y la gestión de proyectos, es otro soporte fundamental, ya que toda intervención implica un nivel de reflexión que no siempre es puesto en papel, pero que van delineando aquello que Pichón Riviere denominaba como un Esquema Conceptual, Referencial y Operativo (ECRO). Finalmente, este trabajo se vincula a la producción de una investigación (radicada en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario) que actualmente estamos desarrollando junto a la Lic. Rita Grandinetti. La misma se denomina, Análisis de las Regularidades que se establecen en la tensión entre cambio y vigencia en las Organizaciones Públicas. En suma, desde aquí hablamos.

## **Nuevos Contextos**

En la actualidad enfrentamos el surgimiento de nuevos contextos en la gestión de las Ciudades. Sin pretender una caracterización exhaustiva, algunas de las características son:

- Ciudades Gestoras de Políticas Complejas. Por un lado se hace referencia a las desventajas que promueve la situación social económica y educativa de amplios sectores de la comunidad. Las diversas crisis sociales demandan de los estados municipales exigencias, para las cuales no están concebidas. La seguridad, la educación, el trabajo, no son funciones tradicionales de las ciudades. No obstante, es el espacio social, donde las tensiones propias de estas problemáticas estallan. Razón por la cual se observa, en forma creciente, la inclusión en el Estado Municipal de nuevas estrategias de gestión. Más no es esa la única razón de mayor complejidad. La población viene ganando en madurez en temas vinculados a derechos humanos, cuidado del medio ambiente, exige más y mejor calidad en los servicios públicos. Un proceso histórico que va dando lugar a una población más informada, más exigente.

- Límites difusos, permeables, (mixtura de lo Público y lo Privado). Los Estados Municipales (al menos en lo referente a ciudades de gran escala), se encuentran imposibilitados de brindar todos los servicios que la comunidad requiere con su propio personal. Los presupuestos en equipamiento y personal son de una índole tal que no resulta factible sostener un Estado que todo lo brinde. Por otro lado, los cambios tecnológicos que a todo nivel se vienen registrando, demanda a los Municipios contar con esos nuevos cuerpos de conocimiento, que en ocasiones sólo son necesarios por un tiempo breve. Esto lleva a que la gestión pública ha incorporado un esquema de funcionamiento mixto (público – privado), que aumenta la complejidad de la gestión.
- Actores de gobierno, diversos. La sociedad civil, gradualmente va dando paso a la influencia cada vez más importante de Organizaciones que se dedican a diversas problemáticas sociales. Una de las vías de acción de muchas de estas Organizaciones es el trabajo a nivel político, vinculado a la generación de estudios que apuntan a dar bases a nuevas normativas o nuevas leyes. Si bien estas Organizaciones no son parte del Estado, tienen una influencia creciente, transformándose en interlocutores de la sociedad en diversos campos, gravitando en las decisiones del Estado.
- Lógicas de actuación, emergentes, estratégicas, cambiantes. Un número creciente de Municipios tratan de diseñar sus planes estratégicos. No obstante, los gestores políticos saben que además del plan, su trabajo siempre estará mediado por crisis recurrentes, tanto desde lo político, lo económico, como lo institucional. De allí que la planificación debe pasar necesariamente por el establecimiento de los distintos escenarios y sus correspondientes planes alternativos.
- Responsabilidades compartidas. Si bien los niveles de exigencia sobre el Estado Municipal han aumentado, también los Municipios trabajan cada vez más en un proceso que podríamos denominar como de “responsabilización ciudadana”. Así como la ciudadanía cada vez exige más, el Estado como contrapartida exige más al ciudadano por el cuidado y mantenimiento de aquello que efectivamente se hace. Un proceso que apunta a un esquema de “responsabilidades compartidas” se abre lugar en los últimos años. De allí los esfuerzos puestos en mejorar la capacidad de control por parte de Estado.

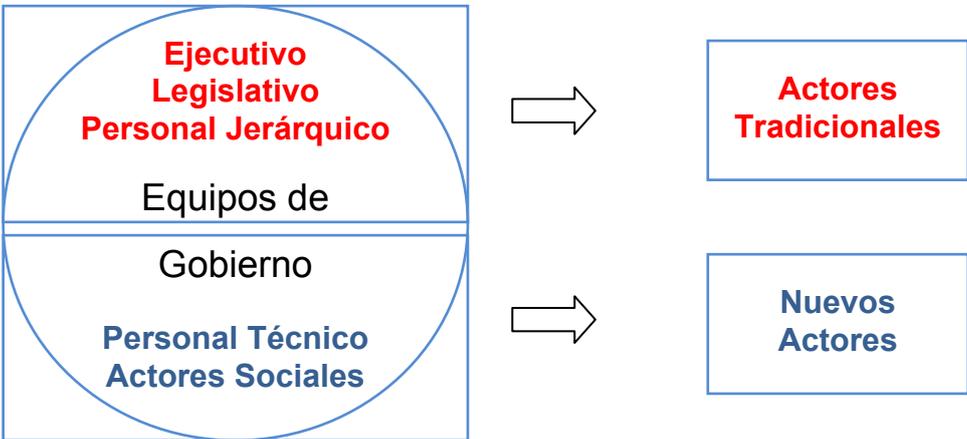
### **Aumento de la Complejidad y Gestión por Equipos**

Lo precedente señala un aumento en la complejidad de la Gestión de las Ciudades. Si por complejidad comprendemos un aumento en la cantidad de variables que se hacen presentes en

la relación Sistema – Entorno, las cuales producen un aumento en los niveles de interacción entre estas variables, en menores unidades de tiempo; puede comprenderse que una de las mayores dificultades que cualquier Gestión aborda, es la de cómo identificar los puntos de apalancamientos más importantes, a los fines de poder dar soluciones adecuadas y duraderas a las distintas problemáticas con las que se enfrenta. Los Equipos de Gobierno, no deben ser entendidos como una moda, son en realidad, una alternativa para el procesamiento de la complejidad creciente a la que nos enfrentamos. Gestionar hoy requiere dar soluciones que atiendan dos aspectos:

- Realidades Multidimensionales. No se puede hablar de mejora de la educación si un niño no se alimenta bien. La eficiencia de un Hospital (en términos de un proyecto de gobierno) queda comprometida si la población no tiene un sistema de transporte que le permita llegar en forma adecuada. En el caso de las ciudades de gran escala, no se puede definir una apolítica en salud, sin tener en cuenta a las personas que se atienden en los efectores públicos, que son de otras localidades. No se puede pensar en tener una ciudad limpia, si no se tiene un lugar donde ubicar los residuos. No puede existir un desarrollo agrícola e industrial, si el sistema educativo no forma los técnicos necesarios para sostener dicho crecimiento. Es decir, las realidades son multidimensionales, por tanto las soluciones deben seguir la misma lógica.
- Soluciones Integrales. Como consecuencia de lo precedente, las soluciones deben ser pensadas en forma integral. Pensar que los problemas se pueden arreglar de a uno por vez, es no comprender la complejidad del sistema que se gestiona.

De aquí que los Equipos de Gobierno se encuentren en la necesidad de cambiar no solo su forma de trabajo, sino también su composición.



A los Actores Tradicionales (Ejecutivo, Legislativo, Personal Jerárquico) deben sumárseles Nuevos Actores. Los mismos son fundamentalmente, Personal Técnico y nuevos Actores Sociales. Las nuevas exigencias, la nueva complejidad, requiere de personas con la calificación científico - técnica adecuada. Esto implica un cambio en las estructuras organizacionales de grandes proporciones. Surge paulatinamente la necesidad de correr el eje de lo administrativo, a la creación de nuevas formas de atención de problemas. Es decir, una forma de pensamiento más guiada por la proactividad, el descubrimiento de nuevos métodos. Ese personal técnico puede ser tanto de planta, como contratado en función de la extensión de un proyecto puntual (mixtura público – privado).

Cuando se habla de nuevos Actores Sociales, nos referimos a lo que sin dudas apunta a un cambio institucional de gran magnitud. Existen indicios que el modelo de ejercicio democrático, abandona paulatinamente el de la “democracia representativa”, para construir un nuevo modelo basado en una “democracia participativa”. Los gestores políticos cada vez se encuentran más con la necesidad de abrir procesos de negociación con estos Actores a fin de garantizar la gobernabilidad.

## **Funciones de los Equipos de Gobierno**

Un Equipo de Gobierno, en los contextos actuales se ve en la necesidad de:

- Definir opciones estratégicas.
- Movilizar recursos y dispositivos para la acción.
- Debe constituirse en el motor que haga que las cosas pasen.

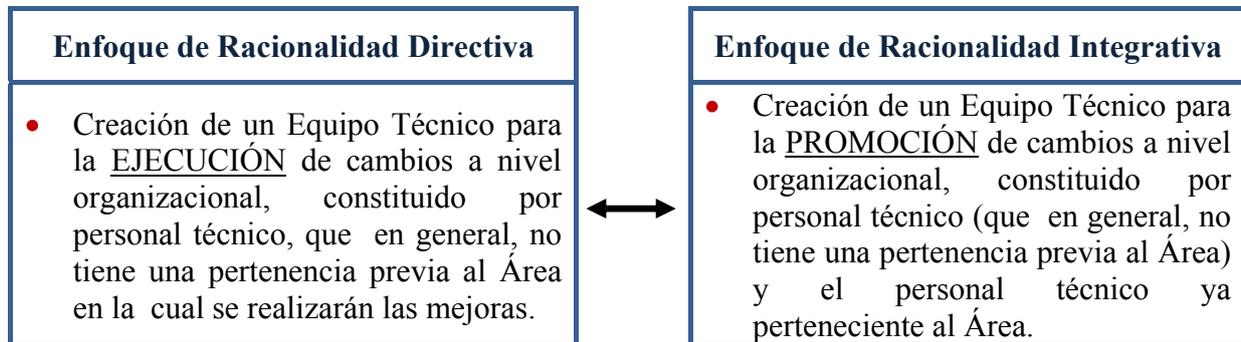
Para el logro de estas metas, es vital que la gestión pueda incorporar:

- Diferentes Racionalidades.
- Diferentes Intereses.
- Diferentes Saberes.

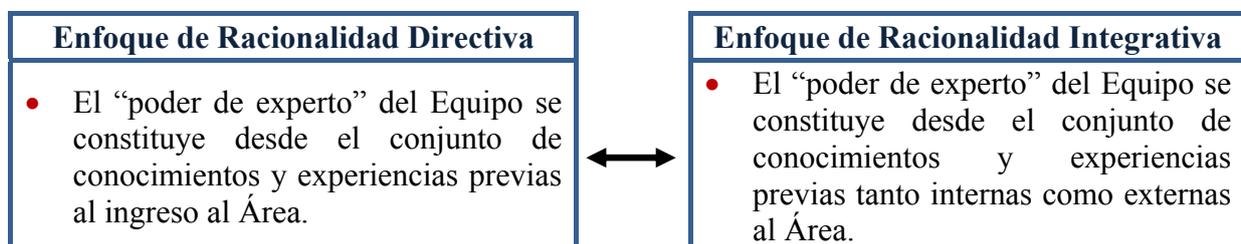
## **Enfoques para la Gestión del Cambio**

A continuación planteo dos enfoques que se ha podido detectar en lo relativo a la Gestión del Cambio. Los mismos se diferencian fundamentalmente, en lo que hace a la “racionalidad” que se pone en juego. Denominamos a los mismos como Enfoque de Racionalidad Directiva (ERD) y Enfoque de Racionalidad Integrativa (ERI). Ambos enfoques generan distintas realidades en el seno de las Organizaciones, y consideramos que, de alguna manera, el cambio

o la invariancia encuentran sus raíces en las distintas realidades que las mismas propician. A continuación destacamos algunas características fundamentales de cada enfoque.

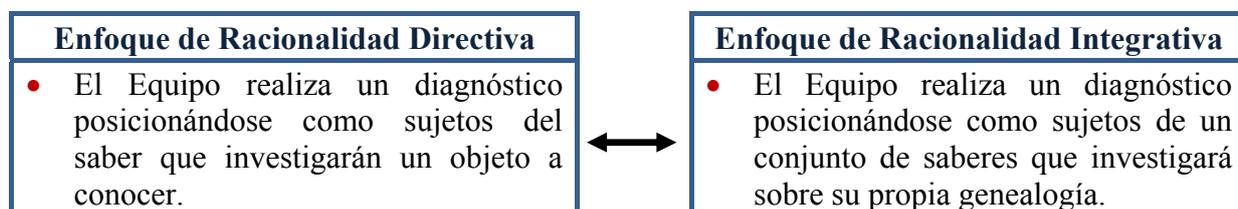


En nuestro trabajo hemos encontrado un inconveniente que responde a distintos paradigmas en lo referente a cómo un cambio puede ser instrumentado y sobre el valor mismo que se le brinda a las personas que se desempeñan en la Organización. El ERD parte de la concepción de que el cambio debe ser pensado e implementado por un Equipo Técnico no perteneciente al Área en la cual se debe trabajar. Esta concepción lesiona toda posibilidad de cambio, ya que lo que implícitamente se está dando a entender, es que los miembros que ya se encuentran en la Organización, no están en capacidad de aportar al pensamiento y la implementación de un cambio. Esto genera conductas defensivas por parte del personal histórico que generan fuertes resistencias y quitan crédito a las ideas de “los nuevos”. El ERI resulta un modo más abarcador, ya que atiende las dos cuestiones fundamentales, por un lado contempla la necesidad de incluir personas que tienen las competencias que se requieren y que no existen en la Organización, y por el otro, conserva las capacidades ya instaladas. No debe olvidarse que quienes laboran todos los días en una Organización, son expertos en sus puntos débiles.

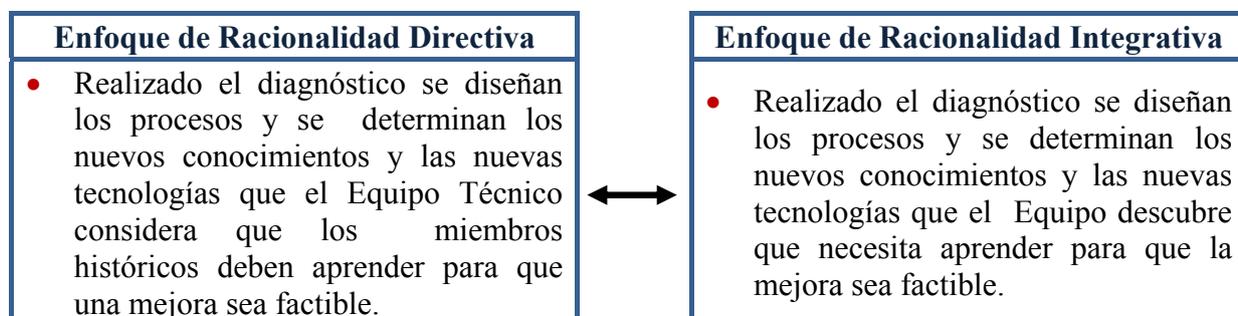


En línea al argumento anterior, el ERD parte del supuesto de que realmente puede existir un “tipo de saber experto”, previo y omnímodo, que pueda dar soluciones a los males ya existentes en la Organización. El saber, aún del mejor de los consultores, es un proceso de

construcción que siempre se da en el vínculo con los miembros de la Organización. De allí que el ERI es claramente superador.

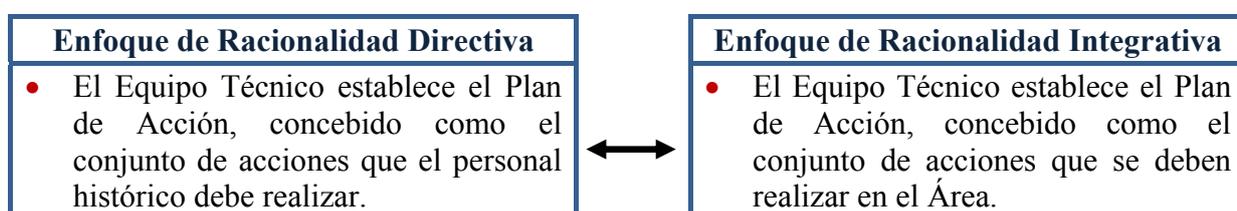


Cómo lógica consecuencia en el ERD, el diagnóstico lo hace el experto. Por tanto se va dimensionando un problema de mayores proporciones, como lo constituye el hecho de que el “experto” queda en el lugar del sujeto que investiga un objeto. El punto está en que en ese objeto, se encuentran personas que son tachadas de su condición de sujeto. Es decir, se las posiciona en un lugar pasivo, de aquel que será investigado y sobre quien pesará un diagnóstico. Resulta claro entonces, la ausencia de compromiso que se encuentra muchas veces en la población de los Municipios. El cambio organizacional requiere una sutil articulación con los cambios subjetivos. El ERD borra el sujeto para posicionarlo como objeto. A partir de allí no puede pensarse en compromiso o motivación, toda vez que estas categorías son solo aplicables a sujetos de deseo, y no a objetos de una intervención. Demás está decir, que en la medida que esto transcurre lo que se maximiza es toda la experiencia persecutoria que dan paso a Organizaciones Paranoigénicas. La consecuencia es el aumento de las distancias entre los nuevos y los viejos, las tensiones recrudecen y las posibilidades de armar un Equipo se deterioran rápidamente. En el ERI nos encontramos con un Equipo ya en vías de constitución, ya que como vimos antes, para la formulación del diagnóstico se tiene en cuenta los distintos poderes de experto instalados en la Organización.

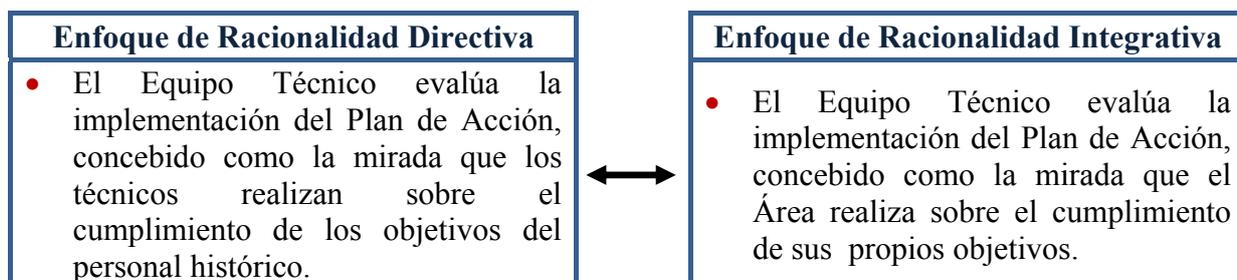


Como puede apreciarse, en lugar de construir una trama vincular que facilite la reflexión y la conformación de un Equipo de Trabajo entre nuevos y viejos, se va produciendo una

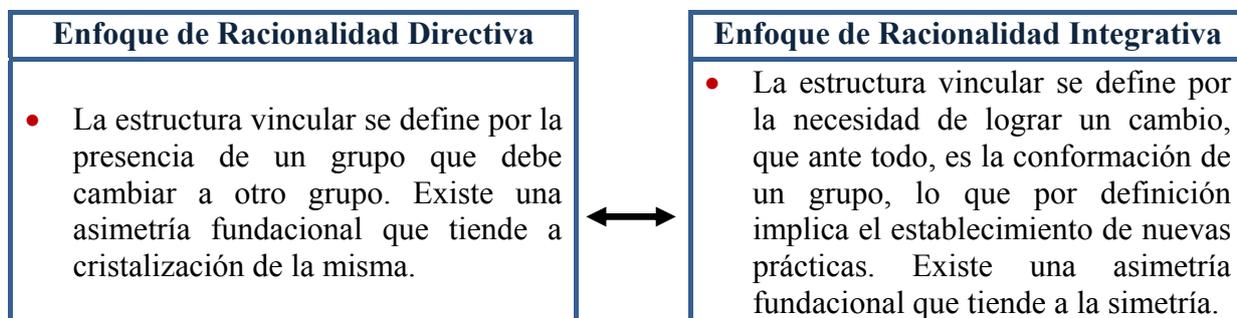
complejización de la trama vincular. Las tensiones aumentan y hemos observado que uno de los momentos en que esto comienza a eclosionar es cuando desde el ERD un grupo trata de decirle al otro cómo es que aquí se vive. Por contrapartida el ERI permite una apropiación de mayor nivel en lo que respecta a los conocimientos que se van construyendo en forma compartida. Esto no implica una idealización de un enfoque ya que nada ni nadie puede eludir los conflictos que las distintas miradas aportan. Pero el ERI precisamente genera un espacio en el cual esas diferencias puedan ser procesadas de modo que devengan en oportunidades de generación de ideas y no en un planteo al tipo autoritario en el cual unos le dicen a los otros qué hacer, cómo hacerlo y cuando hacerlo.



Todo el proceso deviene en el establecimiento de un Plan. Hemos observado que en las Organizaciones que trabajan desde el ERI las resistencias se minimizan, por el simple hecho de que son las propias ideas las que se vuelcan en el Plan. Por el contrario, hemos detectado que el ERD es generador de mayores niveles de resistencia. El personal histórico, en silencio, espera las fallas del Plan impuesto. Y uno de los problemas, es que siempre se encuentra lo que se busca, máxime en el terreno de un Plan, en donde por definición, siempre existirá un error. El encuentro de las fallas promueve verdaderas conductas organizadas, con el único objetivo de desmerecer y atacar aquello que ha sido impuesto. Estos son momentos en los que la vuelta al pasado, el sostenimiento de las prácticas históricas suelen convertirse en una bandera que delimita el escenario de la lucha. Una cierta idea... cuanto menos cambiemos, más seremos nosotros mismos (invariancia), gana espacio y efectividad.



Como es lógico, en el ERD, el Equipo Técnico que está llamado a cambiar a resto, evalúa lo que el resto hizo. Este es un momento en que la estructura vincular de la Organización se tensiona al máximo. Ya que es frecuente la situación en la cual los nuevos producen severas críticas el personal histórico por no haber favorecido la implementación del Plan, y desde el personal histórico se generan acusaciones sobre la inutilidad del Plan planteado. Un serio problema de esta situación es que esto implica el virtual desplome del Plan y el establecimiento de fuertes dicotomías entre los actores participantes. El ERI busca evitar esta situación, ya que la evaluación del Plan, implica una revisión de cuan exitoso, o no, ha sido la implementación de un Plan que viene de un diagnóstico compartido, de una planificación, compartida y de una ejecución en común.



Es decir, el énfasis en el ERI está puesto en la construcción de “un nosotros”, y no el reforzamiento del “nosotros y ellos” que el ERD genera.

## Diferenciación e Integración

Habiendo caracterizado algunas de las Contradicciones que se observan entre los Enfoques Directivo e Integrativo para la Gestión del Cambio, intentaré introducir la problemática que se presenta cuando los Gestores Políticos toman la decisión de implementar algún cambio.

Toda Organización se estructura a partir de una lógica división del trabajo, cimentada en distintas prácticas, establecidas por los diferentes grupos disciplinares existentes. Estas características exigen ganar en claridad sobre los procesos de “diferenciación e integración” que este hecho fundacional brinda a las Organizaciones. Retomando el concepto de diferenciación, se puede ver cómo, *la diferencia en la orientación cognitiva y emocional entre los directores de diferentes departamentos funcionales,*<sup>1</sup> impactarán con intensidad en momentos en lo que precisamente se perturba es la estabilidad construida a lo largo de muchos años. Cada área de una Organización está sujeta a distintas lógicas. Para dar un

<sup>1</sup> Lawrence Paul R., y Lorsch Jay W., Organización y Ambiente, pag.20

ejemplo en esto, se puede plantear la diferencia existencia en lo que significa el tiempo en distintas áreas. Para un cirujano, 30 minutos no significa lo mismo que para alguien que realiza tareas administrativas. Para alguien que realiza su trabajo al aire libre, 8hs no son lo mismo que para quien las realiza en el interior de un edificio bien climatizado. Para un gestor político, el tiempo de implementación de una obra puede sonarle excesivo, mientras que para los técnicos que deben construirla puede resultarle un tiempo escaso. Es decir, cada área está sujeta a distintas racionalidades, que llevan a que el tiempo (si bien es el mismo desde el punto de vista de la unidad de medida), significa distintas cosas. Lawrence y Lorsch reconocen en la formalidad de la estructura una *dimensión de la diferenciación entre las unidades funcionales*<sup>2</sup>. Las distintas áreas (unidades funcionales), a partir de la lógica de la división del trabajo, generan sus propios principios de funcionamiento, el cual se ve fuertemente influenciado por la orientación de los distintos actores que ejercen posiciones de liderazgo en cada unidad funcional. Por lo tanto la identidad no solo es la Organizacional, existe una identidad a nivel de las áreas, generadas a partir de las distintas prácticas que se realizan en ellas. Pero, de ser esto así, ¿cómo las Organizaciones logran cohesión? Pues a los procesos de diferenciación se le articulan los procesos de integración. Definimos Integración, como *la cualidad del estado de colaboración que existe entre los departamentos en los que se requiere realizar la unidad de esfuerzo que el ambiente requiere*<sup>3</sup>. Las áreas de una Organización se vinculan a través de las necesidades que el ambiente produce. Si analizamos un Hospital, encontramos que en su seno existen diferentes grupos disciplinares. Personal médico, de enfermería y de administración. La misión de la Organización Hospital se orienta al suministro de servicios de salud a la población, por lo que éste, se constituye en el articulador común de los distintos grupos disciplinares. “La Organización”, al igual que todo el sistema de salud, se encuentra estructurada desde una profunda segmentación en sus prácticas, establecidas por las diferentes grupos disciplinares existentes. Tres grupos claramente diferenciados, médicos, enfermería y administrativos, guardan una delicada relación laboral. Cuando revisamos la relación con el entorno, podemos ver que la segmentación entre, médicos y enfermeras, no es tan solo una diferencia hacia el interior de la Organización. Popularmente el médico posee una consideración superlativa en comparación con una enfermera. La misma sociedad, de distintas maneras, produce una estigmatización sobre aquellos que han optado por la enfermería como profesión. Clásico es el comentario de que los enfermeros son aquellos que no les dio para ser médicos. El mismo estigma se puede

---

<sup>2</sup> Idem, pag. 20

<sup>3</sup> Idem, pag. 21

encontrar como parte del sistema de creencias de muchos médicos. No es ésta una opinión contra los médicos, es sencillamente una descripción de formas históricas de vinculación social. Sobre esta base, podemos considerar la naturaleza del género humano y de las relaciones humanas. Allí veremos que las tensiones existentes entre los distintos grupos disciplinares, devienen en la generación de “clases” firme y sólidamente constituidas. Cada clase constituye su identidad en función de propios sistemas de valores cristalizados en sus prácticas y finalmente naturalizadas como una forma de “ser”. Esto se relaciona con la identidad.<sup>4</sup> *La repetición de la distinción da testimonio de la identidad*<sup>5</sup>.

Una Organización llega a ser lo que es, luego de un largo tiempo en el cual se atravesaron por distintas situaciones. Las mismas fueron generando tensiones que sus miembros aprendieron a elaborar por medio de distintas y recursivas estrategias. Esta operación va dando lugar a la construcción de una determinada cultura organizacional. La misma es continente de los procesos de “diferenciación e integración” mencionados. El ERD, no tiene en cuenta este aspecto, en tanto se forman dos grupos con fines particulares absolutamente diferenciados. La Organización termina erigiendo una división entre “los que deben cambiar a otros” y “los que va a ser cambiados”. Esto implica una seria dificultad para construir una identidad común. Lawrence y Lorsch, determinaron en sus investigaciones, que los distintos fines particulares de los miembros de la Organización, inciden en la estabilidad o inestabilidad de la misma. De esta manera (sin que esto implique que todo puede explicarse tan solo por esta variable) vemos como el ambiente va determinado una configuración organizacional que maximiza la diferenciación y obstaculiza la integración. De allí que los miembros históricos de la Organización tienden a resistir las ideas que viene de los Equipos Técnicos, a quienes siente como extraños e intrusos.

Lawrence y Lorsch plantean... *Si bien los primeros teóricos no reconocieron explícitamente las relaciones entre los estados de diferenciación e integración, sí pusieron el acento sobre la necesidad de lograr la integración en la Organización. Sin embargo, su criterio era que la integración debe conseguirse a través de un proceso totalmente racional y mecánico. Si se divide la tarea total de la Organización de acuerdo a ciertos principios, se procurará únicamente la integración emitiendo órdenes a través de la jerarquía directiva, la “cadena de*

---

<sup>4</sup> Escalada, Rodolfo, El Cambio Cultural desde una perspectiva ambiental –Una Experiencia Organizacional en Salud Pública– Cuarto Congreso de Administración Pública. Buenos Aires 2007

<sup>5</sup> Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, pag. 73

*mando”.*<sup>6</sup> Ahora bien, en las Organizaciones que trabajamos se observa una concepción similar. El acento en lo racional y mecánico, lo denominamos intentar un cambio por medios de una concepción absolutamente tecnocrática. La modalidad de trabajo que se intenta en el ERD está inspirada por el intento de definir procesos apoyados en un cierto número de tecnologías disponibles. Hasta aquí, los intentos de cambio observados por esta vía, *ignoraron los sentimientos y emociones conectados con la realización de la colaboración organizativa. Motivo por el cual no se interesaron demasiado en los medios interpersonales requeridos para realizar la integración.*<sup>7</sup>

Un cambio guiado tan solo por principios tecnocráticos implica el desconocimiento de la afrenta a la identidad que el mismo instala. En todo este proceso, el otro, es vivido como alguien persecutorio, razón por lo cual se va dando paso a una ruptura en el sistema de confianza. *Las Organizaciones se encuentran reguladas por la Confianza. Se comprende esta última como sentimiento básico de la personalidad que tiende a la reafirmación vital, el amor, a la retroalimentación positiva con el ambiente, la unión y la esperanza, y a fortalecer lazos de colaboración que llevan a consolidar las relaciones sociales y la construcción de un objeto social compartido.*<sup>8</sup> Esta ruptura de la confianza (sobre la base de todo lo dicho) promueve un aumento de los niveles de incertidumbre y como lógica consecuencia una obstaculización en los procesos de filiación y pertenencia al proyecto que conlleva una nueva Organización. En otro trabajo dedicado al cambio organizacional y posicionamiento subjetivo, señalaba: *Es inevitable y necesaria la inversión de tiempo para que la construcción de la confianza tenga lugar. Esto es lo que permite una mejor administración de las ansiedades y que la asimilación y adaptación a nuevos estándares se conviertan en desafíos motivantes y no en vivencias persecutorias que llevan a maniobras defensivas, a la desmotivación, y casi con seguridad a la descalificación de lo nuevo en tanto se presenta como lo peligroso. Es importante considerar que cada sujeto, de acuerdo a sus posibilidades estructurales, requerirá distintos tiempos para efectuar estos movimientos. De modo tal que se requiere que los responsables de la gestión faciliten los medios necesarios para contener e incluir al personal en general.*<sup>9</sup> El ERI brinda este tiempo y espacio, ya que al plantear un trabajo de integración entre la experiencia de los actores tradicionales y las de los nuevos miembros, permiten el abordaje de las ansiedades que todos tienen. La complementación,

---

<sup>6</sup> Lawrence Paul R., y Lorsch Jay W., Organización y Ambiente, pag.20

<sup>7</sup> Idem, pag. 22

<sup>8</sup> Schlemenson Aldo, La perspectiva ética en el análisis organizacional, pag. 45 - PAIDOS - 1990

<sup>9</sup> Escalada Rodolfo, Cambio Organizacional y posicionamiento subjetivo – una experiencia de innovación a nivel de Estado (I Congreso Nacional y II Congreso Regional de Psicología “Salud Mental: El estado de la cuestión de una cuestión de Estado”), Rosario 2006

buscar la valorización, no solo de cada sujeto, sino la de la historia de la Organización. Esto implica el esfuerzo por la construcción de la necesaria confianza desde la cual deben erigirse nuevos vínculos interpersonales y laborales.

En el caso del ERD, la modalidad de trabajo que se establece da paso a la configuración de una Organización estrictamente paranoigénica (comprendiendo por paranoigénicas a *aquellas que llevan la interacción social hacia formas de conductas que provocan la emergencia de la sospecha, la envidia, la hostilidad, la rivalidad y la ansiedad generadoras de grietas en las relaciones sociales*<sup>10</sup>). La conflictividad en aumento se erige en un problema para la integración, pues afecta el estado de colaboración que debiera existir a los fines del logro del objetivo.<sup>11</sup> Ahora bien, cabe una pregunta, ¿es posible la no existencia de conflictos en las Organizaciones? Analicemos esta respuesta... *La cuestión verdaderamente importante a la que hemos intentado responder es la de cómo los problemas específicos de cada episodio conflictivo pueden ser erigidos y resueltos sin esperar que el conflicto desaparezca. En otras palabras, ¿de qué manera puede facilitarse la integración sin sacrificar con ello la necesaria diferenciación?*<sup>12</sup> Ahora bien, a esta altura de la situación debemos pensar en los líderes. Pues una de las cuestiones importantes que se observa, es que los proyectos suelen transformarse en un pasa mano. Distintas personas, por períodos más o menos cortos, se van responsabilizando de la coordinación de los proyectos. En líneas generales los gestores políticos toman una decisión y delegan en alguien de su dependencia la ejecución del mismo. El inconveniente es que la modalidad de trabajo, al generar cada vez mayores niveles de fragmentación, lleva a dos opciones muy comunes, O bien el desgaste produce que los responsables se retiren de la conducción del proyecto, o cada vez es necesario la inclusión de mayor cantidad de gente a “comisiones” que se arman precisamente para evitar lo que el mismo ERD va construyendo, una diferenciación cada vez mayor. Es fácil de encontrar la paradoja en este movimiento. Cada vez más gente se agrega (intento de integración) para dar respuesta a los problemas de diferenciación. Más, cuanto más actores sostienen el ERD, mayores los niveles de diferenciación. Esto establece un movimiento diatrogénico a nivel de las relaciones interpersonales. En la medida que esto ocurre, los proyectos van quedando paulatinamente en manos de las líneas medias (promoviendo mayor fragmentación). En los proyectos que hemos observado este movimiento *el sistema de autoridad aplicado al*

---

<sup>10</sup> Schelemenson Aldo, La perspectiva ética en el análisis organizacional, pag. 52.

<sup>11</sup> Escalada, Rodolfo, Sistemas Organizacionales –Una experiencia a nivel de Estado– V Simposio Internacional de Análisis Organizacional, Buenos Aires 2007

<sup>12</sup> Lawrence Paul R., y Lorsch Jay W., Organización y Ambiente, pag. 23

*proyecto se debilitó paulatinamente, lo cual retroalimentó negativamente la incertidumbre imperante y por consiguiente las vivencias paranoides de los miembros.*<sup>13</sup>

Esta forma de toma de decisión, plantea la forma sobre cómo se dirige y qué es lo que debe buscarse cuando se dirige. Luhmann dice algo relevante. *Se trata únicamente de la capacidad de reducir las distancias (desviaciones, alejamientos) entre el sistema y el entorno que pudieran poner en peligro la existencia del sistema: distancias entre el fin propuesto y la realidad.*<sup>14</sup> Esta distancia entre lo propuesto y la realidad es lo que suele no ser tenido en cuenta. A pesar de que la decisión tomada en términos del sistema político sea adecuada, quienes toman la decisión suelen no visualizar que la misma constituye una “intervención en un sistema” desde la “racionalidad propia y adecuada de otro”. La sola comunicación de la decisión, implica la erosión del sistema, en tanto los sujetos intervinientes no están en condiciones de adjudicarle sentido a tal decisión. Un exceso de información sin posibilidad de adjudicación de sentido implica el aumento de interrogantes y por tanto mayor circulación de información en términos de suposiciones.<sup>15</sup> *La información se trata de una diferencia que lleva a cambiar el estado mismo del sistema; por el solo hecho de acontecer transforma*<sup>16</sup>. Quienes dirigen estos procesos contribuyen (involuntariamente) a generar cambios que llevan a un aumento de la distancia entre el fin propuesto y la realidad. *Esta distancia la cual consideraremos como una brecha, adquiere forma. Forma no carente de volumen. Es decir, esta brecha no debe ser pensada como un espacio vacío, sino como un espacio que define, en principio, fuertes incertidumbres.*<sup>17</sup>

Si se retoma lo mencionado en relación a la existencia de distintos grupos disciplinares, y regresamos al ejemplo del Hospital, podemos decir que una falla estratégica se encuentra en considerar que el sistema de salud es uno solo, y que por tanto todos los que lo forman son sus agentes. *En realidad nos encontramos con una diversidad de sistemas que se acoplan en su funcionamiento. Los cambios en las prácticas laborales anunciados, sencillamente implican una ruptura en la auto organización de los distintos sistemas.*<sup>18</sup> *Autoorganización quiere decir construcción de estructuras propias dentro del sistema. Como los sistemas están*

---

<sup>13</sup> Escalada, Rodolfo, El Cambio Cultural desde una perspectiva ambiental –Una Experiencia Organizacional en Salud Pública– Cuarto Congreso de Administración Pública. Buenos Aires 2007

<sup>14</sup> Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, pag.52

<sup>15</sup> Escalada, Rodolfo, Sistemas Organizacionales –Una experiencia a nivel de Estado– V Simposio Internacional de Análisis Organizacional, Buenos Aires 2007

<sup>16</sup> Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, pag.63

<sup>17</sup> Escalada, Rodolfo, Sistemas Organizacionales –Una experiencia a nivel de Estado– V Simposio Internacional de Análisis Organizacional, Buenos Aires 2007

<sup>18</sup> Escalada, Rodolfo, El Cambio Cultural desde una perspectiva ambiental –Una Experiencia Organizacional en Salud Pública– Cuarto Congreso de Administración Pública. Buenos Aires 2007

*clausurados en su operación no pueden importar estructuras. El concepto de autoorganización deberá entenderse en primera línea como producción de estructuras propias, mediante operaciones propias<sup>19</sup>. Las estructuras ayudan al sistema a orientar sus propias operaciones de acuerdo con un pasado inmediato. El sistema no puede moverse hacia el futuro, sino que su movimiento hacia el futuro es a partir de lo inmediatamente anterior<sup>20</sup>. Por tanto, en un cambio, no solo se ve alterada la autoorganización del sistema, sino como lógica consecuencia, su autopoiesis. Entendiendo a la misma como la determinación del estado siguiente del sistema, a partir de la limitación anterior al que llegó la operación<sup>21</sup>. Las resistencias observadas al interior de “las Organizaciones” implican un intento de los distintos sistemas de mantener su autonomía. Esto implica que a mayor diferenciación, el sistema gana en complejidad.*

En el ERI el énfasis se pone en atender a este proceso de aumento de complejidad, por medio de una modalidad de construcción de los conocimientos y transmisión de la información necesarios para el cambio, que permita definir un proyecto común. *La información reduce complejidad en la medida en que da a conocer una selección y, con ello, excluye posibilidades... Con ayuda de un procesamiento de información pleno de sentido, la relación entre sistema y entorno adquiere una forma de expresión compatible con la alta complejidad y la interdependencia<sup>22</sup>. Resulta evidente que en el ERD, el aumento de complejidad cimentado en el aumento de incertidumbre (y desconfianza), no permite la debida compatibilización entre complejidad e interdependencia.*

El desarrollo que seguimos nos ha llevado a introducir conceptualmente la complejidad. Por lo cual es necesario que se aclare que entendemos al referirnos a ella. *La manera más accesible de entender la complejidad es pensar, primero, en el número de las posibles relaciones, de los posibles acontecimientos, de los posibles procesos. Desde el punto de vista formal el concepto de complejidad se define, entonces, mediante los términos de elemento y relación. El problema de la complejidad queda, así, caracterizado como aumento cuantitativo de los elementos: al aumentar el número de elementos que deben permanecer unidos en el sistema, aumenta en proporción geométrica el número de las posibles relaciones, y esto conduce, entonces, a que el sistema se vea obligado a seleccionar la manera en que debe relacionar dichos elementos. Por complejo se designa, de esta manera, “aquella suma de*

---

<sup>19</sup> Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, pag. 73

<sup>20</sup> Ibid pag. 73

<sup>21</sup> Ibid pag. 73

<sup>22</sup> Ibid pag. 106

*elementos que en razón de una limitación inmanente de capacidad de enlace del sistema, ya no resulta posible que cada elemento quede vinculado en todo momento”<sup>23</sup>. Esta imposibilidad genera la ausencia de soluciones unívocas, lo que da mayor fundamento a la necesidad de seguir una modalidad de trabajo que integre las distintas racionalidades imperantes en la Organización.*

## **Cambio e Invariancia**

He denominado a este trabajo, Equipos de Gobierno, entre el Cambio y la Invariancia. Lo hasta aquí expresado, me permite expresar que, un inadecuado enfoque en la modalidad sobre cómo lograr un cambio, maximiza las resistencias. Estas resistencias toman a forma de un repliegue en las prácticas tradicionales, aún aquellas que son criticadas por los miembros de la Organización. Esto se fundamenta en la necesidad de conservar la propia identidad, a partir del hecho de que no se logra dar sentido a la intencionalidad de los cambios propuestos, lo que finalmente lleva a la invariancia del sistema organizacional. Es importante señalar que esta invariancia produce sentimientos de frustración, no solo en los gestores políticos y el personal técnico que supuestamente, desde el ERD iba a realizar un cambio. La frustración también se instala entre aquellos que resisten. Hemos observado en repetidas ocasiones como los actores tradicionales presentan fuertes críticas al estado de situación de la Organización y su modalidad de trabajo. Por esto se insiste en el hecho de que el ERI, permite incluir el descontento con el actual estado de situación, por la simple razón de que los actores se ven a sí mismos como parte activa de un cambio, que los cambia.

*Ps. Rodolfo A. Escalada*

*D.N.I. 14.139.170*

---

<sup>23</sup> Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, pag. 106

## **Bibliografía**

- Escalada Rodolfo, Cambio Organizacional y posicionamiento subjetivo - una experiencia de innovación a nivel de Estado (I Congreso Nacional y II Congreso Regional de Psicología “Salud Mental: El estado de la cuestión de una cuestión de Estado”) - (2006).
- Escalada, Rodolfo, El Cambio Cultural desde una perspectiva ambiental –Una Experiencia Organizacional en Salud Pública– Cuarto Congreso de Administración Pública. Buenos Aires 2007.
- Escalada, Rodolfo, Sistemas Organizacionales –Una experiencia a nivel de Estado– V Simposio Internacional de Análisis Organizacional, Buenos Aires 2007
- Hofstede Geert, Culturas y Organizaciones - (1997) - Alianza Editorial.
- Lawrence Paul R., y Lorsch Jay W., Organización y Ambiente - (1967) - Editorial Labor.
- Luhmann, Niklas – Introducción a la teoría de Sistemas, Editorial Anthropos – 1995.
- Schlemenson Aldo, La perspectiva ética en el análisis organizacional - (1990) - Editorial PAIDOS.