

Enfoque *Sensemaking* estratégico, *Sensegiving* en la Implementación de un Programa de Modernización del Gobierno

Track 9: Dirección General y Estrategia

RESUMEN

Este artículo es un estudio de caso que tiene por objeto el Programa de Modernización del Sistema de Control Externo de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios Brasileños (PROMOEX), ejecutado en los Tribunales de Cuentas de Brasil, a partir de la premisa de que la realidad de individuos surge de las interacciones intersubjetivas y que la acción subjetiva implica el intercambio de significado entre los individuos y la organización. Para concebir esa perspectiva, fue utilizado el análisis teórico de Weick (1973, 1979, 1995) con respecto a los cambios organizativos basados en la creación de sentido. Así se buscó llenar una "brecha teórica" relativamente a al programa de gobierno. Esta es una investigación intencional y exploratorio, utilizando el método cualitativo, la técnica de recolección de datos, a través del software ATLAS.ti y el análisis de contenido de Bardin (2011). Después de la implementación del PROMOEX en los estados brasileños y en el Distrito Federal, con el apoyo del Gobierno Federal y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), empezó así un proceso de creación importante en el ambiente del referido programa. Una vez dado sentido a las decisiones y a su contexto, las acciones desarrolladas fueron más comprensibles y fueran hechas de forma natural en los Tribunales de Cuentas, para consolidar las acciones de transparencia desarrolladas, incluyendo las acciones de comunicación, para acercarse a los ciudadanos y tenerlos como socios en la supervisión de los recursos públicos. Como contribución, se hizo evidente que, debido al PROMOEX muchas iniciativas de los

Tribunales de Cuentas en las áreas de planificación estratégica, soluciones de gestión y rediseño de procesos.

PALABRAS CLAVE: *Sensemaking* . *Sensegiving* . PROMOEX .

INTRODUCCIÓN

El ambiente institucional está siempre en constante evolución, y la existencia de procesos interpretativos en las organizaciones hace que éstos adopten nuevas prácticas de gestión para hacer frente al ritmo de los cambios con el fin de lograr sus objetivos. Por lo tanto, los individuos necesitan, continuamente, crear el sentido de los cambios, y la influencia de sus acciones en el contexto organizacional.

La contribución teórica que esa pesquisa propone se refiere al estudio de las características de "sensemaking" (Weick, 1995), así como los procesos de "sensemaking y "sensegiving" (CHITTIPEDDI; GIOIA, 1991).

Los cambios en la Administración Pública brasileña , especialmente provenientes de la Reforma Administrativa, buscaron romper el modelo burocrático y caminar hacia el paradigma de gestión , cuya norma prevé la participación de la sociedad en la gestión, la prestación de los canales de comunicación que permitan a los ciudadanos el llamado control social sobre el Estado.

Basado en el principio de transparencia, se buscó la consolidación de la democracia, así como la contribución a la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la gestión gubernamental. En este contexto, esta investigación presenta un análisis en una nueva perspectiva sobre el PROMOEX en su proceso de concepción e implementación. Aunque existen evaluaciones de las acciones desarrolladas por el programa, con esta investigación se buscó entenderlo desde una nueva perspectiva, que ofrece una explicación sobre como son hechas, en la práctica, los procesos de *sensemaking* y *sensegiving*.

Cuanto a la opción de analizar conjuntamente las construcciones *sensemaking* y *sensegiving* relacionados con los cambios promovidos por PROMOEX. Para enfrentar estos problemas, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo funciona el *sensemaking* y *sensegiving* en la implementación de un programa de gobierno?

El PROMOEX refiere a una nueva dirección, con el objetivo del fortalecimiento de los Tribunales de Cuentas de Brasil, para implementar los cambios estratégicos, desde el Gobierno Federal, establecidos a través de las normas y procedimientos que deben ser seguido por los organismos públicos, con el fin de servir de instrumento la ciudadanía y contribuir para reglar la gestión de los recursos públicos en beneficio de la sociedad y garantizar la eficacia del principio de transparencia.

En este contexto, se verificó la importancia de un proceso de creación de sentido en el ambiente del programa, lo que resulta en acciones desarrolladas e implementadas de manera natural dentro de los Tribunales de Cuentas, para consolidación de la transparencia y el acercamiento a la sociedad, de tenerla como socio en la supervisión de los recursos públicos.

REVISIÓN DE LITERATURA

Para la comprensión de la creación de sentido, Karl Weick (1973) define el *sensemaking* (tener sentido) como un proceso de construcción de sentido retrospectivo en el que un individuo o grupo busca entender, construir o explicar los acontecimientos y decisiones del pasado. El sentido presupone una experiencia que pertenece al pasado, es importante clasificar las propiedades ambientales creadas, que tienen implicaciones para el proceso de construcción de sentido. Así, cuando se implementan cambios, los individuos involucrados no sólo necesitan entender ellos y crear sentido en ellos sobre las experiencias del pasado, pero también se ejecutan en su práctica diaria. Esta actitud debe estar conectada con la estrategia organizacional. Por lo tanto, el abordaje de *sensemaking* puede ayudar a

comprender los cambios organizativos derivados de la aplicación de estrategias o políticas (GIOIA; CHITTIPEDDI, 1991; GIOIA; THOMAS, 1996). Tales cambios estratégicos en general crean ambigüedades, para las cuales los individuos necesitan desarrollar una tarea importante, que es la creación de sentido - *sensemaking* - y ser capaz de comunicarse con los demás y obtener su apoyo - *sensegiving* (GIOIA; CHITTIPEDDI, 1991).

Weick (1995) organiza siete características esenciales del *sensemaking*: Identidad (se adopta cuando las personas reconocen a si mismas desde el entorno en que se encuentran); Sentido Retrospectivo (proceso de atención a lo que ya se ha hecho, por lo que las experiencias del pasado que fueron asertivos, son utilizados para explicar y resolver los temas de actualidad); Normas de representación (en individuos vida organizativas producen parte del entorno que interpretan); Social (el impacto de la influencia social está constantemente presente en el individuo y por lo tanto en sus acciones y decisiones); Continuo (presupone constante mejora de la comprensión, en un contexto determinado); Pistas (fenómenos presentados dentro de la organización, que pueden ser estudiados y utilizados para hacer las conexiones y dar sentido a lo que está sucediendo); y verosimilitud (en un mundo ambiguo, imbuido de los intereses en conflicto y habitado por personas con identidades cambiantes, la obsesión por la precisión parece ser de poca ayuda).

Por otro lado, Choo (2002) afirma que el interés en la construcción de sentido en las organizaciones ha aumentado después de las concepciones de sistemas racionales eran incapaces de explicar plenamente los entornos organizacionales. Este cambio significa el reconocimiento de la organización hacia la comunicación de las personas y sus consecuencias para el medio ambiente. Por lo tanto, el enfoque interpretativo gira en torno a la hipótesis de que la comprensión y la acción humana se basan en la interpretación de la información y eventos experimentados por personas (DAFT; WEICK, 1984).

Los conceptos de *sensemaking* y *sensegiving* han convertido en parte de la literatura sobre la estrategia del estudio seminal de Gioia; Chittipeddi (1991), que hacen hincapié en la importancia de la construcción de sentido en el contexto de la organización, tratando de demostrar cómo esta práctica puede ser utilizada para la comprensión y la absorción de los cambios estratégicos en las organizaciones para asegurar su alineación. Para entender mejor este proceso, los autores utilizaron los términos *sensemaking* y *sensegiving*, lo que sugiere que cuando se realiza un cambio estratégico, se consulta a varias fuentes, a fin de obtener información para mejorar su visión y, en consecuencia, hacer los cambios. Es decir, a través de este proceso de conocimiento y comprensión pretende atribuir significado. Esta etapa del proceso se caracteriza *sensemaking*, mientras que el proceso de *sensegiving* implica la creación de una visión abstracta en un esfuerzo para comunicar el significado más apropiado de cambio, cuyo papel del *sensemaking*, en este contexto, es crear significado desde el mensaje dado.

Considerando que las características cognitivas y conceptuales de una organización, el inicio de un cambio puede ser caracterizado en términos de proceso que implica *sensegiving* *sensemaking* y, los cuales ofrecen una forma de ver el cambio estratégico (GIOIA y CHITTIPEDDI, 1991), lo que indica que la evolución del cambio puede ocurrir en cuatro etapas: recen una forma alternativa de ver el cambio estratégico (GIOIA y CHITTIPEDDI, 1991), lo que indica que evolución del cambio puede ocurrir en cuatro etapas: Pronóstico (esfuerzo de cambio estratégico, en el que el alto ejecutivo está estudiando la historia y el contexto de la organización y las personas clave, formando una versión embrionaria de la base del esquema interpretativo y creando una visión orientadora - *Envision*); Señalización (es comunicada la necesidad de cambio y discutida las esperanzas, necesidades y visiones, provocando ambigüedad en un proceso marcado por *sensegiving*); Revisión (constituida de debates para la formulación completa de la nueva visión y los roles de los diferentes actores,

que intentan comprender el significado de la visión que se les propone y revisar su comprensión - re-visión) y Energizante (hay un esfuerzo *sensegiving* por actores que responden la visión propuesta y el intento de para influir en la manera de hacerlo).

Grimes (2010) afirma que el sensemaking puede ocurrir entre las organizaciones, sobre todo en el caso de las relaciones de sociedad en la que los éxitos y los fracasos son compartidos y las medidas de desempeño en el sector social estén concentradas en la prestación de cuentas, muchos estudiosos argumentan que los indicadores no son sólo mecanismos de responsabilización, mas sí ejemplos de significado y valores compartidos de los atores organizacionales acerca de la dirección intentada de la organización, reduciendo múltiples interpretaciones de identidad de la organización.

OBJETIVOS

El objetivo era entender cómo es la construcción de sentido y sensegiving de un programa de gobierno, analizando específicamente el diseño e implementación de PROMOEX para la modernización del sistema brasileño de control externo.

METODOLOGÍA

Fue explorado en este estudio la dimensión relativo al estudio de caso, carácter exploratorio e intencional, utilizando el método cualitativo y la técnica de recolección de datos a través de entrevistas semi-estructuradas, utilizando el software ATLAS.ti y el análisis de contenido de Bardin (2011).

Fueran realizadas diez entrevistas con los miembros de los Tribunales de Cuentas del Distrito Federal y los estados de Paraíba, Rio Grande do Sul, Rondônia, Sergipe y Tocantins, los cuales participaron en el diseño de PROMOEX denominado en este estudio como pioneros. Se buscó de identificar aún más lo que les llevó a diseñar un programa de

modernización y sus diferentes etapas hasta su concretización, para verificar la percepción de los entrevistados sobre el programa y su aplicación, así como la identificación de las características de sensemaking de Weick (1995).

El objeto de estudio fue el Programa de Modernización del Sistema de Control Externo de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios Brasileños (PROMOEX), diseñado para fortalecer los Tribunales de Auditoría como un instrumento de la ciudadanía, a través de la capacitación del personal, la introducción de nuevos procedimientos y sistemas de organización, incluida la mejora de las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales, para controlar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

RESULTADOS

Los datos obtenidos a través de entrevistas con los pioneros de PROMOEX, participantes de la ejecución del programa fueron analizados bajo las lentes teóricas de sensemaking y *sensegiving*, se identificando la importancia de estos conceptos para apoyar el estudio propuesto. El análisis se realizó a partir de los datos recogidos (cualitativos) junto con los diez pioneros del PROMOEX, a la luz de las siete etapas del sensemaking (WEICK, 1995) y las cuatro fases de *sensegiving* y *sensegiving* (GIOIA; CHITTIPEDDI, 1991). Así, los puntos principales de análisis e interpretación de los datos se basan en la literatura elegida, se buscando identificar cómo los consultados tienen sentido de los cambios y cómo comparten a través de prácticas de creación de sentido. Cuanto al proceso de sensemaking de Weick (1995), se identificaron los siguientes:

Identidad - Se entiende que hubo un cambio en el entorno del programa, ya que, basado en PROMOEX, los líderes de los Tribunales de Cuentas respondieron formando nueva identidad, a posteriori, cuando la ejecución del programa. Todavía en esa perspectiva, el líder es el que ayuda en la construcción de la identidad de la organización con lo que

ocurre, haciendo la conexión entre las acciones del presente con el futuro (LEITÃO, 2010). El proceso de la percepción de la identidad de los Tribunales de Cuentas, como factor de construcción de sentido, es reforzada por otras dos situaciones: la legislación única que entrelaza y es compatible con los Tribunales de Cuentas (TCU), considerado un paradigma para otras instituciones de control externo en Brasil.

Pistas - Una pista, de acuerdo con los conceptos definidos por Weick (1995) se refiere a pequeñas señales que ayudan a los individuos dibujar una conexión entre el pasado y el entorno, el cual se encuentra lleno de ambigüedades. Entre los primeros señales que estimularon todo el movimiento de Modernización Movimiento de los Tribunales de Cuentas, fue el descubrimiento de ausencia de un modelo de gestión similar a todos los Tribunales de Cuentas, en razón de la necesidad de homogeneizar su diseño organizacional, una vez que este fueron visto como un "archipiélago" del punto de vista de las diferencias que presentaban un del otro. Así se puede entender que el pasado de los Tribunales de Cuentas fuera constituido de situaciones ambíguas, por el facto de estos órganos actúan e están lejos de la población, como también en eminencia de ser extintos.

Social – la característica social fue detectada por una verdadera peregrinación realizada por los pioneros en los Tribunales y los órganos del Gobierno Federal, para difundir la idea del programa y los contactos con los miembros locales de las visitas realizadas. Otro hallazgo fue presentado en la idealización de las soluciones del PROMOEX por el compartido de soluciones entre las Cortes de Cuentas y la capacitación, reuniones y conferencias promovidas por la integración técnica y consejeros, proporcionando así un escenario diferente para los Tribunales, marcado por el final de la situación de aislamiento en que se encuentran.

Continuo - La continuidad es verificada por los beneficios aportados por el PROMOEX a los Tribunales de Cuentas, como la creación de una red de personas,

acercándose a los miembros y técnicos no sólo internamente, sino también entre los Tribunales de Cuentas, lo que resulta en compartir procedimientos y acciones en varias áreas. Y se identifica, así, la incorporación de nuevas percepciones conocimientos y el entrelazado de las creencias y valores en todos en el flujo de trabajo cotidiano de la organización – tratándose de los Tribunales de Cuentas, la ejecución de las nuevas tareas, dentro de su misión de supervisión.

Representación de normas - Los pioneros fueron influenciados por los "nuevos vientos" en el debate en la sociedad y una actitud proactiva, refrendaron la proposición del PROMOEX, influyendo en la nueva identidad y la adición de nuevas normas y orientación a los Tribunales de Cuentas de acuerdo, por lo tanto, con los debates sociales contemporáneos, lo que resulta en la promoción de la implementación de acciones en varias áreas. Uno de los resultados de las acciones tomadas por los Tribunales fue la mayor transparencia de los órganos de control externo a la sociedad, el llenado, por lo tanto, una de los vacíos identificados en la investigación realizada antes del programa que era el poco conocimiento del trabajo realizado por las Cortes de Cuentas.

Plausibilidad - En visitas realizadas a Tribunales de Cuentas, la información sencilla sobre la formulación del PROMOEX era suficiente para considerar su plausibilidad ya que no había ningún esfuerzo de búsqueda o análisis preciso de la situación a cerca de la información obtenida, ni preocupación por la exactitud de los datos. Los líderes, cuando se dieron cuenta de la necesidad de modernizar y así superar sus dificultades, han aceptado las condiciones propuestas, sin la necesidad de su formulación.

Retrospectivo – La aceptación del PROMOEX si basó en la observación de hechos similares bien sucedidos anteriormente en el ámbito de los Tribunales de Cuentas. Estas representaciones mentales corresponden a la elección basada en hechos del pasado en busca de explicación de la presente ambigüedad.

A la luz de *sensemaking* y *sensegiving* (Gioia; Chittipeddi, 1991), se analizaron cuatro fases:

Visión - es un esfuerzo de los pioneros para comprender la situación presentada, creando así una nueva visión, en caso la modernización de los Tribunales de Cuentas. Ante eso, hay un reconocimiento de la importancia de Tribunales de Cuentas de implementar los controles de la Ley de Responsabilidad Fiscal, así como el interés del Gobierno Federal para invertir en los Tribunales estatales y locales, con el fin de hacer efectivo esa ley. Se encontró que hace mucho tiempo los Tribunales de Cuentas de Brasil discutían sobre la necesidad de construir un sistema más integrado y uniforme de operación, buscando la prestación de un mejor servicio a la sociedad, especialmente en la gestión racional de los fondos públicos.

Señalización - La iniciativa de los pioneros en visitar todas las Cortes de Cuentas para ver sus puntos débiles e fuertes, con miras a la homogeneización de los procedimientos y acciones. Mediante la implementación del PROMOEX como factor de modernización de los Tribunales de Cuentas, el Gobierno Federal objetivó a la sistemática integración técnica entre las Cortes de Cuentas de Cortés y el consiguiente desarrollo de un verdadero sistema de órganos de control externo, dando por resultado, entre otros avances, la reducción de la asimetría entre los Tribunales, la identificación y la armonización de la mayor parte de los puntos de control de la Ley de Responsabilidad Fiscal, lo que demuestra la importancia de los Tribunales en el ejercicio de control externo, convirtiéndolos en elemento indispensable para la implementación de nuevas políticas públicas.

Revisión - Después de consultas con diferentes fuentes y la realización de varias reuniones con las partes interesadas, se empezó a entender lo que sería el cambio, denunciando ahí un esfuerzo de los órganos federales el significado de las mejoras propuestas (modernización de los Tribunales de Cuentas), revisando y aprobando los cambios estratégicos pretendidos. Se constituyó también el grupo deliberativo, que junto con el grupo

técnico del programa, vino a representar a la Asociación Nacional de Tribunales de Cuentas (ATRICON) al lado del PROMOEX. Fueron identificados, a nivel nacional, varios problemas comunes a varias Cortes de Cuentas, los cuales se clasificaron en áreas e se constituyeron en marco teórico de referencia del programa. Estas demandas y las dificultades que enfrentan los Tribunales de Cuentas contribuyeron al aumento de las relaciones entre sus técnicos y consecuentemente, para mejorar el sistema de control externo.

Energización – fue constatada la energización del proceso en compromiso de todos los que participaron de la concepción del PROMOEX - Gobierno Federal, los líderes de los Tribunales de Cuentas, el BID, entre otros - en el cumplimiento de las acciones idealizados para la modernización de los Tribunales. Dentro de esta sistemática, se procedió al desarrollo de proyectos individuales para cada Tribunal y a la negociación, tanto de los términos del contrato de préstamo entre el Ministerio de Planificación y el BID, como los acuerdos para la transferencia de fondos federales (Unión) a las Cortes de Cuentas. El diálogo con el Gobierno Federal, junto con la actualización de los procedimientos y mecanismos de fiscalización de los Tribunales, han dado forma a una nueva realidad marcada por el esfuerzo conjunto de los Tribunales de Cuentas y sus entidades representativas, con el apoyo de la Unión y el BID, lo que resulta en la aparición del PROMOEX .

CONCLUSIÓN

Este trabajo tiene como objetivo comprender cómo fue la creación de *sensemaking* y *sensegiving*, usados, respectivamente, por Weick (1973, 1995) y Gioia; Chittipeddi (1991), durante el diseño y la implementación del PROMOEX, en los Tribunales de Cuentas, para modernizar estos órganos componentes del aparato estatal nacional, obteniendo al final una mejor comprensión de estos procesos y confirmando así las teorías estudiadas.

Tales relaciones teóricas pudieron ser evidenciados a través de la iniciativa de los pioneros (sensemaking), que realizaron el esfuerzo por concientizar a los miembros de los Tribunales de Cuentas para su participación efectiva (sensegiving), ante la necesidad de modernizar a través del PROMOEX, la búsqueda de ayuda los organismos asociados a fin de mejorar el control externo brasileño e incrementar la supervisión del gasto público y su mejor aplicación.

La acción de los pioneros que, junto con la participación de representantes de otras organizaciones públicas y privadas, como el BID, desencadenó el proceso de concepción del PROMOEX, indica que, a través de la creación de sentido, en ese primero momento, los pioneros, a razón de las ambigüedades e incertidumbres existentes en el escenario de los Tribunales de Cuentas, sobre todo la amenaza de extinción de estos órganos, buscaron construir identidades, basado en el histórico de actuación de los Tribunales de Cuentas y su relevancia en la supervisión de los recursos públicos, robustecida por el advenimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Los representantes de los Tribunales tenían claridad acerca de la vulnerabilidad de estos organismos ante la sociedad, lo que ayudó a comprender la necesidad de un cambio en la estructura y sus actuaciones.

Esto contribuyó para ampliar el esfuerzo para armonizar su concepción organizativo y para modernizar su forma de actuación, con el fin de mejorar las acciones relacionadas con sus actividades, se tornando evidente la construcción del sentido de lo que estaba pasando, en vista del compromiso demostrado en todo este proceso colectivo.

Como contribución, se llenó un "vacío" en relación con los estudios de las teorías "sensemaking" y "sensegiving" aplicadas en un programa gubernamental. También demostró que la concepción e implementación del PROMOEX contribuyeron con el proceso de cambio

de los Tribunales de Cuentas de Brasil, especialmente en las áreas de planificación estratégica, soluciones de gestión y rediseño de procesos.

REFERENCES

BARDIN, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000.

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>, acesso em 13.03.2014.

Choo, C. W. (2002). Sensemaking, knowledge creation and decision making: organization knowing as emergent strategy. In: Choo, C. W.; Bontins, N. *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge*. New York: Orford University Press.

DAFT, Richard L; WEICK, Karl E. (1984) Toward a model of organizations as interpretation systems. *Academy of Management Review*, New York, v. 9, n. 2, p. 284-295, apr.

GIOIA, Dennis. A.; e CHITTIPEDDI, Kumar (1991) *Sensemaking and Sensegiving in strategic change initiation*. *Strategic Management Journal*. V. 12, p. 433-448.

GIOIA, Dennis. A.; e THOMAS, James B.(1996) Identity, Image, and Issue Interpretation *Sensemaking during Strategic Change in Academia*. *Administrative Science Quartely*, 41, 370-403.

GRIMES, Matt. (2010) Strategic Sensemaking within Funding Relationships: The Effects of Performance Measurement on Organizational Identity in the Social Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 34, n. 4, p. 763-783, jul.

LEITÃO, Pedro Claudio Coutinho. (2010) Informação, concorrência e processo decisório em instituições de Ensino Superior: Um estudo sob o enfoque do Sensemaking Organizacional. Belo Horizonte, [s. n.], 2010. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MELO, Janilene Vasconcelos de; PEDROZO, Eugênio Ávila. (2012) Criação de sentido para *stakeholders* em um contexto estratégico. Revista de Administração e Negócios da Amazônia, Porto Velho, v. 4, n. 3, p. 156-170, set..

MELO, Janilene Vasconcelos de. (2013) Processos de *sensemaking* e *sensegiving* para *stakeholders* internos e externos: O caso do PROMOEX no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração – Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Velho, BR-RS.

WEICK, Karl E. (1973) A psicologia social da organização. Paulo: Edgard Blücher.

WEICK, K. E. (1979) Cognitive processes in organizations. Research in Organizational Behavior, v.1, 41-74.

WEICK, Karl E. (1995) Sensemaking in organizations. Thousand Oaks: Sage publications.