

CUINAP | Argentina

Año 1 • **2020** | Cuadernos del INAP

Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado

Isidoro Felcman y Gustavo Blutman

18

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado

Isidoro Felcman y Gustavo Blutman

18



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Director Institucional del INAP

Índice

Prólogo	6
Introducción	10
Parte 1. Sistema sociotécnico y cultura organizacional	15
1. La organización como sistema sociotécnico	16
2. Las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos	18
3. Subsistema técnico: tecnologías centrales y tecnologías de gestión	22
4. Subsistema social	26
Parte 2. Paradigmas y escenarios futuros	48
5. Evolución de paradigmas y visiones sobre el Estado y la administración pública	49
6. Reforma del Estado, reforma administrativa y cultura organizacional	62
7. El futuro del Estado y la cultura organizacional	79
Parte 3. Propuestas para el cambio cultural	91
8. Pañol de estrategias y técnicas de intervención organizacional	92
9. Elementos para elaborar una agenda: una mirada holística sobre la cultura organizacional	103
Referencias bibliográficas	110

Los Cuadernos del INAP

Los *Cuadernos del INAP* son publicaciones destinadas a abordar temáticas vinculadas a la administración pública y el Estado, y constituyen en este sentido un insumo no solo teórico, sino también práctico, en tanto tienden puentes entre problemáticas macro, relacionadas al diseño de políticas públicas, y micro, asociadas a las cuestiones cotidianas de quienes integran el aparato estatal. Esta misma distinción podría establecerse entre largo, mediano y corto plazo. La urgencia cotidiana que impone la coyuntura a la gestión estatal puede implicar el riesgo de un pensamiento en extremo cortoplacista, que pierda de vista las tendencias macro para solo enfocarse en los problemas del día a día. Esta dificultad es evitada por Isidoro Felcman y Gustavo Blutman, cuyo texto une la profundidad conceptual con una practicidad que evidencia su conocimiento de las problemáticas concretas de la administración pública.

El eje central del artículo es una dimensión fundamental del aparato estatal que muchas veces no es tomada en cuenta: la cultura organizacional, núcleo del Estado como sistema social. En la primera parte, los autores presentan el marco teórico, entendiendo a la administración pública como un sistema sociotécnico, a partir de las nociones de Pasmore, Khalsa y otros autores, en un recorrido conceptual minucioso y articulado. El segundo apartado se aboca a la evolución histórico-política, que resulta de

particular interés en tanto permite pensar las formas en que se coadaptan y correlacionan las distintas dimensiones a través de las cuales se piensa el Estado (cultura organizacional, modelos de gestión y paradigmas que los orientan). La complejidad de esta cuestión resulta evidente, pero Felcman y Blutman son singularmente exitosos en presentar y relacionar una amplia diversidad conceptual, ordenada en distintas clasificaciones, que no solo es tomada de fuentes de diferentes disciplinas, sino que más de una vez es completada por los propios autores.

Como advierte Weber, sin su carácter clasificatorio, las tipologías corren el peligro de alejarnos de la realidad en lugar de acercarnos a comprenderla; en este sentido funcionan las múltiples tipologías provistas, que construyen un andamiaje conceptual sobre el que los autores pueden pensar no solo las diversas transformaciones del Estado argentino desde el retorno de la democracia, sino los modelos a los que puede virar en el futuro.

A esto se orienta la tercera parte, que describe diferentes desarrollos posibles, ninguno determinado por completo por las transformaciones de las últimas décadas. El artículo combina su eje descriptivo con uno prescriptivo, proponiendo un «pañol» de herramientas tecnológicas disponibles para la intervención organizativa en el aparato estatal. De este modo, se ofrecen múltiples instrumentos para la actuación en el sector público, sin caer en el reduccionismo de la única receta acrítica o alejada de las variaciones contextuales.

Resulta de particular interés la forma en que el texto evidencia los compromisos políticos inherentes a los diversos modelos de gestión. A través del concepto de *paradigma* se comprende la manera en que distintos posicionamientos e imaginarios posibilitan diferentes tipos de administración que inciden y son afectados por la cultura organizacional vigente. Esto permite a los autores señalar las limitaciones y ventajas de futuros posibles de la administración pública, desde paradigmas más igualitarios hasta los que consideran un retorno de elementos del Estado burocrático-weberiano.

Dr. Alejandro M. Estevez
Director Institucional del INAP

Cultura organizacional: nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado¹

Isidoro Felcman

Doctor en Ciencias Económicas (UBA). Contador Público (UBA). Licenciado en Administración (UBA). Profesor Consulto FCE-UBA. Director del CIAP-FCE-UBA.

Gustavo Blutman

Doctor en Ciencias Económicas, posdoctor en Ciencias Económicas (UBA). Magíster en Administración Pública (UBA). Lic. en Sociología (UBA). Lic. en Ciencia Política (UJFK). Secretario Académico del CIAP-FCE-UBA. Profesor titular de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas (UBA).

¹ Trabajo realizado en la Universidad de Buenos Aires (UBA) – Facultad de Ciencias Económicas (FCE) – Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) a pedido del Instituto Nacional de Administración Pública.

Resumen

La administración pública puede ser vista como un sistema sociotécnico. Los nuevos dioses son las tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, hay un eslabón perdido: la cultura organizacional. En este trabajo analizaremos el papel de la cultura organizacional en procesos de transformación del Estado.

Estos procesos suelen generar grandes diseños, complejas estructuras, instalación de nuevas tecnologías. Nos preguntamos: ¿en qué medida dichos cambios tecnológicos hicieron (y harán) impacto en el imaginario colectivo organizacional? y, a la recíproca, ¿en qué medida el viejo imaginario colectivo fue y seguirá siendo un factor de resistencia a la transformación y modernización?

Palabras clave

Cultura organizacional, Estado, administración pública.

Abstract

Public administration can be seen as a socio-technical system. The new gods are the information and communication technologies. However, there is one missing link: organizational culture. In this work we will analyze the role of organizational culture in processes of State transformation.

These processes usually generate large designs, complex structures, and installation of new technologies. We ask ourselves: to what extent did these technological changes make (and will make) an impact on the organizational culture? and, reciprocally, to what extent was (and will be) the old culture a factor of resistance to transformation and modernization?

Key words

Organizational culture, state, public administration.

Una mirada hacia la cultura organizacional

Los modelos económicos y sociales experimentaron profundos cambios a lo largo del siglo xx y esos cambios se aceleraron notablemente ingresada la humanidad al siglo xxi. El Estado y su organización administrativa-ejecutiva, la administración pública, fueron acompañando dicha evolución mediante el desarrollo de nuevos conceptos e ideas sobre diseño y dinámica organizacional. Gran parte de esas ideas están registradas en una frondosa literatura.

Sin embargo, en lo referido a la transformación efectiva del aparato público, tales diseños parecen haber quedado solo en los textos o en intentos parciales. En muchos sentidos, el aparato público quedó detenido en el tiempo de su fundación original. Viejas prácticas aún se resisten a la modernidad requerida por los cambios que estos nuevos tiempos necesitan y que toda la sociedad reclama.

El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico es el que alguna vez desarrolló con maestría Max Weber (1972) para satisfacer los requerimientos de la sociedad del siglo xix: un diseño organizacional estandarizado, legalista, rígido, profesional, tecnocrático, impersonal para la toma de decisiones y la resolución de problemas. El modelo posindustrial de los siglos xx y xxi requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad, simplificación normativa y regulatoria, efectividad, eficacia y eficiencia, sensibilidad frente a los cambios, calidad de servicio al ciudadano.

Una frase emblemática que se le atribuye a Einstein dice que «si buscás resultados distintos, no hagas siempre lo mismo»; sin embargo, parece no haber sido tenida en cuenta en los diferentes

intentos de transformación de lo público. Se pueden inventariar múltiples factores que incidieron sobre fracasos totales o parciales en procesos de transformación de lo público. En estas páginas pondremos la atención en unos de ellos, habitualmente soslayado: la cultura organizacional, un factor existente, pero a veces «invisible» que, a nuestro juicio, dificulta la implementación exitosa de cambios en los nuevos modelos de gestión pública.

Veremos entonces que, si bien la cultura tiene algunas manifestaciones visibles llamadas «artefactos» (normas, procesos, rituales, símbolos, comportamientos, espacios físicos, sensaciones de bienestar y malestar), por debajo de esa superficie existen preferencias (valores) y creencias profundas (presunciones básicas) que no se ven, forman parte de un inconsciente, un imaginario colectivo organizacional y que, de manera silenciosa, no manifiesta, guían los comportamientos en sentidos opuestos a la racionalidad de los procesos de transformación.

Por este motivo, nuestro marco conceptual está fundamentado en la idea de concebir a la administración pública como un sistema sociotécnico, siguiendo los aportes que hace décadas hicieron Trist y Bamforth (1951) y Emery (1959). Este enfoque considera que las organizaciones utilizan tecnologías (centrales y de gestión, como señalará Thompson [1967]) mediante las cuales se obtienen los productos y servicios que satisfacen los fines y objetivos organizacionales. Pero las organizaciones disponen de un sistema social que, si bien es influido por el sistema técnico, también tiene la capacidad de influir sobre sí mismo. Sistema técnico y sistema social interaccionan de manera recíproca: influyen y son influidos por el otro. La cultura organizacional es el núcleo central del sistema social.

Los sucesivos proyectos de transformación y modernización del aparato público en la Argentina, desde los años noventa hasta la actualidad, se basaron en un axioma: modificaciones en el sistema técnico son suficientes para generar resultados, sin tener en cuenta el sistema social, es decir, la cultura organizacional. Sin embargo, después de décadas de sucesivos proyectos de modernización, puede concluirse que la cultura organizacional actúa como variable independiente, mediando entre proyectos de modernización y la *performance* de una efectiva implementación.

Desde principios del siglo XXI, parece estar renaciendo la confianza en el axioma original sobre la bondad tecnológica en procesos de cambio organizacional. La potencia de las nuevas tecnologías y el acceso masivo que la ciudadanía tiene para su utilización serían (ahora sí) factor determinante en el éxito de los nuevos procesos de transformación: desarrollo de tecnologías de información y comunicación (TIC), aplicaciones baratas y masivas, acceso relativamente generalizado a medios de comunicación (teléfonos celulares, *notebooks*, etc.), gobierno abierto y escrutinio. Estos parecerían ser ahora los «nuevos dioses» que asegurarán la transformación y los cambios fundamentales que antes no podían lograrse por una mayor precariedad tecnológica.

Agreguemos a ello el factor de las crisis contextuales, como el caso de conflictos militares, migraciones masivas, pandemias, entre otros fenómenos, que aceleran los procesos de cambio latentes. ¿Serán estos nuevos elementos suficientes para sostener la transformación? ¿O una vez más la «dimensión invisible» se hará presente ralentizando y eventualmente deteniendo estos procesos? El temor a la autoridad, la tolerancia a trabajar en situaciones inciertas, el individualismo, la orientación a los resultados, la orientación a planificar hacia el futuro,

¿se modificarán por el solo hecho de la modernización tecnológica y las crisis? Y si no cambian, ¿serán factor de retardo o fracaso en procesos de transformación?

En definitiva, estamos en presencia de transformaciones que, a nuestro juicio, requerirán de intervenciones simultáneas vinculadas con la operación de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos. En este caso, la cultura organizacional.

Teniendo en cuenta este marco de aseveraciones e interrogantes, nos planteamos en este documento los siguientes objetivos centrales:

- Comprender el papel de la cultura organizacional de la administración pública en el marco de los sistemas sociotécnicos.
- Analizar la cultura de las organizaciones públicas utilizando un marco conceptual descriptivo y prospectivo.
- Incorporar el abordaje de la cultura organizacional como dimensión de análisis en el funcionamiento de las organizaciones públicas.
- Entender la relación entre la cultura organizacional del sector público y su impacto sobre los procesos de transformación.

En países de América Latina, se suele utilizar la expresión «es un problema cultural» para justificar dificultades y fracasos en procesos de cambio. Por contraste, suele compararse esta situación con países cuyas culturas favorecen lo que en los nuestros resulta dificultoso: países nórdicos y algunos asiáticos, como Japón y Corea del Sur.

En los proyectos de transformación y modernización de las organizaciones públicas, sucede algo parecido: los/las funcionarios/as, los/las expertos/as

y los/las consultores se han dedicado años a generar grandes diseños, complejas estructuras, instalación de nuevas tecnologías, cambio permanente de diferentes procesos. Ahora bien, hagamos una pregunta final: ¿en qué medida dichos cambios tecnológicos hicieron impacto en el imaginario colectivo organizacional? y, a la recíproca, ¿en qué medida el viejo imaginario colectivo fue y seguirá siendo un factor de resistencia a la transformación y modernización? En próximas páginas intentaremos responder de manera sistemática este interrogante.



Parte 1. Sistema sociotécnico y cultura organizacional

En la parte 1 del artículo, presentaremos el marco conceptual en sus aspectos descriptivos, desarrollando la noción de las organizaciones como sistemas sociotécnicos y desplegando dicho concepto en términos de sus componentes principales: subsistemas técnico, social, de fines, económico, contexto, evolución histórica y escenarios futuros. El capítulo 1 está destinado a describir esos componentes; el capítulo 2 se centra en el subsistema técnico; el capítulo 3 hace lo propio con el subsistema social. Posteriormente, plantearemos los paradigmas, la evolución histórica y los principales escenarios a futuro. No es objetivo de esta publicación profundizar en las características del subsistema de fines y del subsistema económico, cuestiones que quedarán pendientes para futuros trabajos.

La organización como sistema sociotécnico

El concepto de sistema sociotécnico surgió en 1949 cuando el Instituto Tavistock en Londres (ver Pasmore y Khalsa, 1993; Trist, Higgin, Murray, y Pollock, 1963, entre otros) comenzó a desarrollar proyectos de investigación-acción en la industria británica del carbón.

Esos años, que se caracterizaron por la reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial, involucraron al mencionado instituto en dos principales proyectos: uno vinculado a relaciones grupales en diferentes niveles organizacionales y el otro focalizado en la difusión de prácticas de trabajo innovativas que, sin requerir grandes inversiones de capital, resultaban prometedoras en cuanto a incrementos de productividad.

En aquella época el carbón era una fuente de energía abundante y barata, y la industria estaba nacionalizada. Sin embargo, había problemas de productividad aun cuando se habían iniciado procesos de mecanización destinados justamente a incrementarla.

Los/las trabajadores/as buscaban oportunidades en otras industrias, el ausentismo iba en aumento, las disputas laborales se generalizaban a pesar de las mejoras en salarios y beneficios, y la moral (el clima) iba en permanente descenso.

La mecanización que «taylorizaba» la producción y endurecía los métodos de supervisión (*Long Wall Method*) estaba generando la ruptura social de vínculos interpersonales que los viejos métodos habían institucionalizado por años. A partir de allí, la gerencia con el apoyo de los sindicatos hicieron los correspondientes arreglos para implementar nuevas formas de trabajo (*Short Wall Method*), consistentes en grupos de trabajo relativamente autónomos, roles intercambiables y ajustes mutuos con un mínimo de supervisión. La cooperación entre grupos de trabajo se hizo evidente, el compromiso fue en aumento, bajaron el ausentismo y los accidentes, la productividad se incrementó. Basado en estos descubrimientos, el grupo investigador (Emery, 1959 y Trist y Bamforth, 1951) acuñó el concepto de enfoque sociotécnico para referirse a esta nueva mirada del trabajo organizacional, en virtud del cual resulta necesario encontrar nuevos equilibrios entre los requerimientos de los sistemas social y técnico.

2

Las organizaciones públicas como sistemas sociotécnicos

A partir de lo desarrollado previamente, tomaremos en consideración la noción de sistema sociotécnico para caracterizar de esta forma a las organizaciones públicas, entendiendo que dichas organizaciones pueden ser vistas desde la existencia de dos grandes dimensiones o subsistemas:

- a) la técnica, cuya racionalidad es generar los productos (bienes/servicios) destinados a satisfacer los fines para los cuales estas organizaciones fueron creadas;
- b) la social, cuya racionalidad es asegurar que las relaciones interpersonales/sociales estén orientadas a satisfacer la adecuada interacción entre las personas que forman parte de la organización y los requerimientos del sistema técnico.

La dinámica entre ambos subsistemas es compleja y la consideraremos de influencia recíproca: el subsistema técnico influye sobre el social, y viceversa.

Para completar el marco conceptual, en interacción con ambos subsistemas, agregaremos el subsistema de fines, que establece el direccionamiento estratégico de una organización —visión, misión, objetivos— (Senge, 1990), y el subsistema económico, que provee los

recursos necesarios para, a través de la interacción entre lo técnico y lo social, satisfacer al sistema de fines.

Si bien se señaló que no es objetivo de este trabajo profundizar en el subsistema de fines, plantearemos aquí algunos elementos para una mejor comprensión del concepto. El subsistema de fines es aquel que marca el rumbo y la trayectoria de una organización. Rumbo es el destino final hacia el cual una organización se dirige; trayectoria es el camino seleccionado para transitar desde una situación inicial hacia ese destino final (Pollitt y Bouckaert, 2004). Rumbo y trayectoria se ordenan siguiendo una racionalidad de medios a fines (Simon, 1971) y suelen desplegarse en estos principales componentes: visión, misión, valores, ejes estratégicos, objetivos, metas, políticas y programas².

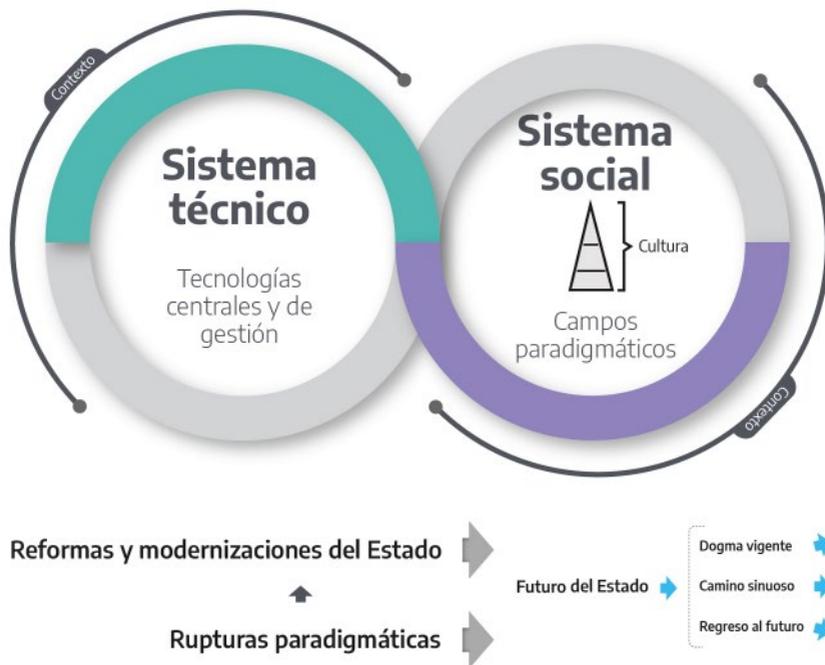
Estos cuatro subsistemas en interacción dinámica generan procesos de adaptación interna y externa a los requerimientos contextuales, y agregan de esta forma una visión de las organizaciones públicas como sistemas abiertos (Emery, 1959 y Von Bertalanffy, 1950).

En este trabajo, completaremos el esquema conceptual, insertándolo en un devenir temporal. Los sistemas sociotécnicos interactúan con el contexto de manera dinámica, reaccionando a sus influencias e influyendo sobre él. Esa interacción tiene lugar en un proceso histórico evolutivo, que se simboliza con la flecha de la historia que, en este caso, distinguirá: a) una evolución histórica paradigmática, con sus correspondientes rupturas; b) otra evolución histórica de procesos deliberados de cambio organizacional, a partir de procesos de reforma y modernización del

2 El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA 2010-2020) y el Plan Nacional del Seguro (Planes) utilizaron este marco conceptual (ver http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ciap/ Fecha de consulta: 14/5/2020).

Estado y la administración pública; c) un planteo de escenarios sobre el futuro del Estado (ver Gráfico 1). Se sostendrá la idea que los cambios de paradigma tienen influencia en procesos de cambio organizacional, tal como puede verse en los planteos de Morgan (1980 y 1996).

Gráfico 1. Sistema sociotécnico



Fuente: elaboración propia.

Desarrollaremos aquí un breve ejemplo para ilustrar con mayor precisión cada una de las dimensiones que integran el marco conceptual que iremos desplegando con más detalle en los próximos puntos. Se trata de un hospital público, cuyo objetivo es atender problemas de salud de sus pacientes (subsistema de fines), lo hace aplicando tecnologías médicas y tecnologías de gestión (subsistema técnico), la gente que trabaja allí

sostiene una serie de creencias, valores y artefactos culturales (subsistema social) y para todo ello se utilizan recursos (subsistema económico). Ese hospital actúa en un cierto contexto, donde se producen situaciones epidemiológicas, sociales, económicas, demográficas que influyen sobre el sistema sociotécnico y, a la vez, son influidas por él. Finalmente, el hospital registra un proceso de devenir histórico paradigmático (de un hospital tradicional a un hospital abierto a la comunidad) y un devenir de procesos de cambio organizacional (de una burocracia clásica a una estructura basada en la digitalización de sistemas, procesos y vínculos médico-paciente).

A continuación, presentaremos cada una de las dimensiones de nuestro marco conceptual.

Subsistema técnico: tecnologías centrales y tecnologías de gestión

Planteado el marco conceptual global que vimos en el punto anterior, focalizamos ahora la atención en el subsistema técnico, al que caracterizaremos en función de dos tipos de tecnologías: tecnologías centrales y tecnologías de gestión, utilizando los planteos de James Thompson (1967) cuando afirma que muchas de nuestras creencias en lo referido a organizaciones complejas proceden de alguna de estas dos diferentes visiones:

- a) la visión de los sistemas cerrados, que busca generar certidumbre incorporando solo aquellas variables positivamente asociadas con el logro de objetivos;
- b) la visión de los sistemas abiertos, indeterminados y enfrentados a la incertidumbre del contexto, pero susceptibles de ordenarse siguiendo criterios de racionalidad y, por lo tanto, necesitando certidumbre para funcionar.

Denominaremos «tecnología» al conocimiento que las organizaciones utilizan para transformar insumos en bienes y servicios que satisfacen los objetivos para los cuales estas fueron creadas. Este conocimiento puede ser incorporado, cuando se encuentra inserto en un artefacto (una máquina, una computadora, un automóvil, etc.), o desincorporado,

cuando se encuentra en una patente, en el plano de un edificio, en la cabeza de quien tiene ese conocimiento (un médico/a, un maestro/a, entre otros). Adicionalmente, las tecnologías pueden ser centrales: aquellas destinadas a satisfacer los objetivos principales de la organización (tecnología médica en un hospital, tecnología educativa en una escuela), o de gestión: aquellas destinadas a aislar de las influencias contextuales o a generar condiciones de certidumbre para las tecnologías centrales.

Siguiendo este planteo, las organizaciones complejas son artefactos sociales creados deliberadamente para el logro de objetivos que necesitan dar certidumbre dentro un contexto incierto con el cual interaccionan. Para ello, es fundamental que las organizaciones protejan sus tecnologías centrales de las influencias contextuales. Cuando estas tecnologías corren el riesgo de no producir las transformaciones requeridas por el sistema de fines, las organizaciones pueden «perder su sentido de identidad». Imaginemos el ejemplo del quirófano de nuestro hospital si no existieran pacientes quirúrgicos, si una vez operados no fueran retirados de la sala de operaciones, si los médicos cirujanos no pudieran llegar por una huelga de transporte, si se cortará la energía eléctrica, etc.

Bajo normas de racionalidad, las organizaciones buscan aislar sus tecnologías centrales de las influencias del contexto, protegiéndolas con la provisión de componentes de insumo/producto que amortigüen las influencias del entorno, la nivelación de las transacciones de insumo/producto a través de adecuados *stocks*, la anticipación de los cambios contextuales mediante la planificación y programación de actividades, el racionamiento cuando todo lo anterior no fue efectivo a la hora de proteger las tecnologías centrales (Thompson, 1967).

Gráfico 2. Tecnologías centrales



Fuente: Suárez y Felcman (1975).

Siguiendo con el ejemplo del quirófano del hospital público, para protegerlo de las influencias contextuales, se podría intentar:

- a) disponer siempre de componentes de insumo/producto. Es decir que siempre haya pacientes a ser intervenidos y que, una vez intervenidos, sean retirados para dar lugar a otros;
- b) nivelar el flujo de pacientes quirúrgicos, promoviendo que los casos menos urgentes ingresen en ciertos períodos en los que la demanda es más baja, para dar prioridad a pacientes con mayor urgencia;
- c) planificar el uso, analizando regularidades históricas de demanda;
- d) racionar el uso cuando todo lo anterior no haya sido efectivo.

Así como las tecnologías médicas son las tecnologías centrales de nuestro hospital, las tecnologías de gestión son las que garantizan las condiciones de insumo/producto, nivelación, anticipación y racionamiento para lograr que las centrales funcionen en condiciones de aislamiento contextual (Suárez y Felcman, 1975).

4

Subsistema social

En cuanto al subsistema social, si bien son varios los conceptos que pueden destacarse como componentes, en este trabajo pondremos el énfasis en uno que consideramos fundante del resto: la cultura organizacional.

Definiremos la cultura organizacional como «un modelo de presunciones básicas —inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna—, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas» (Schein, 1988, p. 24).

Schein (1988) identifica y distingue tres niveles de la cultura organizacional (ver gráfico 3):

1. un nivel manifiesto o visible, conformado por artefactos (objetos, normas escritas, rituales, símbolos) y, por extensión, todas las manifestaciones de malestar y bienestar que miembros de una organización pueden tener con su vida laboral dentro de ella (clima laboral);

2. un segundo nivel integrado por valores, que son las preferencias que miembros de una organización tienen respecto de ciertas cuestiones organizacionales por encima de otras (remuneraciones, beneficios sociales, tiempo libre, interacción con otros/as miembros, satisfacción con la tarea, compromiso, autorrealización, progreso);
3. un tercer nivel formado por las presunciones básicas, que son las creencias más profundas e «invisibles» y constituyen el «inconsciente colectivo organizacional» (distancia de poder, evitar la incertidumbre, individualismo, orientación al futuro).

Nos interesa aquí agregar otros dos niveles al esquema original de Schein:

4. un nivel intermedio entre el segundo y el tercero, denominado «tipos culturales», que definimos como los modelos organizacionales que responden a formas particulares que tienen las organizaciones de relacionarse con el contexto, de conducir, de gestionar y de recompensar a su gente;
5. un nivel de base fundante, llamado «paradigmas», que consideramos como «visiones del mundo», siguiendo los planteos teóricos de Kuhn (1980) y Morgan (1980) (ver capítulo 4).

Gráfico 3. Pirámide de la cultura organizacional



Fuente: elaboración propia con base en Schein (1988).

Los estudios culturales pueden también ser clasificados a partir de su abordaje: algunos focalizan la atención sobre las civilizaciones, los países o regiones, las etnias, las profesiones, el género, los niveles de instrucción y las organizaciones. Una cultura organizacional es susceptible de analizarse en términos globales y, al mismo tiempo, en su despliegue en subculturas (Cameron y Quinn, 2006). Nuestro objetivo consiste en poner la mirada en las organizaciones.

Las investigaciones respecto de la cultura en las organizaciones han estado de moda en las últimas décadas, especialmente en los análisis sobre empresas privadas. Si bien la cultura ha sido considerada un factor contingente en la organización, existe una creciente opinión que la entiende como una variable inmanente e indispensable (Allaire y Firsirotu, 1992). Al afirmar que las organizaciones pueden asemejarse a

pequeñas sociedades, las estaríamos tomando como caracterizables en términos de cultura(s).

Varios autores retoman el tema de la cultura organizacional como un punto más en el análisis. Ya sea como metáfora o como perspectiva, el papel de la cultura aparece como complementario a otras variables (Morgan, 1996; Bolman y Deal, 1995).

El planteo de metáforas de Morgan tiene cierta relación con los estudios transculturales (Hofstede, 1992 y Hofstede, Hofstede, y Minkov, 2010), en los que se marca la permeabilidad de la cultura nacional en la organización. La cultura nacional es un poderoso elemento que afecta los valores y el comportamiento de los/las administradores/*managers*. Hofstede (1980) agrega que los estilos administrativos nunca van a converger y que la nacionalidad tiene influencia sobre la administración por tres razones: 1. las naciones están históricamente basadas en unidades políticas con sus propias instituciones y sistemas; 2. las organizaciones informales se basan en la cultura; 3. los factores psicológicos y modos de pensar son particularmente influenciados por factores culturales formados en las relaciones familiares y en el sistema educacional, que difieren de país en país. Veremos los aportes de Hofstede con detalle más adelante.

Para Hood (1998), por ejemplo, la mirada cultural permite captar una nueva perspectiva del análisis de la administración pública y de la visión moderna del gerenciamiento público. Para ello analiza las teorías de la grilla (*grid*)/*group*. La grilla denota el grado en que nuestras vidas están circunscriptas por convenciones y roles, reduciendo el área de vida abierta a negociaciones individuales. Por su parte, la mirada grupal implica la posibilidad de que la elección individual sea producto de una elección colectiva. También retomaremos los aportes de Hood más adelante.

Se debe aclarar que los desarrollos teóricos que venimos viendo se centran en temáticas de la cultura organizacional en organizaciones privadas (Hofstede, 1992; Schein, 1988; Deal y Kennedy, 1985; Denison, 1991; entre otros).

Tomando estos marcos conceptuales como punto de partida, se buscará comprender cómo opera la cultura organizacional en el ámbito de las organizaciones públicas, a partir de los procesos de reforma y modernización del Estado, es decir, de los impactos que el sistema técnico puede tener sobre el sistema social, y viceversa, para establecer si estas culturas han sido un escollo en la implementación de estos cambios. También reflexionaremos sobre el desarrollo de acciones específicas sobre cambio cultural para favorecer la transformación (Felcman, Blutman y Méndez Parnes, 2002).

4.1. Artefactos culturales

Siguiendo la definición de artefactos culturales que vimos en el punto anterior, producir un cambio, tanto en el sistema técnico como en el social, es complejo porque ambos generan entre sí influencias recíprocas. Por ejemplo, el aprendizaje de determinadas tecnologías impacta a la organización en su conjunto y a las personas que la integran. Se modifican sistemas, procesos institucionales, tiempos, espacios (entre otras cosas), y ello implica cambios en rutinas, normas, valores, rituales y símbolos.

De allí que la interpretación cultural de la organización asume los conceptos sociológicos y antropológicos que destacan el papel del ser humano como creador de símbolos, lenguajes, creencias, visiones, ideologías y mitos; estos expresan un sistema de significados aceptados pública y colectivamente en un grupo dado, para un determinado período.

Pettigrew (1979) subraya que el lenguaje, los símbolos, creencias y mitos de un grupo concentran la atención en la movilización de propósitos, en la codificación de los significados, en la emergencia de patrones normativos y en el ascenso y caída de los sistemas de liderazgo y las estrategias de legitimación.

Si salimos del papel más general de la cultura y nos adentramos en su rol más institucional, veremos que la intersección entre la cultura y la organización tiene una perspectiva funcional e instrumental. La cultura adopta el papel de una variable capaz de influir poderosamente en el comportamiento finalista de la organización. Desde el punto de vista interno, la cultura permite visualizar a las entidades públicas y privadas como pequeñas sociedades que, al margen de producir bienes y servicios, están dotadas de sus propias culturas y subculturas que crean y sostienen a través de lenguajes, mitos y símbolos.

Existen en nuestra vida muchos agentes socializadores. Entre ellos, encontramos a las personas, instituciones y organizaciones que ayudan en ese proceso. Los primeros son los padres. Posteriormente, la escuela, las instituciones religiosas, los clubes y los diferentes grupos que forman parte de la sociedad.

En nuestro caso, la organización de pertenencia es la administración pública, que representa un importante elemento de socialización. Para ello, es interesante destacar que ciertos/as líderes, personajes clave, hechos traumáticos y trascendentes son parte sustancial de la socialización de empleados/as y funcionarios/as.

Desde el punto de vista constructivista, podemos retomar los aportes de Berger y Luckmann (2006) quienes señalan que la realidad de la vida

cotidiana contiene esquemas tipificadores. De esta manera, en el ámbito de las organizaciones y en la relación con los/las otros/as, se comparten esas tipificaciones que se aprenden a partir del vínculo cara a cara.

Estos aprendizajes se generan desde el mismo momento de ingreso a la organización y se van reforzando día a día. Para el individuo, esto sería parte de su socialización secundaria, pero para ese mismo individuo en la organización, esta actuaría como un instrumento de socialización primaria.

Estas tipificaciones pueden objetivarse. Un caso especial de objetivación es la producción de signos. En la administración pública, es posible observarlo en un sinnúmero de situaciones físicas y gestuales (sistemas de saludo, corporalidades), edilicias o de infraestructura (disposición de escritorios [*lay out*], señalizaciones, diseño del espacio). Gran parte de estas objetivaciones son lo que denominamos «artefactos culturales».

La actividad humana está sujeta a la habituación, es decir, todo acto que por su reiteración se repite con economía de esfuerzos. Este mecanismo generará diferentes acciones rutinarias: tomar determinado transporte hacia el trabajo, prender la computadora, buscar los archivos, ordenar numérica o alfabéticamente los expedientes son actos que se repiten y producen rutinas específicas que ahorran tiempo.

¿Cuándo esas acciones se institucionalizan? Cuando se ocasiona una tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores. Estas tipificaciones se comparten entre los/las integrantes de determinado grupo social. La empleada visa el memo que el jefe tiene que firmar: tanto los roles de empleada y jefe como el sistema de firmas son institucionalizaciones de tipificaciones recíprocas.

Las formas de acción y los roles constituirán tipos que son aprehendidos por los/las integrantes de la organización, solo accesibles en dicho contexto. El jefe es jefe en la organización, pero padre en su casa.

El entramado administrativo del aparato público es producto de un gigantesco número de institucionalizaciones. La transformación o modificación de esas tipificaciones entraña una tarea difícil de resolver en el corto plazo y requiere de estrategias que ataquen los nudos centrales de las acciones.

Al mismo tiempo, esos mecanismos institucionalizados generan ambigüedades y conocimientos que son apropiados por algunos/as. Por ejemplo, cuando necesitamos averiguar por un expediente en la administración pública y debemos «pasear» por diferentes dependencias, ya que nadie se hace cargo de dónde está y de cómo resolverlo. Cambiar esos mecanismos no solo es una cuestión procesal, sino también implica transformaciones que afectan el modo habitual de hacer las cosas. Lo que debe modificarse es la sedimentación de las acciones intersubjetivas que serán parte de la biografía del individuo que, en el caso que nos afecta, será en su entorno laboral.

Las culturas organizacionales sufren un permanente proceso de legitimación. Esto garantiza a la institucionalización continuar con el ciclo laboral. Desde una legitimación temprana que se justifica, valga la paradoja, sin justificación, como «así son las cosas» o «así se hacen», hasta determinadas máximas o sentencias, como «respetar a los superiores», «nunca pases por encima de tu jefa inmediata». El siguiente paso es un *corpus* teórico explícito que le da sustento conceptual al funcionamiento administrativo: «todo debe ingresar por la mesa de entradas», «los circuitos son los siguientes», «hay que revisar lo que ingresa», «asuntos

jurídicos es el único que dictamina». En este trabajo consideraremos que el clima organizacional, por extensión, forma parte de los artefactos culturales. Definiremos clima como «el conjunto de sensaciones de bienestar y malestar que la gente tiene con la organización a la que pertenece». El clima organizacional es una manifestación visible de la cultura, al igual que sucede con los artefactos culturales que vimos en los puntos anteriores. Se identifica habitualmente por medio de encuestas y entrevistas en profundidad que exploran expectativas y realizaciones, estas últimas con dimensiones vinculadas a salarios y beneficios, tarea y condiciones de trabajo, relaciones jerárquicas, aspectos institucionales.

La satisfacción laboral suele considerarse una resultante de expectativas, que influyen negativamente sobre la satisfacción, y de realizaciones, que influyen positivamente. El gráfico 4 resume las principales variables por medio de las cuales se puede diagnosticar clima laboral en una organización, un marco conceptual que fue utilizado en diversos estudios sobre administración pública³.

3 Este marco, junto con el análisis de valores, tipos culturales y presunciones básicas, fue utilizado en estudios realizados en diferentes organizaciones públicas como INTA, CONICET, Ministerio de Educación, entre otros.

Gráfico 4. Marco del clima organizacional



Fuente: RHO, 2007.

4.2. Valores

Son las convicciones que los/las miembros de la organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. La importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización y crea un sentido de identidad del personal con la organización (Denison, 1991).

A modo de ejemplo, mostramos los veinte valores que hemos utilizado en diferentes investigaciones y que, a su vez, pueden agruparse en cuatro *clusters*: básicos, sociales, reconocimiento y autorrealización:

1. Oportunidad de mejorar sus ingresos
2. Estabilidad
3. Poco estrés
4. Ambiente físico agradable
5. Tiempo libre para la vida personal
6. Cooperación grupal
7. Buena relación con el jefe directo
8. Ser consultado por su superior en las decisiones que afectan a su tarea
9. Oportunidad de crecimiento
10. Oportunidad de aplicación de lo aprendido en otros trabajos
11. Prestigio de la organización
12. Valorización del trabajo/desempeño
13. Tareas desafiantes
14. Libertad para decidir
15. Dejar una huella
16. Trabajo importante para la comunidad
17. Trabajo importante para la organización
18. Posibilidad de aprendizaje continuo
19. Claridad en las expectativas sobre el propio trabajo, objetivos bien definidos
20. Trabajo creativo

Gráfico 5. Valores laborales agrupados



Fuente: RHO, 2007.

4.3. Tipos culturales

El siguiente nivel está compuesto por los tipos culturales a los que definiremos como los modelos organizacionales que responden a formas particulares que tienen las organizaciones de relacionarse con el contexto, de conducir, de gestionar y de recompensar a su gente. Se trata de tipos ideales que nos permiten estudiar la cultura organizacional en cinco variantes, agrupadas en dos subcategorías:

1. Tipos culturales tradicionales
 - 1.1. cultura paternalista
 - 1.2. cultura anómica
 - 1.3. cultura apática
2. Tipos culturales neorganizacionales
 - 2.1. cultura exigente
 - 2.2. cultura integrativa

Gráfico 6. Tipos culturales



Fuente: RHO, 2007.

Paternalista es la cultura organizacional que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Se la suele asociar con el cuidado del bienestar de los/las miembros de la organización, la lealtad entre ellos, y con la organización, la receptividad frente a las demandas de la gente, los altos

niveles de seguridad en el desempeño de los cargos, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable.

La cultura *anómica* suele manifestarse en el desinterés, indiferencia y falta de compromiso con la organización, caracterizada por un estado de incertidumbre y confusión. La pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas o de un sistema de premios y castigos, la escasa seguridad laboral, el desconocimiento de reglas, misiones y objetivos, la baja circulación de información son indicadores de anomia. Este tipo cultural suele estar presente en aquellas organizaciones en las cuales el cambio es vivido como algo traumático.

La cultura *apática* se caracteriza por la excesiva prudencia en la administración y gestión, que se expresa a través del apego a las normas y reglas, el estilo conservador, altos niveles de rutinas en la asignación de las tareas y en su realización, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la innovación y la creatividad. Suele asociarse con organizaciones de fuerte tradición burocrática.

Por su parte, los tipos culturales neoorganizacionales presentan una alta orientación a los resultados, el *exigente* con baja orientación a la gente y el *integrativo* con alta orientación a la gente. El primero se caracteriza por hacer hincapié en un vínculo laboral demandante e inflexible, basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. La cultura exigente prioriza valores como la eficiencia, la competencia, el afán de superación y el progreso personal. El segundo, en cambio, supone una adecuada combinación entre la orientación a los resultados y el cuidado de la gente de la organización. Todo ello implica dirección estratégica, visión, compromiso, trabajo en equipo, buena comunicación, preocupación por el desempeño individual y grupal. La cultura integrativa responde a un tipo de organización que es posible denominar «organizaciones inteligentes» (Senge, 1990).

Cuadro 1. Características de los tipos culturales

		Orientación a los resultados			
		Baja	Alta		
Orientación a la gente	Alta	TIPO PATERNALISTA <ul style="list-style-type: none"> • Ambiente amigable y familiar • Cuida que sus miembros se sientan bien • Protección a la gente • Lealtad entre la organización y la gente • Receptividad frente a las demandas de los empleados • Complacencia hacia la autoridad • Seguridad de trabajo alta • Buena comunicación y vínculo entre todos los niveles 	TIPO INTEGRATIVO <ul style="list-style-type: none"> • Gran interacción entre la gente/trabajo en equipo • Relación de confianza y respeto • Sinergia • Interdependencia/Esfuerzo común • Innovación/Toma de riesgos y desafíos • Alta preocupación por el desempeño individual y grupal • Se evalúa a las personas por los deseos de trabajar en equipo • Se trata de aprender de los errores • Muchas reuniones formales e informales • Comunicación ida y vuelta en múltiples direcciones 		
	Baja	TIPO APÁTICO <ul style="list-style-type: none"> • Se desea mantener las cosas como están • Se da importancia a las reglas y procedimientos • Prudencia en la administración • Interés por corregir desviaciones respecto de las normas • Se evalúa a las personas por el cumplimiento de las normas • Frente a los errores, se implementan mayores controles • Se evita el conflicto • Se subestima la necesidad de innovar • Tendencia a escribir más que a hablar • Poca comunicación • La dirección establece el procedimiento 	TIPO ANÓMICO <ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre y confusión • Sensación de estar a la deriva • Ausencia de objetivos y normas claras • Solo interesa lo inmediato • Indiferencia por el desempeño de la gente • Los éxitos no son recompensados • Falta de compromiso • Pérdida del entusiasmo/ Mínimo esfuerzo • Poca seguridad laboral • La preocupación general de los empleados es evitar el despido • Los conflictos se potencian • Intrigas/«Radio pasillo» 	TIPO EXIGENTE <ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en los resultados • Eficiencia • Éxitos individuales/ Competencia interna • Insensibilidad hacia las necesidades del otro • Interesa más el sistema técnico que el humano • Seguridad laboral vinculada al desempeño • Se cree que las recompensas son un buen método para motivar • Retribución vinculada a resultados • Se castiga a quienes cometen errores • El castigo más severo es perder el puesto. 	

Fuente: elaboración propia con base en Felcman (2016), RHO (2007) y Sethia y von Glinow (1985).

4.4. Presunciones básicas

4.4.1. Aportes de Geert Hofstede

Este autor trabajó en profundidad la noción de presunciones básicas a partir de los conceptos de Schein. En 1965 Hofstede fundó el Departamento de Investigación del Personal de IBM Europa (que dirigió hasta 1971). Entre 1967 y 1973, desarrolló un estudio destinado a identificar las diferencias nacionales en cultura organizacional a través de las filiales de IBM en todo el mundo y, siguiendo esta metodología, comparó 117.000 respuestas de empleados/as. En aquel momento se consideró que se estaba en presencia de la base de datos transnacionales más grande disponible.

Hofstede fue uno de los primeros en desarrollar una teoría sobre cultura organizacional verificable cuantitativamente y capaz de explicar las diferencias observadas entre culturas nacionales y organizacionales de varios países.

Este análisis inicial identificó diferencias sistemáticas en las culturas nacionales con base en cuatro presunciones básicas:

1. distancia de poder
2. individualismo
3. elusión de la incertidumbre
4. masculinidad-femineidad

En posteriores estudios, Hofstede identificó dos presunciones básicas adicionales: orientación de corto versus largo plazo e indulgencia/restricción en la satisfacción de necesidades sociales. Ampliaremos el análisis de estas presunciones básicas en el punto siguiente⁴.

4.4.2. Aportes de Globe (Global Leadership and Organizational Behaviour Effectiveness)

Tomando como principal punto de referencia los trabajos de Hofstede, la organización Globe desarrolló un estudio sobre cultura y liderazgo en sesenta y dos países, para el que utilizó la siguiente definición de cultura organizacional: «La cultura es el conjunto de motivos, valores, creencias, identidades e interpretaciones de lo que significan eventos clave para la vida de una organización/sociedad, que a su vez son resultantes de experiencias comunes, compartidas por miembros de una colectividad y transmitidas a lo largo de generaciones» (Globe, 2004, p. 15).

Globe identificó nueve presunciones básicas (presentes a nivel organizacional y societal) cuyas definiciones podemos ver a continuación:

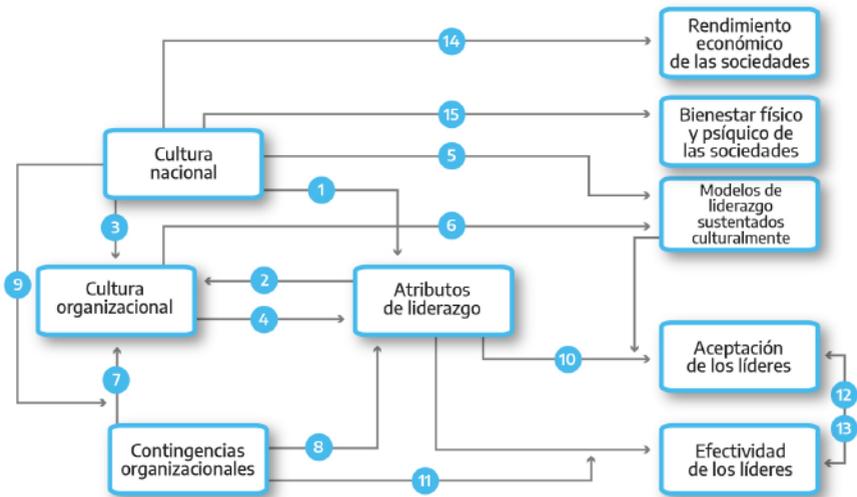
1. Tolerancia a la incertidumbre (*uncertainty avoidance*): es el grado en que los/las miembros de una sociedad/organización se esfuerzan por evitar la incertidumbre, estableciendo relaciones sociales basadas en normas, rituales, prácticas burocráticas.
2. Distancia de poder (*power distance*): es el grado en que los/las miembros de una sociedad/organización creen que el poder debe estar estratificado y concentrado en los niveles superiores (de una organización o un gobierno).

⁴ En 1980 G. Hofstede publicó *Culture's Consequences*, donde se pueden ver de manera detallada su marco conceptual, enfoque teórico, aportes empíricos, análisis y conclusiones.

3. Colectivismo I (colectivismo institucional): es el grado en que en una sociedad/organización se alientan y se recompensan prácticas institucionalizadas de distribución de recursos en función de la acción colectiva.
4. Colectivismo II (colectivismo intragrupal): es el grado en que las personas expresan orgullo, lealtad y cohesión al interior de una organización o de una familia.
5. Igualdad de género: es el grado en que una sociedad/organización minimiza roles diferenciados por sexo y promueve la igualdad entre ellos.
6. Asertividad: es el grado en que los individuos en una sociedad/organización son confrontativos, asertivos y agresivos en sus relaciones sociales.
7. Orientación al futuro: es el grado en que los individuos en una sociedad/organización desarrollan comportamientos tales como planificación, inversión a futuro, ahorro, etc.
8. Orientación a la *performance*: es el grado en que una sociedad/organización alienta y recompensa a sus miembros componentes por mejoramiento del desempeño y la excelencia.
9. Orientación humana: es el grado en que una sociedad/organización alienta y recompensa a sus miembros componentes por ser justos, altruistas, amigables, generosos, cuidadosos de los demás y amables.

El referido estudio considera que estas presunciones básicas son variables independientes con influencia sobre el liderazgo efectivo y otras variables dependientes, tal como puede verse en el modelo sistémico presentado a continuación.

Gráfico 7. Un modelo sistémico para entender la complejidad de relaciones entre cultura, liderazgo y efectividad organizacional



Fuente: Globe (2004: 16).

Este modelo sistémico establece relaciones entre las referidas variables, que se enuncian en quince hipótesis:

1. La cultura nacional (valores compartidos por una sociedad) afecta el comportamiento de los/las líderes: fundadores y primeros/as miembros de una organización están inmersos en sus respectivas culturas nacionales; por consiguiente, sus comportamientos como líderes y sus prácticas gerenciales tenderán a reflejar los patrones de conducta que dichas sociedades impulsan. Subsecuentes líderes también tenderán a repetir dichos patrones de conducta.
2. El liderazgo afecta la cultura organizacional: fundadores y subsecuentes líderes continúan influyendo sobre la cultura organizacional.

3. La cultura nacional afecta la cultura organizacional: normas y valores sostenidos a nivel organizacional generalmente están alineados con los valores sostenidos a nivel de la sociedad en su conjunto.
4. La cultura organizacional afecta el comportamiento de líderes: los/las líderes pueden verse afectados por las culturas organizacionales a lo largo del tiempo. Una crisis organizacional puede inducir el cambio de valores y comportamientos de líderes tradicionales.
- 5-6. Las culturas nacional y organizacional son formadoras de teorías implícitas de liderazgo.
7. Las contingencias organizacionales (contexto, tamaño y tecnología) afectan la cultura organizacional: diversas investigaciones muestran que las culturas organizacionales varían según sea el contexto, el tamaño o el sistema técnico de una organización.
8. Las contingencias organizacionales afectan los atributos y comportamiento de los/las líderes: aquí se aplican las mismas observaciones del punto anterior, pero en relación con líderes y liderazgo.
9. Las vinculaciones entre contingencias organizacionales y cultura organizacional serán moderadas por las fuerzas de la cultura nacional: en culturas nacionales de baja tolerancia a la incertidumbre, la tendencia a la formalización será más débil. Por consiguiente, entre dos organizaciones de gran tamaño (que tienen por dicha característica una tendencia a la formalización), estará más formalizada aquella que esté inserta en sociedades nacionales de menor tolerancia a la incertidumbre.
10. La aceptación de los/las líderes es una función de la interacción entre los modelos sustentados culturalmente y los atributos y comportamientos de los/las líderes: los/las con mayor aceptación

son aquellos/as cuyos comportamientos y competencias tienen mayor congruencia con los modelos de liderazgo sustentados culturalmente.

11. La efectividad de los/las líderes es una función de la vinculación entre contingencias organizacionales y comportamientos/competencias: las competencias de liderazgo que satisfagan los requerimientos de contingencias organizacionales estratégicas tendrán mayor impacto sobre la efectividad de dichos/as líderes. En definitiva, un/a líder no solo es efectivo si sus comportamientos se alinean con la cultura nacional/organizacional, sino también si dichos comportamientos son adecuados al tamaño, el contexto y la tecnología.
12. La aceptación de los/las líderes (por parte de sus colaboradores) impacta sobre su efectividad: los/las no aceptados tendrán más dificultades para ser efectivos que aquellos/as que sí lo son.
13. La efectividad, a lo largo del tiempo, incrementa la aceptación: si los/las líderes demuestran que son efectivos, eso influirá sobre su aceptación de manera positiva.
14. La cultura nacional tiene impacto sobre la competitividad económica de los países: las sociedades que tienen alto *power distance*, alta tolerancia a la incertidumbre y baja orientación a la *performance* serán menos competitivas internacionalmente.
15. La cultura nacional está vinculada al bienestar físico y psíquico de sus miembros: las culturas que tienen alto *power distance* y baja orientación humana tendrán miembros menos satisfechos con la vida en general. En dichas sociedades sus miembros también tienen menos ayuda social y cuidados médicos.

Concluyendo...

Tal como fue nuestra intención, en esta primera parte, presentamos el marco conceptual descriptivo general y el despliegue de dos principales componentes: el subsistema técnico y el subsistema social. Utilizando todos estos elementos, avanzaremos en la segunda parte, destinada a reflexionar sobre la evolución de los conceptos en un eje que hará un recorrido histórico desde los orígenes del modelo burocrático-weberiano, los sucesivos «estallidos» paradigmáticos que sintetizaremos en la metáfora del *big bang* hasta los escenarios futuros que pueden plantearse, con nuevos y diferentes desafíos, para las organizaciones públicas.



Parte 2. Paradigmas y escenarios futuros

En la parte 2 del artículo, reflexionaremos sobre la evolución histórica de los paradigmas y visiones del mundo, de los procesos de reforma del Estado/reforma administrativa en la Argentina y de los escenarios futuros sobre el mismo campo disciplinario y de acción.

Evolución de paradigmas y visiones sobre el Estado y la administración pública

5.1. Implosión y estallido paradigmático. La metáfora del *big bang*

Si se creyó que el paradigma neoliberal y su correspondiente modelo de gestión pública habían venido para quedarse por años (caso del modelo burocrático-weberiano), sorpresivamente, en 2008 asistimos a una implosión económico-financiera mundial cuyas secuelas aún seguimos experimentando (Krugman, 2008; Stiglitz, 2008).

Así, el modelo de gestión pública se fue resquebrajando y las creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y «la mano invisible del mercado» se pusieron en duda. Cuestionar lo incuestionable es síntoma de paradigmas en crisis. Como consecuencia, estamos viviendo lo que llamaremos «el *big bang* paradigmático» (Felcman, 2015).

Hoy está en duda lo que años atrás fue predominante: el paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (Nuevo Gerenciamiento Público, NPM, por sus siglas en inglés), «estalló» y sus diferentes fragmentos están girando en un espacio interparadigmático (acéptese el *big bang* como metáfora). Si bien puede sostenerse que, abandonado

un viejo paradigma históricamente termina consolidándose uno nuevo (Kuhn, 1980), difícil es saber al momento qué características tendrá este último.

El marco conceptual del gráfico 8 (Felcman, 2016) muestra el vínculo entre paradigmas, metáforas, modelos de gestión, cultura organizacional y liderazgo. No será desarrollado aquí en su totalidad, sino en los elementos conceptuales centrales que permitan reflexionar sobre el futuro del Estado y las organizaciones públicas. Se verá a continuación con detalle el nivel inferior, fundante de los niveles que siguen.

Gráfico 8. Paradigmas, metáforas, modelos de gestión, cultura organizacional y liderazgo



Fuente: Felcman, 2016.

Nótese que este marco conceptual es similar al que presentamos en el capítulo sobre subsistema social y sigue en su diseño los aportes que oportunamente se destacaron de Morgan (1996) —paradigmas, valores y resolución de problemas— y Schein (1988) —presunciones básicas, valores, artefactos—. En ambos, los paradigmas y las visiones del mundo fundamentan y dan sustento a los niveles siguientes, ubicados gráficamente por encima. El marco conceptual que se desarrollará en los próximos puntos sostiene esa misma idea: paradigmas como fundamento ideológico-conceptual de modelos de gestión, tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo.

5.2. Ejes paradigmáticos: *grid* y *group*

En el nivel inferior, ubicamos *campo paradigmático*, no solo en el sentido de «ciencia normal» (Kuhn, 1980), sino apelando a una evolución conceptual posterior que define paradigma como «visión de la realidad» (Morgan, 1996). En adelante, hablaremos de campo paradigmático (Felcman, 2016) y, para caracterizar este concepto, consideraremos dos ejes paradigmáticos: «*grid*» y «*group*» (Douglas, 1978; Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990 y Hood, 1998).

Group define la medida en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación (*group* alto), mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales. La pregunta es: ¿quién debe hacer la gestión pública? Y aquí aparecen dos alternativas:

- a) los servicios públicos deben prestarlos profesionales especializados u organizaciones de la propia sociedad que los gestionan de manera participativa (*group* alto);

- b) los servicios públicos deben ser provistos por la actividad privada (*group bajo*) (Hood, 1998).

Grid denota el grado en que la vida de un individuo está circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayor es el grado de detalle de dichas prescripciones (*grid alto*), menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos innovativos (Douglas, 1978). La pregunta es: ¿cómo hace la gestión pública? La respuesta también tiene dos alternativas:

- a) lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres (*grid alto*);
- b) las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento, a los que se brinda *empowerment* para innovar o cambiar lo existente y alcanzar eficiencia gestionando por objetivos y resultados (*grid bajo*).

Estas alternativas pretenden resolver el dilema entre gestión pública basada en regulaciones y libertad de gestión que se juzgará por resultados más que por cumplimiento de reglas. El cruce de estos ejes con sus valores polares alto/bajo da origen a cuatro campos paradigmáticos: el jerárquico, el individualista, el igualitario y el fatalista.

El *jerárquico* es aquel donde el entorno social de un individuo se caracteriza por fuertes vínculos de pertenencia a una comunidad/organización (*group alto*), y por reglas de comportamiento que están claramente establecidas y deben ser estrictamente observadas y cumplidas (*grid alto*) (Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990).

En el *individualista* se percibe un mundo donde no existen fuertes lazos sociales con comunidad/organización alguna (*group bajo*) ni tampoco

roles y formas de comportamiento definidos por reglas socialmente impuestas (*grid* bajo). Este campo genera una visión en la que los lazos sociales son provisorios y sujetos a negociación (Hood, 1998). La libertad individual es el valor fundante de los colectivos humanos y debe alentarse, porque únicamente así el ser humano es capaz de desarrollar sus potencialidades, producir innovaciones, superar problemas y contribuir al progreso colectivo. Estas creencias cuestionan la eficiencia del Estado, descreyendo de los modelos de gestión regimentados que restringen la capacidad de emprendimiento y anulan la creatividad individual, y consideran que el mundo de las empresas privadas está en condiciones de desempeñar con mejores resultados lo que las organizaciones públicas hacen mal. La privatización de los servicios públicos y la desregulación de los mercados es la respuesta adecuada.

En el *igualitario*, las creencias suponen fuertes lazos sociales entre sus miembros componentes (*group* alto), pero con mínimas reglas respecto de comportamientos requeridos y diferenciación interna de roles (*grid* bajo). Esto produce relaciones sociales ambiguas y, como ningún miembro tiene la autoridad para ejercer el control sobre otros, los conflictos internos son difíciles de resolver y demandan interacción, negociación y estados de asamblea permanente (Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990). Se descrea del *management* profesional, ya que no es la mejor solución; más bien es parte del problema. La mejor solución es la de *managing without managers* (gerenciar sin gerentes) (Martin, 1983), en la que se rechazan las jerarquías ortodoxas y la racionalidad que separa a los/las que deciden de los/las que ejecutan y obedecen órdenes; también se descrea de las grandes organizaciones que aseguran economías de escala, y se prefieren organizaciones pequeñas y participativas que siguen el principio de *small is beautiful* (lo pequeño es hermoso) (Schumacher, 1990).

Finalmente, el *fatalista* está habitado por quienes se sienten sujetos a un marco prescriptivo formal, pero que, al mismo tiempo, están excluidos del gobierno de una sociedad/organización (Banfield, 1958) o persiguen objetivos no alineados jerárquicamente entre sí. No es fácil aceptar la existencia de este campo paradigmático, dado que estamos influidos por pensamientos finalistas (Simon, 1971).

El fatalismo es visto como esencialmente antiorganizacional (Hood, 1998) y, al respecto, debemos enfatizar que no estamos hablando de organizaciones que en ciertas circunstancias «perdieron el rumbo» u operan en contextos de crisis y caos, sino de aquellas cuya lógica de diseño las obliga a manejarse en permanente condición de incertidumbre y dificultades de anticipar comportamientos y sus consecuencias. Por lo tanto, fatalismo como paradigma, y luego como modelo de gestión al que algunos autores denominan de «anarquía organizada» (Cohen, March, y Olsen, 1972), lo encontramos no solo en modelos organizacionales patológicos que se desvían por momentos de la «normalidad», sino en organizaciones cuyos diseños están destinados a operar en ambientes turbulentos; un caos que es intrínseco y fundante. Esto es así en organizaciones complejas que son consideradas «arenas de resolución de conflictos» (Oszlak, 2006) entre diferentes actores que persiguen fines opuestos entre sí y valores contradictorios. Las universidades y las organizaciones deliberativas (por ejemplo, un Parlamento) tienen esas características.

Sobre estos campos paradigmáticos fundantes, se construyen metáforas, modelos de gestión, cultura y liderazgos, generando, con el paso del tiempo, congruencia entre todos ellos. Lo veremos más adelante, ya que nos interesa ahora poner el foco sobre modelos de gestión y culturas organizacionales.

5.3. Campos paradigmáticos, modelos de gestión y cultura organizacional

Como ya vimos, cultura organizacional es «el conjunto de comportamientos, valores y presunciones básicas que un grupo humano consolida como consecuencia de procesos de toma de decisiones considerados apropiados para la resolución de problemas en un período prolongado de tiempo» (Schein, 1998, p. 24).

El campo paradigmático jerárquico es congruente con un modelo de gestión burocrático y este, a su vez, con una cultura organizacional apática (Sethia y von Glinow, 1985) caracterizada por presunciones básicas vinculadas a mantener las cosas como están, dar importancia a las reglas, evaluar a las personas por el cumplimiento de las normas, implementar mayores controles frente a los errores, evitar el conflicto, subestimar la necesidad de innovar, escribir más que hablar.

En cambio, al paradigma individualista le corresponde un modelo de gestión innovativo y una cultura organizacional exigente, orientada al cumplimiento de objetivos y resultados, en la que el progreso depende de ello, mientras que la pertenencia organizacional se define según principios de un darwinismo social que premia a los exitosos y expulsa a los fracasados mediante una regla cruel e inviolable: *up or out*.

Al campo paradigmático igualitario y su modelo de gestión participativo, le corresponde una cultura organizacional integrativa, que asegura la participación y promueve visiones compartidas, metas comunes, transparencia y escrutinio. Existe «una gran interacción entre la gente, trabajo en equipo, una relación de confianza y respeto, fuertes exigencias por la interdependencia, el esfuerzo común, la preocupación

por el desempeño individual y grupal, comunicación de ida y vuelta en múltiples direcciones» (Sethia y von Glinow, 1985, p. 32).

Por último, la anarquía organizada forja culturas anómicas, en las que difícilmente se conocen rumbo y objetivos, mientras los/las miembros componentes de la organización interaccionan siempre «bajo preferencias problemáticas en lugar de prioridades definidas, tecnología difusa en lugar de claridad en las relaciones causa-efecto, participación fluida en lugar de roles claramente definidos, en tanto las decisiones que se toman son producto de una colección de alternativas buscando problemas, temas buscando espacios de decisión para ser ventilados, soluciones buscando cuestiones para las cuales puedan convertirse en respuestas y decisores buscando trabajo» (Cohen, March y Olsen, 1972, p. 32).

5.4. La formación de congruencias y su ruptura

La pirámide de varios niveles que vimos antes, atravesada ahora por el concepto de congruencia, tiene un destino de cristalización cultural, tal como es trabajado por Schein (1998), Hofstede (1980) y House y Aditya (1997), en la medida que los resultados obtenidos por el accionar del Estado y las organizaciones públicas estén próximos a los objetivos deseables de alcanzar.

En el gráfico 9, aparecen detalladas, en términos de congruencia, las categorías que adoptan los seis niveles de la pirámide conceptual presentada en el gráfico 8.

Gráfico 9. Congruencia *Grid-Group*

Fuente: Felcman, 2015.

En cambio, la brecha entre lo deseado y lo existente puede ser el elemento disparador de procesos de transformación, especialmente cuando dicha brecha se mantiene de manera prolongada en el tiempo. En ese caso, el cambio organizacional puede apuntar a diferentes niveles de la pirámide: a veces se considera suficiente el recambio de líderes, o se modifican los valores existentes en la cultura, o se apunta al cambio en las tecnologías de gestión iniciando procesos de modernización, o las decisiones intentan ir más profundamente (más abajo) en la pirámide con cambios en los modelos de gestión. En algunas circunstancias históricas, asistimos a cambios más radicales, con cuestionamientos

ideológicos destinados a provocar el abandono de ciertos paradigmas y el surgimiento de nuevos (Kuhn, 1980).

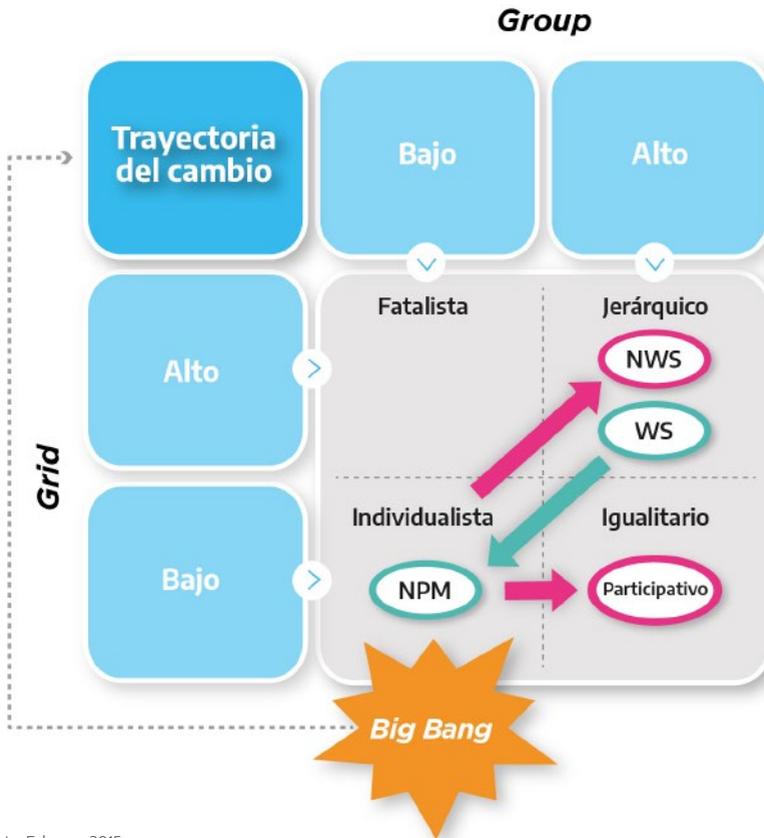
La irrupción del New Public Management (NPM) debe ser vista no solo como un proceso de modernización tecnológica, sino como un corrimiento paradigmático que luego provocó cambios en el resto de los niveles de la pirámide, con nuevos puntos de partida ideológicos, consiguientes cambios en modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo. Estos cambios, que históricamente podemos situarlos hacia fines de los años setenta, con origen en la Inglaterra de Margaret Thatcher y luego en Estados Unidos (con Ronald Reagan), Australia, Nueva Zelanda, Chile y la Argentina de los años noventa (bajo la presidencia de Carlos Menem), fueron impulsados gracias a la adopción de un credo neoliberal (campo paradigmático), un modelo de gestión individualista, tecnologías de gestión importadas acríticamente del sector privado (NPM), culturas organizacionales innovativas y perfiles de liderazgo *entrepreneur*.

Los referidos cambios fueron impulsados hasta la implosión de 2008 (crisis financiera global de los derivados y las «hipotecas basura»). A ese proceso lo denominamos «el *big bang* paradigmático», en el que conviven yuxtapuestos pedazos del viejo paradigma jerárquico (que nunca desapareció completamente) y fragmentos del nuevo paradigma individualista (que nunca llegó a instalarse completamente), volando por el aire sin aparente destino. La Argentina sufrió un proceso similar algunos años antes, con la crisis de 2001-2002. Lo que puede verse hoy es un fenómeno de ruptura de la congruencia: organizaciones públicas donde nuevos campos paradigmáticos están en gestación, con una mezcla de capas geológicas diversas en las que existen superpuestos distintos tipos de modelos de gestión, tecnologías, culturas y liderazgos.

5.5. El *big bang* paradigmático y la consolidación de un nuevo paradigma

Para finalizar, nos preguntamos si los fragmentos de viejos paradigmas no tienen destino. Difícil es ensayar una respuesta contundente, aunque es posible aventurar dos grandes trayectorias que quizá tenderán a consolidarse de aquí a futuro. En el gráfico 10 se sintetizan estas trayectorias con líneas en color magenta.

Gráfico 10. Trayectoria del cambio



Fuente: Felcman, 2015.

La flecha de arriba hacia abajo indica la trayectoria del *big bang* original (primer *big bang*) que instaló la visión. Una de ellas imagina la refundación del paradigma jerárquico y la burocracia, bajo el concepto ideológico del Estado neoweberiano (*Neo-Weberian State*) (Pollitt y Bouckaert, 2004), y su correspondiente modelo de gestión posburocrático (Barzelay, 2001). Así, es posible imaginar una gestión pública en la que:

- Se reafirma el rol del Estado como el principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas contextuales, a la democracia representativa como elemento legitimante dentro del aparato estatal y a la ley administrativa (modernizada) en cuanto a preservar los principios básicos y a la relación ciudadano-Estado, igualdad ante la ley, seguridad jurídica y mecanismos de control y transparencia en las acciones del Estado, preservación de la idea de servicio público con estatus, términos, condiciones y cultura diferenciales (Pollitt y Bouckaert, 2004).
- Se agregan «neoelementos».
 - a) cambio de una orientación interna relacionada con lo burocrático a una orientación externa vinculada a satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía;
 - b) la ruta principal para lograr este propósito no son los MTM (*market type mechanisms*), sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio;
 - c) suplementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa por un conjunto más amplio de mecanismos de consulta y directa representación de los puntos de vista de la ciudadanía;
 - d) modernización de las reglas y procesos clave en cuanto a la gestión de los recursos al interior de la administración, para

incentivar una mayor orientación a resultados más que el cumplimiento estricto del procedimiento, con un corrimiento desde los controles *ex ante* hacia los controles *ex post*, sin abandonar los primeros;

- e) profesionalización del servicio público, de forma que el estereotipado «burócrata» se convierta de un mero experto en la ley administrativa en un *manager* profesional orientado a satisfacer necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos (Pollitt y Bouckaert, 2004).

El otro posible destino de consolidación paradigmática está basado en la creencia de que las sociedades del futuro serán más horizontalizadas y lo mismo sucederá con las organizaciones en general y las públicas en particular (Cleveland, 1972). Esto da origen a tres ideas clave: a) el rol que el Estado debe desempeñar para promover la participación y para articularla en una propuesta colectiva; b) los principios y reglas de juego que garantizan las relaciones sociales comunitarias; c) los valores a tener en cuenta: construcción de consensos, visión compartida, negociación, articulación de intereses sectoriales (Felcman *et al.*, 2013). Todo esto se sintetiza en la otra trayectoria que va del NPM al paradigma igualitario con su modelo de gestión participativo.

En definitiva, dos posibles destinos que pueden verse como excluyentes, aunque la propuesta de este trabajo es considerarlos complementarios: un Estado nuevamente presente, que no solo aplica la ley (*rule*), sino también da respuestas efectivas, eficaces y eficientes a las necesidades de la gente (*response*) (Goodsell, 2005) dentro de un sistema democrático ampliado y fortalecido, que promueve interacciones horizontales, con participación activa de la sociedad, transparencia y una tendencia marcada a la negociación, generación de consensos y visiones compartidas de futuro.

Reforma del Estado, reforma administrativa y cultura organizacional

6.1. Nuevas formas de gestión pública y cultura organizacional

La cultura administrativa pública se identifica habitualmente con la cultura burocrática. Sin desconocer las limitaciones de semejante generalización, se advierte, en la administración pública, el esquema de valores derivado de los principios y fundamentos de la burocracia weberiana.

El paradigma weberiano, que vimos en el anterior capítulo, se ha desarrollado en la Argentina con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación de este modelo de gestión se vio limitado y adquirió improntas diferenciales de acuerdo a las características propias de cada país. Según la interpretación mayoritaria que puede encontrarse en la literatura sobre reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países atravesó una transición del modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo xx, al modelo gerencialista o del NPM, cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el anterior (Oszlak, 2002; Peters, 1999).

Aun así, puede concluirse que el esquema weberiano no fue dejado totalmente de lado ni los dispositivos del NPM se plasmaron en la cotidianeidad gerencial de la administración pública argentina.

Como veremos a continuación, el NPM se instaló de manera parcial en la estructura estatal del país, y algunas de dichas tecnologías de gestión conviven con las prácticas más tradicionales del modelo burocrático-weberiano, a la manera metafórica de capas geológicas organizacionales.

6.2. Elementos destacados de la reforma y modernización del Estado en la Argentina⁵

Las reformas del Estado ocurridas en América Latina en los años noventa estuvieron inspiradas en modelos y técnicas de gestión aplicados en los denominados países desarrollados en los años ochenta. En los diversos planes de reforma, podían 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 producto (Blutman y Cao, 2012).

En la Argentina, a comienzos de los años noventa y hasta casi entrado el siglo **xxi**, se inició un proceso de reforma estructural de la economía dirigido, entre otros aspectos, a la reducción del déficit fiscal. En este marco, los procesos de reestructuración estatal nunca superaron las reformas de primera generación, es decir, aquellas que se encaminaron primordialmente hacia la modificación de los límites entre la esfera pública y la sociedad mediante, entre otras herramientas, la minimización de la estructura estatal (*downsizing*). El imperativo reduccionista obedecía a criterios fiscales y a la necesidad de ganar agilidad operativa y eficiencia en la gestión.

⁵ Ver con mayor detalle en Blutman y Hoya (2019).

Este modelo de Estado es el que quiso ser transformado en una gran cantidad de oportunidades, apelando a una terminología altamente ecléctica y ambigua: reforma del Estado, reforma administrativa y modernización del Estado. Estas nociones han permanecido en la teoría y práctica política durante las últimas décadas del siglo xx y principios de siglo xxi. Es interesante observar, a su vez, el nuevo lenguaje que ha acompañado los procesos de reforma y modernización. Como explica Guiñazu (1999), palabras como «capacidad», «efectividad», «legitimidad», «autonomía», «transparencia», «*accountability*», «*governance*», «*responsiveness*» se hicieron carne en el sistema comunicativo del nuevo set de verdades de las transformaciones, y por ejemplo, cuatro de ellos fueron usados recurrentemente por el Banco Mundial: «capacidad», «efectividad», «legitimidad» y «autonomía».

Acoplándose a este amplio abanico de conceptos, se encuentra un surtido grupo de herramientas y estrategias. Ideas como reinención del gobierno, nuevo gerenciamiento público, reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos en las últimas décadas.

Sobre la base de esta terminología y rótulos, la Argentina vivió diferentes fases en los procesos de reforma y modernización. La inicial tuvo características estructurales y se desarrolló durante la primera presidencia de Menem (1989-1995). La segunda estuvo conformada por sucesivos procesos de reforma administrativa y modernización del Estado, desde 1994 hasta 2019, con impactos no muy satisfactorios en términos de los objetivos que originalmente se plantearon. A continuación, describiremos algunos aspectos sustantivos de esos períodos poniendo el foco en el impacto de estos procesos sobre la cultura organizacional en la administración pública.

Gráfico 11. Etapas históricas de las reformas y modernización del Estado



Fuente: elaboración propia.

Reforma del Estado (primera generación 1989-1991)

Las transformaciones producto de la reforma del Estado durante el primer Gobierno de Menem (1989-1995) se basaron en cuatro ejes principales:

- a) Transformación del papel del Estado: privatizaciones, descentralización, desregulación, desmonopolización, regulaciones a las empresas privatizadas a través de los entes reguladores;
- b) Estabilidad económica: busca de reducción de la deuda externa, cambios en los ejes impositivos, convertibilidad, reducción del gasto público, integración regional;
- c) Cambios organizacionales y reestructuración del aparato institucional: limitación del papel independiente de la banca oficial, intromisión en la autonomía de las universidades, reducción de organismos del Estado;
- d) Políticas de recursos humanos: Sistema de Profesión Administrativa (SINAPA), sistema de capitalización en las jubilaciones, leyes de empleo y flexibilidad laboral.

Reforma del Estado (segunda generación 1994-1999)

Las llamadas reformas de segunda generación o las segundas reformas del Estado (1994-1999) buscaron mejorar la impronta intraburocrática. Las transformaciones de la administración pública hacia adentro intentaban mejorar la gestión de lo que ya no se podía delegar al mercado, a la sociedad civil o al ámbito estatal subnacional.

Plan de Modernización (1999-2001)

La modernización continuó con el Gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), que orientó sus proyectos de cambio en función de la lógica intraburocrática.

El Plan Nacional de Modernización del Estado de 2000 fue aprobado por el Decreto 103/2001y se propuso ser más ambicioso que un simple plan coyuntural. La modernización del Estado tenía como objetivo el fortalecimiento de la gestión del sector público con la finalidad de aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como la efectividad, la equidad y el *accountability* (rendición de cuentas) en la gestión, especialmente en áreas proveedoras de servicios públicos. De este modo, se sostenía que debía robustecerse la relación entre el Estado y la sociedad.

Se buscaba una administración basada en la calidad institucional, centrada en el ciudadano, con vocación de servicio, eficaz en la gestión y con transparencia en el acceso a la información, que permitiera fortalecer las instituciones y proveer un mejor gobierno para la sociedad. Para ello, se consideraba clave la edificación de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a la realidad social y suministrar adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad. Asimismo, partes centrales del

Plan intentaban poner el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación *managerialista* de gobierno. Tales iniciativas se instrumentaron en la mayoría de los países centrales y en algunos latinoamericanos, como Brasil, Chile, Bolivia y México (Blutman y Cao, 2012).

El Plan de Modernización del Estado tenía tres enfoques: proyectos de modernización estructural, transparencia y política anticorrupción, y cambios del modelo de gestión por una administración pública orientada a resultados. Contaba con estrategias verticales y horizontales. Entre los instrumentos verticales que proponía utilizar, en ciertos organismos seleccionados, se destacaban los siguientes:

- Carta Compromiso con el Ciudadano
- Planificación estratégica
- Reingeniería de procesos
- Acuerdos/Programas

Las transformaciones horizontales hacían referencia a aquellas que serían implementadas transversalmente a toda la administración pública en sus modalidades de gestión, con énfasis en tareas de apoyo y sostén administrativo de las actividades de carácter sustantivo. En principio, la optimización y consolidación de estos sistemas horizontales llevaría a una administración más eficaz y eficiente. Los sistemas horizontales eran los siguientes:

- Recursos humanos
- Compras y contrataciones
- Capacitación y entrenamiento

- Administración financiera
- Gobierno electrónico

Los efectos de la crisis económica, política y social que afectaron al país en 2001 hicieron que los logros en materia de modernización del aparato administrativo no fueran los deseados. No se llegaron a cumplir muchas de las promesas originalmente proyectadas. Los resultados lo pusieron como un intento fallido más en la historia de las reformas y modernizaciones del Estado.

Proyecto de Modernización del Estado (2005-2014)

El Proyecto de Modernización del Estado (2005-2014), que presenta líneas de continuidad con el plan mencionado más arriba, bregaba por el fortalecimiento de la gestión del sector público a partir del reforzamiento de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Sus ejes centrales, con características similares a las anteriores propuestas, colocaron la mira en construir una administración pública más eficaz, eficiente, ágil y equitativa, así como con mayor transparencia institucional.

También apelaba a un bagaje conceptual semejante: desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y recursos públicos, gestión con participación, gobierno y nuevas tecnologías, recursos humanos y capacitación. En este sentido, las acciones implementadas buscaron, entre otras cosas, propiciar avances hacia un gobierno electrónico; generalizar el uso de herramientas de buenas prácticas, tales como planes estratégicos o cartas compromiso. En términos teóricos, gran parte del proyecto se amparaba bajo el paraguas del NPM ya mencionado que, a diferencia del modelo *weberiano*, no disponía de un *corpus* teórico unificado que permitiera delinear un sendero

claro de transformaciones globales para el aparato público. De igual forma, también se identificaban algunos rasgos diferenciales como, por ejemplo, el rol fundamental asignado al Estado como agente de cohesión e integración social, así como promotor del crecimiento de la innovación y la producción.

Plan de Modernización (2015-2019)

El Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) creó el Ministerio de Modernización a través del Decreto 13/2015⁶, que modificó la Ley de Ministerios. Entre sus principales objetivos, se destacaron los siguientes:

1. Diseñar una carrera profesional para el/la empleado/a público basada en el mérito, la capacitación y la gestión de resultados;
2. Consolidar acciones de gobierno abierto;
3. Incorporar tecnologías digitales para una mejor calidad de vida al ciudadano.

Conjuntamente, se dictó el Plan de Modernización del Estado mediante el Decreto 434/2016, que tenía cinco ejes modernizadores:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital;
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos;
3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos;
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública;
5. Estrategia País Digital.

6 En 2018 es degradado al rango de Secretaría de Gobierno por vía de los Decretos 801 y 802.

En este último período, puede citarse un plan de transformación cultural cuyos resultados, dadas las características del aparato público argentino, fue limitado. Klappenbach (2019), en el marco de la modernización del Estado, señala los objetivos planteados:

1. Generar formas creativas e innovadoras de transformación de la cultura organizacional, en consonancia con una gestión pública orientada al ciudadano, a la transparencia, a la obtención de resultados, al gobierno abierto, creativo e innovador;
2. Incentivar y promover la incorporación de buenas prácticas de trabajo y habilidades blandas en los servidores públicos de la Administración Pública Nacional;
3. Consolidar un conjunto de valores que sean compartidos por los miembros de la organización).

Esta síntesis sobre reforma y modernización del Estado nos muestra que, mientras el sistema técnico, el de fines y el económico jugaron un rol central, el sistema social no apareció con claridad en la brújula de las decisiones, por lo que la cultura organizacional fue postergada en el eje de las políticas públicas al interior de las organizaciones del Estado.

6.3. La reforma del Estado y su foco en la cultura

Los procesos reformistas involucran necesariamente al funcionariado público, en especial cuando dichos procesos «atacan» componentes que bloquean transformaciones de los sistemas, estructuras y procesos de la administración pública. Dada esta situación, las reformas afectan o deberían afectar la cultura de las organizaciones públicas y, por ende, la de sus empleados/as. Decimos «deberían afectar» porque, para el caso

argentino, la cultura organizacional fue una variable poco considerada en los sucesivos planes, programas y proyectos de transformación.

Estas formulaciones a la manera de hipótesis operativizan lo señalado antes:

1. los procesos de reforma del Estado en la Argentina puestos en marcha no tuvieron en cuenta la cultura organizacional;
2. dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos de reforma;
3. la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización: puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambio.

Desde esta perspectiva, observamos que la cultura organizacional ha sido descuidada en una doble perspectiva: por un lado, en el diseño e implementación de los proyectos reformistas, por otro lado, en los estudios académicos sobre el tema de la reforma del Estado. Estas omisiones explican, en parte, la ponderación de las áreas y materias a reformar, los resultados parciales de la reforma y su evaluación, así como su impacto en la relación intraburocrática y en el vínculo Estado-sociedad civil. En tal sentido, creemos que las transformaciones fueron solo cosméticas, sin tener en cuenta mecanismos que acompañen dichas modificaciones en el plano de la cultura organizacional con impacto en valores y presunciones básicas de los/las empleados/as públicos.

Por consiguiente, planteamos en este trabajo que la cultura organizacional del ámbito público es un factor que puede potenciar, obstaculizar o frenar los programas de reforma del Estado, reformas administrativas o modernización del Estado. Al igual que en la mayoría de las organizaciones, en la administración pública, puede ocurrir que

la visión y la estrategia de los procesos reformistas se orienten en una dirección y la cultura organizacional en otra, modificando los efectos esperados y alterando sus resultados.

Señalamos que la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva cultura de la responsabilidad, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos/as por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, rescatamos el componente político que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no solo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

En esta línea, el papel de la cultura es marcado por Oszlak (1999) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Mientras que en las reformas de primera generación se contemplaron principalmente consideraciones de tipo jurídico y financiero, en las de segunda generación, las transformaciones tuvieron un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante.

Dentro de este marco de ideas, los estudios acerca de la cultura organizacional nos enseñan algunas lecciones que no podemos menospreciar. En primer lugar, que el Estado y sus dependencias, al igual que otros tipos de organizaciones, dentro de sus elementos estructurantes, presentan una cultura organizacional. En segundo lugar, que la cultura es esencialmente invisible, representada por un conjunto de modelos mentales relativamente compartidos. En tercer lugar, que la cultura organizacional suele ser un elemento estable de

la organización y, por lo tanto, difícil de cambiar, ya que representa el aprendizaje acumulado de un grupo humano a lo largo de un período muy prolongado (Felcman, 2015).

El conjunto de dependencias funcionales que constituyen el sector público puede y debe ser considerado una organización y, por lo tanto, abordado para su estudio desde un enfoque sociotécnico, como enunciamos anteriormente.

Todo grupo de personas que se reúne con algún propósito define ciertos usos y costumbres e institucionaliza criterios sobre lo que es bueno y lo que es malo, lo aceptable e inaceptable. El conjunto de estos elementos configura modelos mentales, conceptos, hábitos y formas de relación que pueden ser resumidas en la categoría de análisis: cultura organizacional.

En síntesis, creemos que la cultura organizacional influye en:

- qué valora la gente y cómo se comporta dentro de la organización;
- el tipo de comportamiento que se alienta y se castiga;
- el grado de compromiso para con la organización;
- el funcionamiento de la organización, operando de manera invisible sobre los métodos y técnicas de gestión y administración;
- cómo se enfrentan los problemas y cómo se piensan las soluciones;
- la percepción de la realidad organizacional por parte de los que pertenecen a la organización en cuestión;
- la actitud frente al cambio.

Un estudio empírico que realizamos tuvo como objetivo medir valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas, a fin de elaborar un diagnóstico de la cultura organizacional existente en la Administración Pública Central argentina (Blutman, 2009).

Se utilizaron técnicas de recolección de datos cuantitativas y cualitativas. El diagnóstico elaborado facilita la lectura y aprendizaje del mapa cultural de la administración pública. Se concluyó que la cultura organizacional pública existente tiende a asemejarse a modelos organizacionales tradicionales, como surge de esta breve síntesis de conclusiones que retoma el marco conceptual visto anteriormente:

- el conjunto de valores que hemos denominado «valores laborales básicos» ocupan un lugar preferente; en segundo lugar, se ubican los valores laborales sociales, y es escasa la importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización;
- los tipos culturales dominantes corresponden a los tipos tradicionales, y la cultura organizacional es predominantemente apática y parcialmente paternalista;
- las presunciones básicas indicarían que tiende a ser destacable la percepción de distancia respecto de los centros y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones, y que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos;
- los relativamente altos niveles de *power distance* parecen sugerir que las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías, en el cual existe una marcada dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos. Es decir, los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones;

- el cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional;
- por todo lo señalado en los cinco ítems anteriores, la cultura organizacional indicaría que la Administración Pública Central constituía en aquel momento, y probablemente hoy también, un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada;
- este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de reforma y/o modernización del Estado, constituiría un obstáculo.

6.4. Frustración organizacional en la administración pública

Un dato relevante en el análisis sobre tipos culturales es el «índice de frustración organizacional» que mide la distancia entre los tipos culturales existentes y los tipos culturales deseados. Se ha detectado, como se mencionó antes, que los dos tipos culturales apático y anómico predominan ampliamente en la cultura organizacional pública. A la inversa, si analizamos las preferencias, estas se inclinan por los tipos culturales integrativos. A partir de estos datos, podemos extraer como conclusión que el índice de frustración organizacional tiende a ser importante.

Llamamos *índice de frustración organizacional* a la brecha existente entre los valores actuales y los deseados. Esto no es visto negativamente, sino como una medida de la deseabilidad del cambio o vinculada con ella. En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer cómo se hacen las cosas, y no tanto qué y para qué. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos.

Este conjunto de rasgos, sumados a otros como la disfuncionalidad y la lentitud en procesos y toma de decisiones, son reflejo de una cultura organizacional que podemos asociar con la lógica del expediente, regida por parámetros estáticos y marcadamente burocratizados.

6.5. Dispositivos culturales informales

Podemos encontrar, además, dispositivos culturales informales, es decir, un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior del aparato público: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas.

Entre estas conductas hallamos (solo para ejemplificar) el uso flexible y discrecional de los tiempos, tanto en lo relativo a los horarios de entrada y de salida del trabajo como de almuerzo y descanso; las formas de ascenso en la organización que no se corresponden con condiciones de idoneidad y experiencia en el puesto de trabajo; el sistema de castigos y recompensas no formales que influyen de manera determinante en el desempeño de la tarea, guiado por criterios en los que prima el interés personal, la afinidad política e ideológica y las relaciones de amistad; el uso privado de herramientas públicas (papel, impresiones, fotocopias, teléfono, automóviles, etc.) de manera discrecional; los mecanismos de control de ausentismo y licencias incoherentes o inexistentes; la inconsistencia en la asignación de tareas con respecto al cargo que se ocupa oficialmente. Son transgresiones cotidianas que, por supuesto, no se reducen al ámbito público, pero que sí se presentan en él de forma singular.

Dicho esto, el sistema de normas y valores que parece estar regulando la conducta de los/las empleados/as estatales se complejiza y muestra algunas deficiencias y particularidades. La cultura organizacional pública supone objetivos oficiales, procedimientos normados y roles institucionales claramente establecidos, pero también un conjunto de reglas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera categórica en la regulación de los comportamientos al interior de la organización. Dichas prácticas organizacionales configuran respuestas alternativas, rebeldías organizacionales, estrategias *ad hoc* para desempeñar cotidianamente la gestión pública y que, de algún modo, entran en conflicto con la norma o, por el contrario, llenan el vacío normativo. Estas estrategias utilizan los márgenes de discrecionalidad que deja una estructura normativa y formal poco coherente e incumplida.

Los procedimientos, reglas y prácticas de los/las empleados/as públicos influyen en gran medida sobre la capacidad y efectividad institucional en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por eso resulta de fundamental importancia comprender sus características en el funcionamiento concreto de las instituciones. Debería ponerse en discusión, en el historial de los temas reformistas implementados, las dificultades y la consiguiente necesidad de planificar de manera integral las medidas para una efectiva modernización del Estado y de poner esa visión en la agenda gubernamental para un mejor funcionamiento del Estado a futuro.

Concluyendo...

Partimos de una serie de consideraciones iniciales que estaban dirigidas a mostrar, primero, que los procesos de transformación del Estado que se han puesto en marcha en la Argentina tuvieron escasamente en cuenta la cultura organizacional. Segundo, que dicha omisión incide

en el desarrollo de los procesos de transformación. Tercero, que la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios. Los rasgos presentes en la cultura organizacional tienden a contrarrestar los efectos modernizantes de la retórica de los procesos de transformación.

El éxito de cualquier proceso de reforma estaría condicionado a que se produzcan transformaciones importantes en el ámbito cultural. El cambio de la cultura implica una modificación sustancial de una situación estructurante, una cristalización que debe romperse para construir nuevos valores, nuevos modelos. En este sentido, resultará necesario elevar, en primer lugar, los niveles de tolerancia a situaciones de incertidumbre provocadas o acrecentadas por el cambio organizacional. En segundo lugar, será indispensable introducir modificaciones en el tipo cultural, en pos de incorporar rasgos propios de los nuevos modelos, en especial del tipo cultural que hemos definido como integrativo. Ello traería como consecuencia cambios en el mapa valorativo de la cultura organizacional impulsando una mayor priorización de valores como el desafío, la necesidad de aprendizaje y el crecimiento, por mencionar los más importantes.

El futuro del Estado y la cultura organizacional

7.1. Los escenarios

Anticipar el desempeño de lo social implica un desafío complejo, que encarna peligros para quienes se abocan a tal tarea, pues los escenarios futuros contruidos en el pasado han presentado un alto nivel de error. Dicho de forma directa, es común que trabajos prospectivos de alta factura técnica hayan afirmado la ocurrencia futura de situaciones que, cuando los plazos se cumplieron, no fueron consistentes con lo real (Blutman y Cao, 2019).

Respecto al Estado observamos dos grandes corrientes frente al futuro: una que considera bastante estable la situación actual y, por lo tanto, prevé solo cambios menores —y entonces los futuribles tienen el carácter de una evolución tendencial—, y otra que entiende que el equilibrio es precario y que estamos atravesando un período de importantes mutaciones. Estas tendencias no solo difieren en cuanto al futuro, sino también en el análisis del proceso que llevó a la situación actual. Separamos estos análisis en ortodoxos y heterodoxos, destacando miradas distópicas y utópicas.

Rescatamos la metodología de análisis prospectivo que consiste en trabajar sobre un campo de conocimiento para la interrogación sistemática y organizada del porvenir (Blutman y Cao, 2019). Se parte del supuesto de que es posible construir escenarios futuros alternativos factibles, seleccionar el axiológicamente considerado mejor y proponer una estrategia para alcanzarlo. Su objetivo no es lograr que haya correspondencia entre el futuro previsto en un texto y la realidad, sino estimular en los tomadores de decisiones la capacidad de elaborar respuestas a circunstancias previsibles, de forma que no trunquen el horizonte utópico. Se trata de anticipar o tener preparadas buenas respuestas para cuando se presenten problemas u oportunidades. Analizar el sistema sociotécnico y, en ese marco, la cultura organizacional es crucial para prepararse ante los cambios que se vislumbran.

Si bien existe una cierta racionalidad en el funcionamiento del todo social, la existencia del azar y las limitaciones en la capacidad de obtener y gestionar información llevan a que las previsiones que hagamos resulten siempre incompletas. En estas limitaciones están, asimismo, las promesas: el porvenir aparece como un espacio de libertad, poder, voluntad, imaginación y creatividad.

Ahora bien, pensar el porvenir no es un ejercicio libre e inocente, sino que está cruzado por intereses, condiciones materiales, prejuicios e historia. No es menor el poder que se adquiere si se logra proyectar la visión propia a un conjunto más vasto de personas (tanto analistas como tomadores de decisiones), puesto que esa perspectiva influirá sobre los diseños del hoy en vistas al mañana.

El posicionamiento de actores, especialistas y ciudadanos/as —y su imaginario utópico y distópico— se elabora a partir de sus respectivos

lentes ideológicos —sus intereses, miedos y sueños— que son la base para construir los respectivos parámetros de su mirada del futuro (Blutman y Cao, 2019).

La mirada ortodoxa se desarrolla en una serie de trabajos realizados por futurólogos ligados al *establishment* y los organismos internacionales y multilaterales de crédito. A grandes rasgos, prevén que, sin estar exentos de tensiones y problemas, continuará, primero, el despliegue de la globalización y, segundo, habrá una profundización y extensión del rol del mercado en todos los órdenes de la vida social. Los documentos citados y los diferentes escenarios expuestos en ellos se mueven dentro de las coordenadas políticas y económicas que marcan estos dos elementos y que estos organismos consideran como el único camino no solo posible, sino también deseable. Su expectativa es la profundización de ciertas tendencias vinculadas con un capitalismo que propicia la desregulación y liberalización de la economía y, como contrapartida, el retroceso del Estado interventor. En el ámbito de su relación con la sociedad civil, favorece la individualización del ciudadano, la internacionalización de la política y el auge de los estándares y normas internacionales que organicen los mercados y tipifiquen productos y procesos.

La democracia es vista como una forma de gobierno cuyo centro está constituido por un conjunto de reglas que establecen quiénes están autorizados a adoptar las decisiones colectivas. Los valores sustantivos de representación popular, igualdad y participación son poco valorados y, en general, la política es considerada un tema secundario para la vida cotidiana. La tarea central del régimen democrático es la de custodiar un sistema que garantice libertades civiles, derechos de propiedad y bajos costos de transacción. La primacía del sistema liberal posibilitará

la prevalencia del mercado como espacio de libertad y facilitador de las interacciones entre Estado, agentes económicos y sociedad civil.

Con el fin de garantizar la previsibilidad y permanencia de las reglas de juego, el mercado aparecerá como la alternativa inevitable frente a los crecientes problemas que produjo el intervencionismo estatal a lo largo del siglo xx. La sociedad civil existirá libremente en un espacio de competencia perfecta en donde participan multiplicidad de actores que interactúan y generan intercambios sin restricciones. El/la *entrepreneur* será el modelo, ya que representa los valores de una sociedad que estimula la salida individual y los deseos de superación a través de mecanismos de creatividad y transformación.

Sin la extensión ni la difusión de los trabajos desarrollados por la ortodoxia, visiones alternativas también crearon sus propias prospectivas. Estos desarrollos heterodoxos tienen menos unanimidad que las que describimos más arriba, puesto que no son propuestos por un emisor tan sólido como el constituido por los organismos multilaterales.

Hay una tendencia a la generación de un contrapoder que limite al poder mercantil; es decir, diseñar la manera de organizar una gobernanza alternativa a la que se estructura detrás de instituciones que promueven la libre circulación de bienes, servicios y dinero.

En cuanto a la gestión estatal, se prioriza su carácter de sostén de un cierto orden social. Si bien la tarea de brindar o regular servicios es importante que sea eficiente, esta es vista como subordinada al central capítulo de la gobernabilidad. El papel del Estado intervencionista es crucial, así como el rol de la sociedad civil en ejercitar las demandas a las autoridades.

Teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, se trabajó sobre la base de tres posibles escenarios —modelizados— (Blutman y Cao, 2019) que resumiremos en los siguientes renglones:

1. Dogma vigente (ortodoxia): se trata de un modelo refinado, con altos grados de consistencia interna. Está asociado con el papel central del mercado y tiene sus principales mentores en los países de la OCDE y los organismos multilaterales de crédito (por ejemplo, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio). En términos generales, plantea políticas de continuidad en lo que refiere a instrumentos y herramientas estatales. El nombre de «dogma vigente» se debe a que, por una parte, tiene un discurso cerrado al cambio y por ello se presenta como incuestionable (en este caso, dada su argumentación basada en un alto determinismo), y, por otra parte, el adjetivo «vigente» apunta a señalar que, a diferencia de las otras dos corrientes, mantiene una acogida en general favorable en el *establishment*.
2. Camino sinuoso (heterodoxia reformista): este conjunto de ideas, que fue desarrollado por la socialdemocracia europea a partir del colapso del mundo soviético, la cuasi desaparición de su tradicional clientela obrera y el surgimiento de nuevas problemáticas —por ejemplo, ecológica, de identidad sexual, de derechos a la información— pone el centro de gravedad de su teoría sociológica y política en la sociedad civil. Plantea reformas y continuidades en lo que hace a la visión liberal tradicional. ¿Por qué se denomina «camino sinuoso»? Las posturas socialdemócratas han ido modificando sus posiciones tanto en la defensa o no de ciertas políticas públicas, como en la misma definición de los sujetos a quienes convocar como fuerza política.

Así, su recorrido no ha sido recto o claro, sino sinuoso, ya que es fácil detectar oscilaciones de sus posiciones entre el socialismo y el liberalismo.

3. Regreso al futuro (heterodoxia radical): se caracteriza por resaltar el carácter fundamental del intervencionismo estatal en la tarea de reconstruir un programa que represente los intereses de los sectores populares. El nombre alude al hecho de que la centralidad del Estado en la vida social fue un fenómeno ya conocido en el siglo xx, mientras que el oxímoron sugiere que esta vuelta ya no es al pasado, aunque lo parezca: no se puede volver al pasado y es posible aprender de la historia.

Así como se pueden observar esos escenarios, también podemos descartar otros. Por ejemplo, existen otras «familias» ideológicas que tienen menos posibilidades de transformarse en las ideas rectoras de la organización estatal en los próximos años, aunque no pueden descartarse de forma definitiva. Entre las perspectivas que hoy tienen esta posición secundaria, citamos las relativas a autoritarismos y/o militarismos extremos, izquierdas de visión internacionalizante y seguidores de ideas de base ecologista o comunitarista.

Veremos a continuación los rasgos básicos de cultura organizacional para los tres escenarios posibles, tomando en consideración dos dimensiones de las planteadas más arriba: tipos culturales y presunciones básicas.

7.2. Escenarios y tipos culturales

En un intento por vincular ahora escenarios y potenciales estados futuros de la cultura organizacional pública para cada uno de ellos, desarrollaremos algunas ideas sobre escenarios y tipos culturales,

siguiendo la idea de asociar a cada escenario un tipo cultural ideal, teniendo en cuenta que los tipos ideales no existen empíricamente en estado puro. Plantearemos la consideración de estos tipos ideales como un recurso metodológico destinado a identificar extremos teóricos. La realidad se encargará luego de mostrar combinaciones híbridas.

Partiendo de los cinco tipos culturales descriptos en puntos anteriores: apático, anómico, paternalista, exigente e integrativo (ver gráfico 7 y cuadro 1), podemos observar:

1. Dogma vigente: se orientaría centralmente al tipo cultural exigente en línea con la mimesis de lo público con las estructuras de las organizaciones privadas. Hay un énfasis en objetivos y resultados, búsqueda de la eficiencia, importancia de lo técnico más que lo humano. El individualismo y el progreso personal son ejes conceptuales principales.
2. Camino sinuoso: habría un predominio del tipo cultural integrativo, en el que la participación y el vínculo con la sociedad civil son centrales. Hay una combinación entre la orientación a los resultados y el cuidado de la gente: visión, compromiso, trabajo en equipo, buena comunicación, preocupación por el desempeño individual y grupal, participación plena, toma de decisiones colectivas, rendición de cuentas frente a asambleas y pares, *managing without managers*.
3. Regreso al futuro: se correspondería con modelos de gestión neweberianos destinados a modificar el pasado burocrático con la incorporación de herramientas de gestión modernas, aunque manteniendo esquemas de paternalismo (importancia de los/las líderes) combinados con controles procedimentales tradicionales.

La intervención del Estado es tan fuerte que se superponen las unidades organizativas y los diferentes sistemas de monitoreo. De todas maneras, hay una orientación a incorporar nuevas tecnologías destinadas a promover la obtención de resultados que priorizan lo social y la redistribución, con alta interacción entre actores, valoración del desempeño tanto individual como grupal y esquemas meritocráticos de progreso. Son, en definitiva, burocracias más abiertas, orientadas a la ciudadanía y la calidad de servicio, con modernización tecnológica de gestión.

En el cuadro 2 puede verse una sistematización esquemática de los tres modelos, con el agregado de un cuarto (burocracia weberiana) que facilita la visualización del punto de partida dentro del eje origen/futuro.

Cuadro 2. Tipos culturales en el futuro estatal

	Tradicionales			Neoorganizacionales	
	Paternalista	Apático	Anómico	Exigente	Integrativo
Dogma vigente				X	
Camino sinuoso					X
Regreso al futuro	X	X		X	X
Burocracia tradicional	X	X			

Fuente: elaboración propia.

7.3. Escenarios y presunciones básicas

Para este punto trabajaremos con el mismo esquema, seleccionando algunas presunciones básicas que surgen de los trabajos de Hofstede y Globe mencionados en el apartado correspondiente. Trataremos de establecer una vinculación entre escenarios y algunas de las nueve presunciones básicas oportunamente presentadas.

Desde el punto de vista metodológico, en cada presunción básica, haremos comparaciones entre los modelos organizacionales analizados en el punto anterior para cada uno de los tres escenarios futuros, y agregaremos el modelo organizacional weberiano tradicional, a los efectos de facilitar la comprensión del eje origen/futuro. En todos los casos, las comparaciones se establecerán en función de una escala ordinal de cuatro categorías: muy alto/alto/bajo/muy bajo.

Debe quedar claro que las categorías de una escala ordinal no «miden» de manera absoluta un estado de situación, sino que lo hacen siempre por comparación con las restantes categorías de la escala. Por lo tanto, para cualquier presunción básica de las que veremos a continuación, cuando categorizamos un modelo organizacional como «alto», siempre lo haremos considerando que será más bajo que «muy alto» y más alto que «bajo».

Tolerancia a la incertidumbre: es un elemento central del dogma vigente (DV) y ocupa el lugar más alto de la escala. En este modelo organizacional, se trabaja permanentemente bajo presión de objetivos versus resultados, esquema que, a la vez, es clave del sistema de premios y castigos. En el otro extremo, se encuentra el modelo weberiano (W) tradicional, en el que la tolerancia a la incertidumbre es la más baja de todas: el comportamiento se encuentra completamente regimentado

por normas, procedimientos y reglas escritas, y no se toleran desvíos al respecto. El regreso al futuro (RF), si bien es un modelo organizacional regimentado, presenta una tolerancia a la incertidumbre más baja que el W y por mayor flexibilidad que el RF exhibe en cuanto al cumplimiento de reglas y procedimientos. En tanto, en el camino sinuoso (CS), la tolerancia a la incertidumbre no es tan alta como en el DV, porque los procesos participativos la limitan.

Distancia de poder: tiene su más alta expresión en el modelo W y un poco menos en el RF por una mayor flexibilidad en el control jerárquico. En tanto que en el CS encontramos la distancia de poder más baja, por ser este un modelo fuertemente horizontal con control de pares, mientras que en el DV esto sucede, pero en menor medida, porque la supervisión sigue siendo jerárquica.

Colectivismo: tiene en el CS su máxima expresión, ya que lo colectivo predomina sobre lo individual, mientras lo contrario sucede en el DV, en el que se valoriza la labor individual por sobre la del conjunto. En el mismo sentido, el W es muy parecido al individualismo del DV, aunque en menor medida por cuestiones vinculadas al paternalismo que este modelo incorpora, mientras el RF supera en cierta medida al individualismo del W, por la modernización de modelos de gestión que enfatizan participación y trabajo en equipo.

Orientación al futuro: es muy alta en el modelo DV, porque están más instaladas las prácticas de planificación estratégica y simulación de escenarios para sostener posiciones en mercados relativamente competitivos. Esto mismo se da en el modelo CS, aunque en menor medida, porque la participación hace más dificultosa y lenta la aplicación de este tipo de prácticas. En el otro extremo, encontramos al

W, en el que el presente predomina, por ser un modelo organizacional cuyo objetivo central es repetir comportamientos normatizados. En el RF hallamos la misma característica, pero atenuada por una mayor flexibilización en la aplicación del sistema normativo y una mayor orientación al cliente/la ciudadanía, que requiere imaginar sus futuros estados de demandas y preferencias.

Orientación a la performance: es muy alta en el pensamiento del DV, ya que se trata de alentar y recompensar a los individuos por el desempeño, logro de metas, productos desarrollados y resultados obtenidos. En menor medida, esto mismo lo podemos ver en el RF, por la característica de progreso meritocrático que este modelo impulsa. En el otro extremo, tendremos una orientación a la *performance* muy baja en el modelo W, ya que se busca el cumplimiento de normas. El modelo CS estaría en un estadio intermedio entre el W y el RF.

Como hemos señalado en varias oportunidades, cada uno de los cuadrantes donde se cruzan tipos culturales y presunciones básicas con escenarios futuros tiene una connotación ideológica que lo caracteriza. Cuando veamos más adelante la utilización de técnicas y herramientas específicas en el marco del modelo sociotécnico, estas tienen que ser consideradas del mismo modo, dado que existen campos paradigmáticos que referencian su uso.

Cuadro 3. Escenarios y presunciones básicas

		Dogma vigente DV	Camino sinuoso CS	Regreso al futuro RF	Burocracia tradicional W
Tolerancia a la incertidumbre	Muy alta Alta	X		X	
	Baja Muy baja		X		X
Distancia de poder	Muy alta Alta			X	X
	Baja Muy baja	X	X		
Colectivismo	Muy alto Alto		X	X	
	Bajo Muy bajo	X			X
Orientación al futuro	Muy alta Alta	X		X	
	Baja Muy baja		X		X
Orientación performance	Muy alta Alta	X		X	
	Baja Muy baja		X		X

Fuente: elaboración propia.



Parte 3. Propuestas para el cambio cultural

En la parte 3 del artículo, presentaremos algunas herramientas y estrategias para el cambio cultural. La intención es mostrar que dado un conjunto de elementos teóricos, también es posible introducir elementos prácticos para la intervención organizativa en el aparato estatal. De este modo, se ofrecen algunos instrumentos y herramientas para la actuación en el sector público, sin caer en el reduccionismo de la única receta acrítica o alejada de las variaciones contextuales. Le agregamos una agenda ordenada por ejes al solo efecto de mostrar algunos puntos destacables a considerar a futuro.

8

Pañol de estrategias y técnicas de intervención organizacional

Decidimos encabezar este capítulo con el concepto de *pañol*, tomando la definición que el *Diccionario de la Lengua Española* le da a esta palabra: «Cada uno de los compartimentos que se hacen en diversos lugares del buque, para guardar víveres, municiones, pertrechos, herramientas, etcétera». En los establecimientos fabriles, se lo utiliza también con frecuencia para identificar el lugar donde se guardan herramientas; es muy común oír hablar de pañol de herramientas en tales organizaciones.

A partir de esta definición, el capítulo pretende aportar, a la manera de un pañol, un primer y tentativo inventario de las herramientas de intervención/transformación que las organizaciones públicas utilizan a la hora de mejorar su *performance*, de ser más efectivas, eficaces y eficientes, y de cambiar ciertos estados de situación e influir sobre la modificación de otros.

Siguiendo entonces lo visto en puntos anteriores, consideraremos todas estas herramientas de intervención como «tecnologías» (recordemos: instrumentos que se utilizan para transformar la realidad) que catalogaremos y clasificaremos dentro de cada una de las dimensiones que componen nuestro marco conceptual.

Dentro de cada dimensión de nuestro marco conceptual, mencionaremos tecnologías, varias de las cuales estarán desplegadas en diversos componentes instrumentales. Lo haremos para las dimensiones subsistema técnico, subsistema social, subsistema de fines, evolución histórica y escenarios futuros, y dejaremos de lado el sistema económico en este inventario.

Concebir el inventario de esta forma responde también a la creencia y convicción de que las transformaciones en un sistema sociotécnico pueden tener origen en cada una de las dimensiones que lo integran. Así, algunas transformaciones e intervenciones pueden tener su origen e impacto en:

- el subsistema técnico: por ejemplo, digitalización de trámites, nuevas formas para medir la *performance* organizacional;
- el subsistema social: por ejemplo, cambios en prácticas de trabajo cooperativo, modificación de hábitos y rutinas;
- el subsistema de fines: por ejemplo, nueva visión, nuevos propósitos;
- los subsistemas técnicos, social y de fines simultáneamente.

En cuanto a las tecnologías inventariadas, no se han utilizado aquí criterios de inclusión o exclusión originados en principios ideológicos. Las políticas públicas vinculadas a la reforma y modernización del Estado provienen de paradigmas y visiones del mundo con entramados ideológicos particulares y diferenciales. Consideramos entonces que las tecnologías de transformación e intervención emergen y son sustentadas por tales fundamentos paradigmáticos.

Si bien algunas de estas tecnologías tienen características universales, una exploración en profundidad mostrará, en general, la vinculación entre paradigmas, metáforas y resolución de problemas, al decir de Gareth Morgan (1996). Aun así, aquí se pretende inventariar tecnologías utilizando criterios paradigmáticos amplios. De esta forma, se verá que en el inventario conviven tecnologías provenientes del paradigma weberiano tradicional, del paradigma neoliberal con sus aportes tecnológicos denominado NPM y de los paradigmas neoweberianos y participativos más contemporáneamente en emergencia.

Con lo afirmado, queremos poner de manifiesto nuestro alejamiento de posiciones asépticas y acríticas que pretenden mostrar que la aplicación de tal o cual medida no tiene una visión que la sustenta y es la única y mejor forma de resolver un problema de manera universal. Dicho esto, el inventario se confeccionó con criterios amplios procurando no excluir tecnologías provenientes de tal o cual campo paradigmático.

Los estudios sobre trayectorias tecnológicas tienen antecedentes internacionales y nacionales. Entre los primeros se pueden destacar los aportes de Osborne y Gaebler (1992), referidos a tecnologías de gestión vinculadas al NPM, y los trabajos de Pollitt y Bouckaert (2004), que aportan elementos valiosos de *benchmarking*, mientras que en la Argentina hay una larga tradición iniciada en los años sesenta en la cátedra de Sociología de las Organizaciones de la FCE/UBA y continuada con desarrollos sobre la historia, inventario y caracterización del saber administrativo.

Dentro del marco del sistema sociotécnico ya explicitado, existe un conjunto de herramientas que pueden colaborar en los cambios de la cultura organizacional en las organizaciones públicas. Sin embargo, el hecho de ser necesario un período prolongado para verificar impactos

sobre la cultura organizacional nos obliga a dejar en claro que el uso de una o dos de estas herramientas no derivará automáticamente en un cambio. Para ello se requiere un plan específico con dirección estratégica que incluya pasos necesarios para las transformaciones que la organización necesita y una sostenida aplicación de dicho plan para que los cambios se evidencien.

Finalizaremos enfatizando que son aportes para un futuro inventario de tecnologías de transformación e intervención organizacional pública, que si bien está alineado con el marco conceptual general, no debe considerarse exhaustivo y, en más de un caso, puede ser redundante. Además, cada tecnología demandaría una explicación específica con su uso focalizado y las estrategias de intervención necesarias y, a los fines de este trabajo, solo las mencionaremos para dar cuenta de su existencia e importancia. En este sentido, habrá que tenerlo en cuenta como punto de partida para futuras contribuciones.

8.1. Pañol de herramientas tecnológicas

1. Dimensión Sistema Técnico

- a) Planificación operativa y programación
 - Optimización de tiempos
 - Vínculos programáticos entre metas, actividades, tareas
 - Diagramación en *Gantt*
 - Diagramación en *Pert*
 - Acuerdos-programa
 - Análisis y gestión de procesos
- b) Presupuesto
 - Tradicional

- Por programas
- Plurianual
- Base cero
- Por resultados/por *performance*

c) Finanzas

- Ahorros «*top-down*»
- Reorganización por tipo de gasto («*cheese slicing*»)
- Eliminación de partidas al finalizar el período presupuestario
- Asignación presupuestaria «en bloque»
- Reasignación de partidas

d) Contabilidad

- Método de partida simple
- Método de partida doble
- Criterio de lo percibido
- Criterio de lo devengado
- Balances económicos
- Balances sociales
- Contabilidad ecológica

e) RR.HH.

- Carrera administrativa: concurso, capacitación y evaluación de desempeño
- Crecimiento por calificación, *seniority* y *performance*
- Sistemas de progreso meritocráticos
- Servicio civil unificado
- Evaluación por metas y resultados
- Gestión por competencias

- Sistema de remuneraciones que tienda a valorar lo grupal y lo individual
- Empoderar a empleados/as
 - Eliminación de niveles jerárquicos que no agregan valor
 - Descentralización organizacional
 - Eliminación de las fronteras funcionales
 - Estructuras matriciales
 - Equipos de trabajo autogestivos de alta *performance*
 - Equipos de mejora continua

f) Control

- Tablero de comando/objetivos (*Balanced Scorecard*)
- Evaluación *ex ante*, durante y *ex post*
- Auditorías centrales
- Auditorías externas
- Auditorías financieras y presupuestarias
- Auditorías sobre *performance*

g) Diseño y gestión organizacional

- Organizaciones especializadas vs. multipropósito
- Centralización vs. descentralización administrativa
- Coordinación entre departamentos y agencias
- Escala organizacional
- Desregulación
- Contratos de gestión
- Estructuras matriciales
- Concesión de servicios
- Organizaciones reguladoras y de control
- Descentralización y deslocalización de servicios y de recursos
- Reingeniería de procesos

h) Componentes de insumo y producto

- Gestión de *stocks*
- Gestión de compras

i) Modernización tecnológica

- Digitalización
- *Paperless office*
- Trámites y gestión *online*
- De procesos y procedimientos
- Gestión de procesos
- Trabajo en red
- Telemática
- Tecnologías de información y comunicación (TIC)
- Teletrabajo/*Home office*
- Trabajo en equipo virtual
- Laboratorios de invención/innovación

j) Vinculación con la ciudadanía

- Posibilidades de elección de servicios por parte de los ciudadanos del sector público
 - Diseño de sistemas de elección múltiple
 - Sistemas de información para clientes/usuarios
 - Gobierno electrónico (*e-government*)
 - Gobierno abierto
- Elección competitiva
 - Diseño de sistemas de elección competitiva
 - Programas de reintegros e incentivos
- Aseguramiento de la calidad (*Customer Quality Assurance*)
 - Cartas compromiso
 - Estándares de calidad de servicio

- Compensación a usuarios por disminución en la calidad del servicio
- Garantía de calidad
- Inspecciones de calidad
- Sistema de reclamos
- Ombudsman
- Encuestas de calidad de servicio
- Publicación de resultados
- Relevamiento de opinión
 - Entrevistas
 - Encuestas
 - Cuestionarios

k) *Performance*

- Gerenciamiento basado en objetivos/resultados de algunas organizaciones o áreas
 - Creación de organizaciones cuasiautonomas (*quangos/quasi autonomus non governmental organizations*)
 - Creación de cuasimercados (salud, educación)
 - Gestión de fondos especiales
- Gestión del desempeño (*Performance Management*)
 - Contrato de *performance*
 - Presupuesto por *performance*
 - Medición de la *performance*
 - Premios por *performance*
 - Reconocimiento simbólico

2. Dimensión Sistema Social

a) Valores

b) Artefactos

- Simbología

- Historias
- Relatos
- Rituales
- Personajes claves/héroes
- Celebración de eventos
- Celebración de logros
- Aprendizaje del error
- Conmemoraciones
- Reconocimiento
- Liderazgo
- Dinámica Grupal
- Clima

3. Dimensión Sistema de Fines

- a) Claridad de rol
 - Desacoplar las funciones de planificar y de accionar
 - Separar proveedores de compradores
- b) Claridad de propósito y dirección
 - Revisión periódica de programas
 - Reglas del ocaso (*Sunset Rules*) que identifiquen tiempos de principio y fin de programas
 - Orientación a resultados
 - Formalización de visión, misión y valores
 - Dispositivos para la generación de visión compartida
 - Códigos de ética
 - Valores en acción a partir de indicadores comportamentales
- c) Planificación estratégica participativa
 - Dirección estratégica

- Escenarios futuros
- Situación actual
- FODA
- Metas
- Brechas
- Políticas programas y acciones
- Monitoreo

4. Dimensión Contexto, historia y futuro

- Juegos de simulación
- Ensayo de escenarios
- Opinión expertos
- Análisis econométricos
- Nube de temas
- Cuestionarios
- Paneles temáticos
- Método Delphi
- Conferencias/talleres
- Análisis de actores
- Votaciones interactivas
- Árbol de objetivos y problemas
- Análisis de indicadores
- *Benchmarking*

5. Diagnóstico organizacional

a) Técnicas de diagnóstico

- Entrevista en profundidad
- Encuesta estructurada o semiestructurada
- Cuestionarios abiertos, semiabiertos, cerrados

- Grupos focales
- Método Delphi
- Observación participante y no participante
- Análisis diacrónico y sincrónico
- Diagramación de escenarios y actores
- Historia de vida organizacional

b) Indicadores

- Insumos
- Procesos
- Productos
- Impacto
- Efecto
- Eficacia
- Eficiencia
- *Benchmarking*
- Equidad
- Cualitativos
- Sostenibilidad
- Género
- Evolución
- Georreferenciales
- Ciencia, tecnología e innovación
- Cibermetría
- *E-government*

Elementos para elaborar una agenda: una mirada holística sobre la cultura organizacional

Como aporte final, y según los ejes trabajados a lo largo de este CUINAP, desarrollaremos algunas líneas de acción para un cambio en el modelo de gestión pública teniendo en cuenta la cultura organizacional. Desplegamos estos aportes siguiendo los ejes de fines, sistema tecnológico, sistema social y escenarios, considerados todos ellos de manera holística e interactiva.

El listado que presentamos, como todos los que fuimos señalando, es solo una muestra de acciones que debería, por un lado, ampliarse y, por el otro, generar mayor especificidad. Nuestra intención es señalar posibles acciones que faciliten los procesos del cambio cultural.

9.1. Eje fines

- Integralidad de los cambios: planteamos la idea de ver a las organizaciones como sistemas sociotécnicos. Esto implica la necesidad de tener en cuenta holísticamente todas las dimensiones a la hora de impulsar cambios. Fines, tecnologías, cultura y escenarios deben considerarse de manera simultánea y combinarse virtuosamente.

- Consolidación paradigmática y nuevo rol del Estado: los modelos de Estado weberiano y neoliberal deberán repensarse, sea en términos de un Estado posburocrático, de un Estado igualitario participativo o de una combinación virtuosa entre ambos. Eso exigirá una definición clara sobre el rol del nuevo modelo de Estado a diseñar y luego instalarlo con fuerte apoyo político y liderazgo contracultural.
- Resultados del Estado: si imaginamos un eje que, en un extremo, tiene el cumplimiento de la ley administrativa y la gestión por normas y, en el otro extremo, el concepto de resultados basado solo en la eficiencia *input/output*, el nuevo modelo de Estado deberá redefinir qué significa resultados en un sentido más amplio. Será necesario «correr» la posición hacia un punto intermedio, a fin de lograr un equilibrio que contemple ambos extremos y otras dimensiones como eficacia, efectividad, relevancia, sustentabilidad y satisfacción de necesidades públicas.
- Planificación estratégica participativa: «Nunca tendrás vientos favorables, si no sabes adónde vas», decía Séneca hace más de dos mil años. Esta frase sintetiza una carencia secular en la Argentina: la falta de visión compartida de futuro. La planificación estratégica participativa deberá tenerse en cuenta entonces como elemento central destinado a superar esta carencia en una futura gestión estatal. La idea no es solo considerar la planificación estratégica como una tecnología de gestión, sino como un nuevo esquema mental a ser instalado en organizaciones públicas. Dirección estratégica, escenarios, matriz FODA, metas y formulación de políticas, planes y programas para la acción deberán desarrollarse como conceptos, instrumentos y prácticas a instalarse en la dinámica administrativa con impacto en la cultura organizacional pública. Los acuerdos estratégicos entre actores políticos,

económicos, sociales y científico-académicos serán su base de sustentación y sostenibilidad.

9.2. Eje tecnológico

- Calidad y relevancia de las tecnologías de gestión a emplear: dice un viejo aforismo que para transformar un gran sueño en realidad, primero hay que tener un gran sueño. Las reformas del Estado siempre tuvieron un gran sueño impulsor, una visión potente. Solo por mencionar como ejemplo la más extendida en países desarrollados, la reforma neoliberal de los años ochenta fue impulsada por una visión clara y potente, que fue acompañada por una impresionante batería de tecnologías de gestión, adecuada a la implementación de dicha visión. En ella se combinaron, en dosis más o menos apropiadas, los conceptos de calidad (eficiencia tecnológica) y relevancia (satisfacción de necesidades públicas) para ese período histórico. El NPM tuvo en su haber un fenomenal inventario tecnológico administrativo. Partiendo de esa experiencia, si pensamos en un nuevo modelo de gestión para el Estado, también habrá que tener en cuenta la calidad y relevancia de las tecnologías de gestión a utilizarse. De poco servirá disponer de tecnologías de gestión eficientes si son poco relevantes a la hora de satisfacer necesidades públicas. Lo mismo sucede a la inversa: de poca utilidad serán aquellas tecnologías relevantes, pero pobres en cuanto a su eficiencia a la hora de generar transformaciones. Salvando las distancias y los ejemplos, habrá que disponer de un inventario tecnológico tan potente como fue el NPM, esta vez funcional al nuevo modelo de gestión antes descrito.
- Tecnologías de la información y comunicación (TIC) y tecnologías de gestión: las innovaciones aceleradas en materia de TIC no deben dejar de lado la idea de que si bien las nuevas plataformas comunicacionales

y de información son fundamento importante para una nueva gestión pública, sobre dichos cimientos debe levantarse un edificio de tecnologías de gestión pública apropiadas en los términos de calidad y relevancia antes mencionados. Las TIC parecen ser los nuevos dioses que harán milagros en la transformación organizacional. De poco servirán si no se dispone de un inventario de tecnologías de gestión coherente con los nuevos modelos de gestión pública que el futuro exige y requiere. El presupuesto público tradicional puede ser un buen ejemplo (quizá extremo pero ilustrativo) de lo que significa una combinación a evitar en cuanto a la modernidad de TIC con obsolescencia en tecnologías de gestión.

9.3. Eje social

- Participación y respuestas de la administración pública a las demandas sociales: el desafío de la participación de la sociedad en la gestión y control de políticas públicas y la respuesta de la administración pública a dicho desafío será la esencia cultural de los nuevos modelos de gestión.
- Cultura organizacional y liderazgo: capas geológicas de cultura burocrática, superpuestas con algunas formaciones de cultura individualista, deberán convivir con una nueva cultura organizacional basada en conceptos de calidad, resultados, clientes, participación y gobernanza. Los/as líderes que impulsen la transformación deberán hacerlo en ese sentido y ser profundamente contraculturales, desarrollando la instalación de nuevos paradigmas, dogmas, credos, rituales y símbolos, con fuerte apoyo político y un sistema apropiado de recompensas que, en un período necesariamente prolongado pero razonable, genere cambios fundamentales y permanentes en valores y presunciones básicas.

- Servicio profesional de carrera: el servicio profesional debe ser planificado estratégicamente y con sustentabilidad financiera de los planteles de personal, institucionalizando un régimen de funcionariado civil superior que cumpla los principios de empleo digno y decente, y con una alta inversión en capacitación y actualización tecnológica. Ese servicio profesional será la fuente básica del liderazgo contracultural antes mencionado.
- Nuevas formas de trabajo: el desarrollo paulatino del teletrabajo para la administración pública irá adquiriendo cada vez más relevancia. La cultura organizacional será otra vez protagonista en cuanto a facilitar u obstaculizar esta nueva modalidad. Y el liderazgo contracultural deberá impulsarla generando protocolos, normas, diseños, y también los cambios culturales requeridos para la virtualización del trabajo.

9.4. Eje escenarios futuros

- Análisis prospectivo del Estado: la agenda deberá incorporar plenamente esta actividad para prepararse a los cambios. El futuro es parte de nuestro presente. Esta línea de acción guarda coherencia con la del planeamiento estratégico participativo.
- Complejidad de las políticas públicas: las políticas públicas que surgen de una agenda estratégica, y luego pasan a la acción siguiendo la secuencia lineal de formulación, adopción, implementación y evaluación, deberán repensarse mediante la adopción de una mirada multidisciplinaria, interactiva e iterativa. Múltiples puntos de vista, múltiples interacciones que generan complejidad para el diagnóstico y la acción, múltiples procesos que van mutando problemas y soluciones a medida que los acontecimientos se desarrollan.

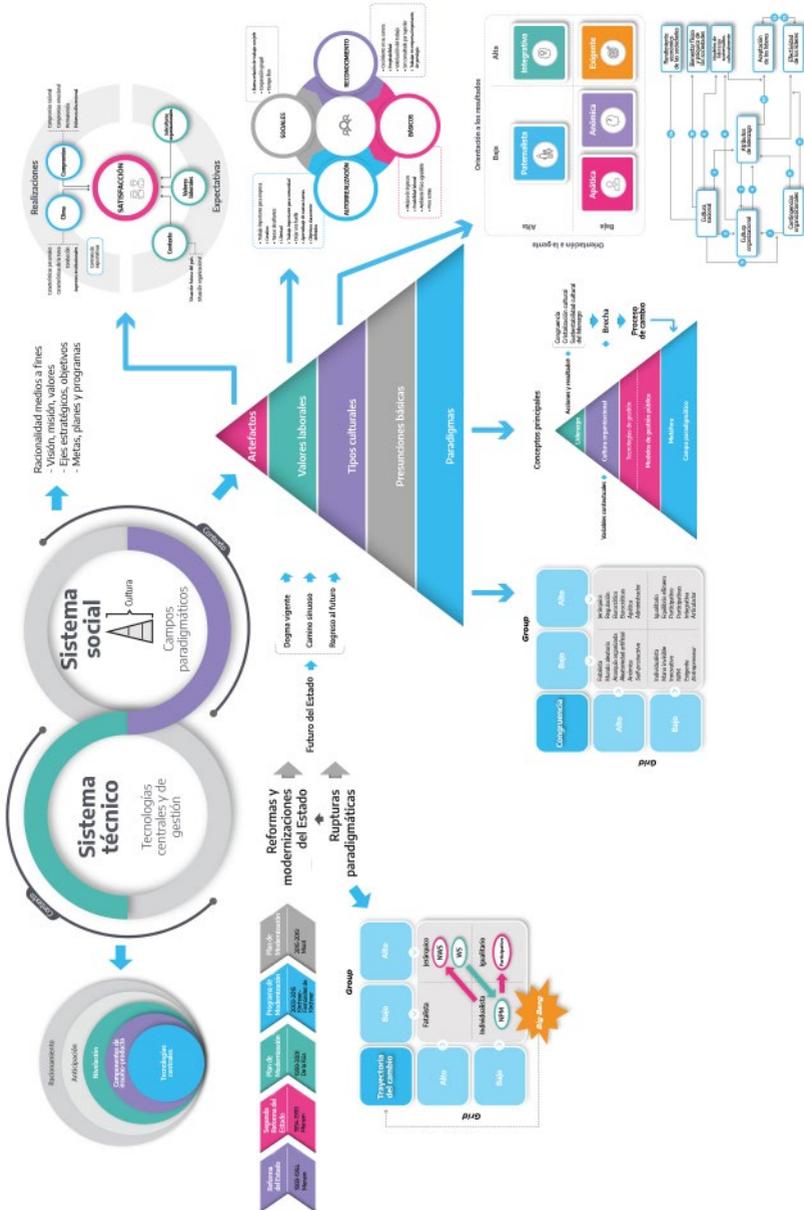
Últimas palabras

A lo largo de estas páginas, fuimos describiendo y analizando el nuevo fenómeno conocido como «el *big bang* paradigmático» que sintetiza metafóricamente la idea de un resquebrajamiento paulatino del modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace varias décadas. El hasta ahora vigente paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública vinculadas al NPM, parece haber estallado. En definitiva, estamos en presencia de transformaciones que requerirán intervenciones vinculadas con la operacionalización de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos; entre ellas, y fundamentalmente, la cultura y el liderazgo.

Dentro de este marco de ideas, los estudios acerca de la cultura organizacional nos enseñan que el Estado contiene elementos estructurantes esencialmente invisibles, que conforman un conjunto de modelos mentales relativamente compartidos y que otorgan permanencia a determinado conjunto de comportamientos, los cuales suelen ser un elemento estable de la organización y, por lo tanto, difíciles de cambiar.

De esta manera y para cerrar, podremos observar el diagrama general que hemos venido elaborado, que identifica cada uno de los contenidos que se fueron presentando a lo largo de estas páginas (gráfico 11), donde se muestra cómo se desprende, del sistema sociotécnico, cada uno de los elementos contextuales, históricos y evolutivos en los que se inserta la cultura organizacional. Con esta modelización, nos propusimos generar un aporte a nuevos imaginarios y hacer una primera contribución para su transformación. Aunque sea solo el comienzo de un camino todavía imperfecto que, seguramente, nos compromete a profundizar estas ideas a futuro.

Gráfico 12. Mapa de contenidos



Fuente: elaboración propia.

Referencias bibliográficas

- Allaire, Y. y Firsirotu, M. (1992). «Teorías sobre la cultura organizacional». En H. Abravanel *et al.* (ed.), *Cultura organizacional*. Bogotá: Legis editores.
- Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, Illinois: Free Press.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Berger, P. y Luckmann, T. (2006 [1968]). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Blutman, G. y Cao, H. (2019). *El futuro del Estado en la Argentina. Escenarios en disputa hacia el 2030*. Buenos Aires: Edicon.
- . (2012). «Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado». *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 18 (30) 15-42.
- Blutman, G. y Hoya, A. (2019). Reinventando la Rueda-Cuadrada: El Empleo Público en la Modernización del Estado Argentino (2015-2019). *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 25(2), 40-62.
- Bolman, L. y Deal, T. (1995). *Organización y liderazgo. El arte de la decisión*. Buenos Aires: Addison-Wesley Iberoamericana.
- Cameron, K. y Quinn, R. (2006). *Diagnosing and changing organizational culture. Based on the competing values framework*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cleveland, H. (1972). *The future executive: A guide for tomorrow's managers*. Nueva York: Harper and Row.
- Cohen, M. D., March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). «A garbage can model of organizational choice». *Administrative science quarterly*, 17 (1) 1-25.
- Deal, T. y Kennedy, A. (1985). *Las empresas como sistemas culturales: ritos y rituales de la vida organizacional*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Denison, D. (1991). *Cultura corporativa y productividad organizacional*. Bogotá: Legis editores.
- Douglas, M. (1978). *In The Active Voice*. Londres: Routledge and Kegan.

- Emery, F. E. (1959). *Characteristics of socio-technical systems*. (Document N.º 527). Londres: Tavistock Institute.
- Felcman, I. (2016). «Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del 'big bang' paradigmático'. Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008». *Revista Estado y Políticas Públicas* N.º 6. 117-131.
- . (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del «big bang» paradigmático*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Felcman, I., Krieger, M. y Larocca, H. (eds.). (2013). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Errepar.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2012). «Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional». *Voces en el Fénix* N.º 17. FCE-UBA. Recuperado de <https://www.vocesenelfenix.com/content/nuevos-modelos-de-gestión-pública-y-cultura-organizacional> [Fecha de consulta: 13-4-2020].
- Felcman, I., Blutman, G. y Méndez Parnes, S. (2002). «Culturas organizacionales públicas». Buenos Aires: Ediciones cooperativas.
- Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program (Globe). (2004). *Culture, Leadership, and Organizations: The Globe Study of 62 Societies*. Editado por R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta. California: Sage Publications.
- Guiñazu, M. C. (1999). «Estado y reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y teorías». Mimeo.
- Goodsell, Ch. (2005). «The Bureau as Unit of Governance». En P. De Gay (ed.), *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. Londres: Sage.
- . (1992). *Culturas organizacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. y Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (3.ª edición). Nueva York: McGraw-Hill.

- Hood, C. (1998). *The art of the state: culture, rhetoric, and public management*. Oxford: Clarendon Press.
- House, R. y Aditya, R. (1997). The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis? *Journal of Management*, Vol. 23, N.º 3, 409-473.
- Kuhn, T. (1980). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Klappenbach, C. (2019). Cultura, liderazgo y confianza. Cómo se transforma la cultura del sector público. El caso argentino 2015-2019. XXIV Congreso CLAD, Buenos Aires, Argentina, del 12 al 15 de noviembre.
- Krugman, P. (2008). Entrevista BBC (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Martin, S. (1983). *Managing without managers: Alternative Work Arrangements in Public Organizations*. Beverly Hills: Sage.
- Morgan, G. (1980). «Paradigmas, metáforas y resolución de problemas». *Administrative Science Quarterly*, 25 (4): 605-622.
- . (1996). *Imágenes de la organización*. México: Alfaomega.
- Osborne, D. y Gabler, T. (1992). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1999). «De menor a mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del estado». *Revista Nueva Sociedad*, 160: Venezuela.
- . (2006). «Burocracia estatal: política y políticas públicas». *PostData Revista*.
- Pasmore, W. y Khalsa, G. (1993) «The contributions of Eric Trist to the social engagement of social science». *Academy of Management Review*, vol. 18 (3): 546-569.
- Peters, B. G. (1999). *La política de la burocracia*. México: FCE.
- Pettigrew, A. (1979). «On studying organizational cultures». *Administrative Science Quarterly*, 24 (4): 570-581.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- RHO. (2007). Recursos Humanos y Organización. Materiales de trabajo inéditos.
- Schein, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Schumacher, E. F. (1990). *Lo pequeño es hermoso*. Madrid: Herman Blume Ediciones.

- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Nueva York: Doubleday/Currency.
- Sethia, N. y von Glinow, M. A. (1985). «Arriving at Four Cultures by Managing the Reward System». En R. Kilmann (ed.), *Gaining Control of the Corporate Culture*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Simon, H. (1971). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Stiglitz, J. (2008). Entrevista BBC (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Suárez, F. y Felcman, I. (1975). *Tecnología y organización: un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Thompson, M., Ellis, R. y Wildawsky, A. (1990). *Cultural Theory*. Nueva York: Westview Press.
- Trist, E. L. y Bamforth, K. W. (1951). Some social and psychological consequences of the longwall method of coal-getting. *Human Relations*, 4 (1): 3-38.
- Trist, E. L., Higgin, G. W., Murray, H. y Pollock, A. B. (1963). Organizational choice: Capabilities of groups at the coal face under changing technologies: The loss, re-discovery & transformation of a work tradition. Londres: Tavistock.
- Von Bertalanffy, L. (1950). The theory of open systems in physics and biology. *Science*, 3: 22-29.
- Weber, M. (1972). *Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Rocca.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 - N.º 18 - 2020

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Patricia Iacovone

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Roxana Pierri

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Julio 2020

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina