

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 9 Número 1 Volumen 9 Agosto 2009

Nuevos modelos de gestión pública.

**De la burocracia weberiana y el individualismo, al modelo
igualitario/participativo. La importancia de la cultura y el liderazgo**

Isidoro Felcman

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 9 N°1 Volumen 9 - Agosto 2009

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación y Doctorado

Mg. Adrián Ramos

Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad

Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y

Métodos Cuantitativos para la Gestión

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA

**Nuevos modelos de gestión pública
De la burocracia weberiana y el individualismo, al
modelo igualitario/participativo.
La importancia de la cultura y el liderazgo**

Borrador de Trabajo – Primera Parte

Isidoro Felcman*

Agosto 2009

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

La creciente importancia de la sensibilidad hacia las diferencias culturales.

En un estudio publicado hace unos pocos años atrás (1), se hacen aportes significativos a la cuestión del vínculo existente entre Cultura Organizacional y Liderazgo para el análisis y el diagnóstico organizacional, en un contexto de creciente globalización que hoy día se está produciendo entre organizaciones y países.

Dicho trabajo, está fundamentalmente orientado a estudiar el tema en el ámbito de las corporaciones de negocios.

En este artículo intentaremos echar una mirada general a los principales planteos del referido estudio, con la intención de analizar y proponer la adaptación de algunos de sus conceptos centrales a estudios sobre Cultura y Liderazgo en organizaciones públicas que hoy día deben afrontar procesos de cambios en sus modelos de gestión.

Veamos a continuación algunas de las preocupaciones principales (2):

- La creciente conexión entre países y la globalización de las corporaciones, no significa que las diferencias culturales estén desapareciendo o disminuyendo.
- Por el contrario, a medida que las barreras fronterizas se levantan, las barreras culturales se bajan, presentando nuevos desafíos y oportunidades al mundo corporativo.
- Cuando las culturas se ponen en contacto, puede haber convergencia en algunos aspectos, pero sus diferencias idiosincráticas seguramente tenderán a amplificarse.
- Uno de los mayores desafíos de la globalización es reconocer y apreciar valores y prácticas culturales diversas en diferentes países del mundo.
- Muchos expertos están de acuerdo que, para triunfar en el mundo globalizado, los managers deben flexibilizarse para responder de manera efectiva a valores y prácticas totalmente diferentes con las que ellos están acostumbrados a vivir y sostener.
- Esto último significa estar abierto a las ideas, opiniones y formas de ser de los otros.
- Los líderes globales tienen excepcionales mentes abiertas. Respetan como los diferentes países hacen las cosas, y tienen la suficiente imaginación para apreciar porque las hacen así.
- Esto último es una cualidad innata? También aquí hay suficiente coincidencia entre expertos: se coincide que reconocer las diferencias y aceptarlas es algo que puede aprenderse. Los managers globales no nacen, se hacen.
- Todo esto es fácil decirlo, pero bastante difícil practicarlo. Los managers que trabajan en contextos globales están inmersos en sus propias culturas; han sido educados en ellas y trabajado en ellas por años.

- En este sentido, es bien sabido lo difícil que es aceptar prácticas y valores que difieren de la propia experiencia personal. Y esto que parece una frase obvia, puede tener consecuencias no deseadas a la hora de impulsar acciones en el marco de organizaciones globalizadas.
- Por ejemplo, el manager americano se siente orgulloso de ser directo, franco, decir las cosas en la cara del otro, ser responsable (accountable). Pero estos valores son casi únicos en el mundo. Tal como se reporta en varias investigaciones, todas esas características son considerados comportamientos ofensivos en muchas partes de Latinoamérica, Asia y algunos países nórdicos.
- Lo curioso es que vemos día a día corporaciones globales que consideran sus valores y prácticas de origen como “la única y mejor manera de ver el mundo y hacer las cosas”. Podemos comprobar eso en la declaratoria de valores corporativos y otros instrumentos similares.
- Algunos expertos afirman que los managers globales son probablemente el recurso más escaso que hoy tienen las compañías en proceso de globalización.
- En una encuesta a las 500 compañías de Fortune, el 85% de los CEO’s encuestados señalaron que sus compañías no disponían del número adecuado de líderes globales y más de un 65% creía que sus actuales líderes necesitaban habilidades y conocimientos adicionales antes que pudieran enfrentar y superar el desafío del liderazgo global.
- Mencionando otro ejemplo, podemos analizar una diferencia importante en una característica cultural muy estudiada en la literatura organizacional: la tolerancia a la incertidumbre.
- La tolerancia a la incertidumbre es muy baja en las culturas de China, Singapur, países de lengua germánica y países escandinavos. En cambio, es alta en Latinoamérica.
- Consideremos ahora cómo se comportan individuos en culturas con alta y baja tolerancia a la incertidumbre.
- La mayoría de las personas en culturas de baja tolerancia a la incertidumbre tienen una fuerte tendencia hacia la formalización de sus interacciones con otros, documentar acuerdos en contratos, ser ordenados, conservar archivos de manera meticulosa, documentar conclusiones obtenidas en meetings, formalizar procedimientos y políticas, establecer reglas y seguirlas al pie de la letra, tomar riesgos calculados en forma moderada.
- En contraste, personas en culturas de alta tolerancia a la incertidumbre, tienden a confiar en la palabra del otro más que en el contrato formal, están menos preocupados con el orden y los archivos, descansan en las interacciones informales y en las normas no escritas más que en los procedimientos. También son menos calculativos a la hora de asumir riesgos.
- Si estos individuos de culturas distintas conocen y están alertas respecto de las diferencias, también estarán más predispuestos a saber que pueden esperar del otro y, posiblemente, en mejores condiciones de negociar la resolución de conflictos de maneras más razonables, de resolver problemas en forma consensuada, de implementar prácticas de manera más efectiva.

- Por todo lo anterior, podemos apreciar que existe una fuerte vinculación entre cultura, liderazgo y organizaciones; y si bien cultura y liderazgo son dimensiones “invisibles”, lo cierto es que existen y pueden ser la clave de grandes éxitos o rotundos fracasos.

Diferencias culturales y liderazgo

Por lo señalado anteriormente, queda claro que la globalización de las corporaciones requiere no solo mercados globales sino también líderes que puedan desenvolverse exitosamente en lo global.

Aquí aparece entonces una nueva dificultad: no todas las culturas tienen el mismo concepto de lo que es un líder efectivo.

En este sentido, lo que también han contribuido a descubrir diferentes investigaciones, es que el liderazgo es culturalmente contingente. Esto quiere decir que la importancia que se le atribuye, y lo que distintos países consideran un líder efectivo, varía en diferentes culturas.

Conclusión: la influencia y la consideración que la gente tiene por los líderes varía como resultado de fuerzas culturales en los países o regiones donde dichos líderes actúan (3).

Por ejemplo, americanos, árabes, asiáticos, ingleses, europeos del este, franceses, alemanes, latinoamericanos y rusos, tienden a “romantizar” el concepto de liderazgo y considerar que el liderazgo es importante tanto en los ámbitos organizacionales como en los políticos. En esas culturas los líderes individuales son conmemorados con estatuas, nombres en las avenidas o en edificios públicos.

Mucha gente en la Suiza alemana, los Países Bajos y Países Escandinavos es escéptica acerca de los líderes y el concepto de liderazgo, por temor a que los líderes acumulen y abusen del poder. Es excepcional encontrar en dichos países similares rituales conmemorativos de líderes individuales. Tomemos ahora como ejemplo una competencia de liderazgo estudiada en varias investigaciones: se trata del Liderazgo Autónomo, característico de líderes que tienen un alto grado de independencia de sus superiores y un alto grado de distancia social respecto de sus subordinados.

Estos líderes son considerados efectivos en países del Este Europeo (excepto Hungría) y la Europa Germánica (excepto Países Bajos). En cambio, países latinoamericanos (excepto Argentina), Medio Oriente (excepto Egipto) y Países Anglosajones, consideran el liderazgo autónomo como una competencia inefectiva.

Saber lo que se considera liderazgo efectivo o inefectivo en culturas con las que en una corporación globalizada es necesario interactuar, facilita la resolución de conflictos y mejora la performance de interacción entre individuos que desempeñan diversos roles en dichas corporaciones: negociadores, managers, miembros de comités, expatriados que

trabajan en otras culturas, líderes que impulsan diferentes procesos organizacionales (fusiones, integraciones, modernizaciones tecnológicas, etc.)

Principales interrogantes vinculados con Cultura, Liderazgo y Organizaciones.

- Como hemos podido ver en puntos anteriores, conducir hoy día una organización global con efectividad requiere no perder de vista la influencia que sobre dicha efectividad tienen la cultura y el liderazgo.
- A partir de allí, muchos son los interrogantes que hoy día se formulan los responsables de conducir organizaciones globales. Veamos algunos de ellos (4):
 - **Que rasgos culturales afectan la capacidad de influir de los líderes en diferentes países?**
 - **En qué medida la cultura influye en lo que en diferentes países se considera un líder efectivo?**
 - **En qué medida la cultura influye sobre procesos organizacionales, estructuras organizacionales y efectividad organizacional?**
 - **Hay competencias de liderazgo que son consideradas deseables en todas las culturas?**
 - **Que relación existe entre culturas nacionales y culturas organizacionales?**
 - **Que relación existe entre culturas nacionales y el bienestar económico, físico y psíquico de los miembros de dichas sociedades?**
- La profundidad de estos interrogantes genera la necesidad de estudiar cross culturalmente los conceptos de cultura, liderazgo y efectividad organizacional, ver en qué medida nuestra cultura social y organizacional está alineada con otros conceptos y variables, y luego actuar en consecuencia para producir transformaciones culturales y desarrollo de líderes capaces de conducir organizaciones de manera efectiva.

Y en las organizaciones públicas, que?

La transformación del Estado: un tema recurrente

Mucho se ha escrito sobre el Estado y su rol, tanto en la formulación de políticas públicas como en la implementación exitosa de las mismas.

Hemos leído y escuchado mucho sobre este tema a principios de los 80 dentro del mundo desarrollado, sumándose luego en los 90 aportes y experiencias en algunos países emergentes (mas una profundización de las tendencias originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros).

En los años que corren de esta década, vemos que los modelos instalados hace ya casi 30 años y aun vigentes se están resquebrajando. Casi podríamos decir que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática.

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

Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos de gestión y las tecnologías de gestión pública se convierten en los temas predominantes de la discusión. No sucede lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

El enfoque central de este artículo es poner en primer plano la idea que la transformación del Estado y la Gestión Pública plantea un desafío similar al de la globalización de países y corporaciones: la cultura y el liderazgo efectivo son dos ejes de acción a tener en cuenta para garantizar el éxito de emprendimientos transformadores.

Vayamos avanzando con algunos aportes fundamentales. Citaremos en primer lugar a Bernardo Kliksberg cuando afirma (5):

“Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficiente su gestión, incorporar técnicas modernizantes.

Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo.

Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarias, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el “estilo de tecnologías” más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol.

La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del “Estado deseable”, y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo.”

Aparece aquí un primer concepto que sería de interés destacar: la supuesta neutralidad de las tecnologías de gestión públicas. En varios aporte y estudios relacionados con el tema (6) (7) se ha venido señalando desde hace mas de 3 décadas que las tecnologías de gestión son un emergente de posiciones ideológicas que les dan origen. Esto ha sido así con especial énfasis en países emergentes, en general receptores de tecnologías de gestión cuyo origen puede identificarse en el mundo desarrollado.

En un ya clásico artículo (8), Gareth Morgan profundiza este concepto mostrando como las teorías organizacionales son producto de paradigmas (como visión del mundo) y metáforas (como síntesis de dicha visión) que les dan fundamento ideológico y conceptual.

Siguiendo este razonamiento, diremos entonces que, los intentos de reforma del Estado fueron históricamente impulsados por “modas administrativas” gestadas en países centrales y “exportadas” a países emergentes (organización y métodos, presupuesto público tradicional, presupuesto por programas, descentralización, unidades de gestión, servicios públicos con gestión privada, gestión por resultados, entre otras). La utilización a crítica, a temporal y a histórica de tecnologías de gestión pública genero en países como los nuestros, típicas situaciones de alto grado de modernización con bajo grado de pertinencia (9).

Siguiendo con los aportes de Bernardo Kliksberg, podemos ver entonces que:

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

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

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

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

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

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

Se trató en diversas ocasiones de privatizar, y eliminar funciones, en el más corto plazo, aun con conciencia de que las operaciones respectivas podían haberse efectuado de modo más eficiente para el país, y de que las supuestas capacidades regulatorias públicas necesarias para la etapa subsiguiente eran muy débiles o casi inexistentes.

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

En el mismo sentido y refiriéndose a la experiencia americana señala Rudiger Dornbusch (10) (nótese la clarividencia del autor que escribe este artículo compilado para una publicación de 1995)

"En Estados Unidos ya vamos un paso más adelante. Vemos que la competencia excesiva, la desreglamentación descuidada y la falta de intervención estatal han llevado las cosas demasiado lejos. El péndulo se desplaza ahora en dirección opuesta y ya se vislumbra la reaparición del Estado

De aquí a 10 años miraremos hacia atrás y veremos un período de reconstrucción centrado en una cabal concepción del Estado, en la correcta clase de cooperación entre el gobierno, la fuerza laboral y el empresariado, y en la necesidad de que el gobierno desempeñe un papel esencial en la búsqueda de soluciones a los problemas de la coordinación y la explotación de los factores externos"

Si los años 80 y 90 fueron décadas caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, hoy día estamos asistiendo a la consolidación de una corriente refundadora, profundamente crítica del Estado prescindente, pero al mismo tiempo consciente que no es conveniente volver el péndulo a su origen (el tradicional estado burocrático-weberiano), sino que resulta necesario el diseño de un nuevo modelo, diferente y equidistante de ambos extremos.

En términos de esta antinomia Estado vs. Mercado, y en la búsqueda de ese nuevo modelo, Bernardo Kliskberg termina afirmando (11):

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

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

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

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

La clave de aquí en más será realizar aportes para la refundación de un Estado fuertemente apoyado en una sociedad civil fuerte, articulada y activa. Veamos si podemos realizar algunas contribuciones.

La emergencia de un nuevo modelo: el igualitario/participativo

En base a las afirmaciones anteriores, podemos concluir que, la reacción frente al péndulo de la historia, parece estar encaminándose hacia la emergencia de un nuevo modelo de gestión pública: aquel en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados.

En términos de aportar a esta búsqueda, parecería ser que, el viejo modelo jerárquico Weberiano tan denostado en las últimas décadas por los defensores del mercado y el New Publica Management, no resultaría ser tan disfuncional, al menos en algunos de sus rasgos constituyentes (12).

En este sentido, hay que reconocer que el modelo burocratico-weberiano tradicional, garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos.

Pero al mismo tiempo, también deberíamos aceptar que el Estado jerárquico tiene a su vez rasgos disfuncionales para una gestión pública efectiva: la gestión formal, la gestión por normas, y la “buropatología” son algunos buenos ejemplos.

Lo mismo podríamos decir del modelo individualista (veremos más detalles sobre esto en el próximo capítulo), orientador de la corriente del New Publica Management (NPM) que instalo fuertemente la idea del emprendedor individual, la negociación entre actores individuales siguiendo la reglas de mercado y la elección racional como motor del cambio.

La cultura del emprendimiento individual fue (y quizá todavía es) conceptual e ideológicamente interesante para “sacudir” las viejas estructuras burocráticas del modelo weberiano clásico; claro está que ahora tenemos evidencia empírica respecto de donde terminan estas experiencias de libre mercado y emprendimiento individual, cuando sus fuerzas “emprendedoras” se desatan sin control ni regulación.

Aportes para el nuevo diseño: los conceptos de grid y group

Sumando aportes para el nuevo diseño, hay contribuciones adicionales que plantean alternativas a los extremos pendulares.

Thompson, Ellis y Wildawsky (13) contribuyen al nuevo diseño mediante la tipología Grid/Group adaptada de conceptos originalmente planteados por Mary Douglas (14).

Sintéticamente, allí se plantea que respecto del concepto cultura, hay dos familias básicas de definiciones: una de ellas ve la cultura como compuesta por valores, creencias, normas,

símbolos, ideologías; la otra focaliza la atención en el estilo de vida (way of life) de un colectivo, incluyendo allí las pautas que caracterizan las relaciones interpersonales, así como también sus actitudes.

Tomando en cuenta estas dos grandes vías de abordaje, los mencionados autores aportan una combinación de ambas, distinguiendo al respecto tres conceptos: **sesgo cultural, relaciones sociales y estilos de vida.**

Sesgo cultural hace referencia a valores y creencias compartidas. *Relaciones sociales* se definen como patrones de relaciones interpersonales. Finalmente, cuando queremos designar una combinación viable de relaciones sociales y sesgo cultural, hablamos de *estilos de vida*.

En base a estos conceptos, y tomando en consideración un primer aporte de Mary Douglas, aparece la tipología conocida como grid/group. Esta tipología surge de considerar que la variabilidad del involucramiento de un individuo en la vida social, puede ser adecuadamente explicada por dos dimensiones: *group* y *grid* (15)

Group hace referencia al grado en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales organizadas. Cuanto mayor es la incorporación, mayor es la influencia que las determinaciones del grupo/colectivo en cuestión tienen sobre la elección individual.

Grid denota el grado en que la vida individual está circunscripta por reglas/prescripciones impuestas externamente. Cuanto mayor es la sujeción a reglas, menor es la porción de la vida individual abierta a la libertad de elección y la negociación individual.

En base a estas dos dimensiones, se construye la tipología grid/group. Mas allá de especificidades que exceden el objetivo de este trabajo, es de hacer notar que la tipología permite predicar sobre las diferentes maneras de ejercer el control social que tiene una sociedad, y reflexionar sobre la idea que control social es una forma de poder. En el marco conceptual del grid/group, los individuos son manipulados y tratan de manipular a otros. La forma de ejercicio del poder (quien está facultado a ejercer poder sobre otro) es lo que marca la diferencia.

De esta manera, la tipología identifica 5 tipos de vínculo grid/group: el jerárquico, el individualista, el igualitario, el fatalista y el ermitaño. Se puede desarrollar esto con más detalle y eso será objeto de otro trabajo. Si es interesante señalar aquí que, nuevamente y ahora desde los autores mencionados, se sostiene que la realidad social y los artefactos organizacionales que son creados en dicha realidad social, están vinculados a determinadas concepciones ideológicas y paradigmáticas del mundo.

Una respuesta organizacional individualista tiene por detrás una concepción de la naturaleza benevolente y un modelo de hombre que busca su propio destino (Self-seeking man). La privatización de los servicios públicos fue un emergente de esta concepción ideológica.

Una respuesta organizacional jerárquica tiene por detrás una concepción de la naturaleza que requiere ciertos límites para ser conservada como tal y un modelo de hombre “que nace

pecador, pero que puede ser redimido por buenas instituciones”. El modelo weberiano tradicional responde a esta concepción ideológica. (16)

Grid y group: categorías fundamentales para conceptualizar la gestión pública

Lo que si importa para este trabajo, es que tomando como base la tipología Grid/Group, Chistopher Hood hace un aporte interesante para el diseño de un nuevo modelo de gestión pública (17).

Cuatro Modelos de Public Management
(Christopher Hood- The Art of the State, 1998; adaptado de Thompeon, Ellis y Wildawsky)

		Group	
		Bajo	Alto
Grid	Alto	<p>Estilo Fatalista Baja cooperación social, gestión por normas, baja vinculación sociedad-Estado. Imprevisibilidad</p>	<p>Estilo Jerárquico Gestión por normas; modelo burocrático; alta cohesión social; legitimidad normativa</p>
	Bajo	<p>Estilo Individualista Enfoques relacionados con el rational choice, el emprendimiento individual, el rol preponderante del mercado</p>	<p>Estilo Igualitario Alta participación, estructuras sociales en donde cada problema a resolver requiere consulta y decisión colectiva</p>

En el cuadro que vemos , se ilustra la idea del modelo (estilo) Participativo o Igualitario en términos de la tipología elaborada por Hood, a su vez adaptada del trabajo de Thompson, Ellis y Wildawsky.

Veamos a continuación algunos conceptos de Hood, cuando afirma:

“Grid y Group son categorías fundamentales para conceptualizar la gestión pública. Después de todo, mucho del debate sobre buen gobierno fue orientado por la preocupación sobre dos modelos extremos: gobernar a partir reglas (gobierno de leyes y no de hombres) o la discreción iluminista de la negociación caso por caso.

Grid es central a ese debate, comúnmente representado por la tensión entre restringir el accionar de las organizaciones públicas y aquellos que las gestionan, mediante estrictas reglas regulatorias, versus la doctrina que dice que los managers deben estar libres de gestionar y ser juzgados por los resultados más que por los procesos.

Group nos sitúa frente a otra centenaria discusión: quien debe gestionar? Cuanto de los servicios públicos o las funciones gubernamentales (poder de policía, defensa, etc.) deben ser ejercidas por profesionales especializados y claramente distinguibles de la sociedad en su conjunto? En qué medida esos servicios o funciones deben ser provistos por la empresa privada o incluso por ciudadanos organizados al efecto, como puede ser el caso de la policía comunitaria? En definitiva, Group está en el centro de estos debates acerca de cómo organizar la gestión pública sostenidos hoy por defensores de las privatizaciones, los que sostienen el comunitarismo/participación voluntaria de miembros de la sociedad civil, y aquellos que abogan por un servicio público desempeñado por profesionales.” (18)

Las dos dimensiones cruzadas, generan 4 tipos organizacionales.

“Un enfoque Fatalista de gestión pública aparecerá cuando las condiciones de cooperación son rechazadas, la desconfianza se generaliza y reina la apatía.

Un enfoque Jerárquico refleja una estructura de organización socialmente coherente y que opera con reglas de juego bien entendidas y establecidas.

Un enfoque Igualitario o Participativo, involucra a sus miembros componentes por la cultura y los valores del grupo al cual se pertenece, pero las reglas de juego no están claras ni establecidas; más aun, dichas reglas están permanentemente en juego, dando origen a un continuo debate acerca de cómo los casos individuales deben ser considerados. La toma de decisiones se hace caso por caso y previo a un intenso debate que incluye a todos los participantes del grupo o comunidad que debe resolver la cuestión.

Un enfoque individualista, por el contrario, se basa en la antipatía hacia el colectivismo y una marcada preferencia por gestionar cada evento a través de la negociación entre individuos en el marco más amplio del mercado, mas que haciéndolo a través de reglas preestablecidas (salvo las que rigen el propio funcionamiento del mercado”) (19)

Como sucede habitualmente en los movimientos pendulares de la historia, el peligro consiste en abandonar defectos pero también virtudes de modelos que, practicados al extremo, generaron colapsos y crisis como la que hoy día vivimos.

La necesidad de abandonar el modelo jerárquico tradicional con sus disfuncionalidades buropatológicas, la lentitud decisoria, y la ineficiencia de sus procesos, termino provocando la desregulación extrema, la demolición institucional del Estado Weberiano y la instalación de un nuevo modelo Individualista que, aun teniendo como ventaja el ejercicio de la capacidad de emprendimiento individual, la creatividad y el *entrepreneurship*, 30 años más tarde termina derrumbándose y arrastrando al abismo a sociedades enteras.

Pero insistimos que ambos modelos tienen virtudes que no deberían perderse en el diseño de una nueva alternativa de gestión pública. Por ende, el modelo de gestión a impulsar, deberá diseñarse con la suficiente inteligencia para tomar de cada estilo tipológico sus virtudes y desechar sus defectos.

Seguramente habrá de tomar algunos de los elementos funcionales del modelo weberiano tradicional (jerárquico), pero al mismo tiempo, la incorporación de “neo-elementos” que provienen de los otros tres modelos que muestra el cuadro.

Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo

Siguiendo lo anterior, la idea predominante parece ser la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, más orientado hacia el estilo Igualitario o Participativo, que deje de lado (20):

- del modelo de gestión weberiano tradicional: la jerarquía paralizante, la gestión formal, la gestión por normas, la impersonalidad decisoria.
- del modelo individualista: la baja participación social, la performance individual, el costo beneficio de criterios empresarios por encima del interés social, los actores que actúan como individuos que solo persiguen el beneficio y orientan sus comportamientos por el interés egoísta del cálculo racional económico.
- del modelo fatalista: la gestión por aleatoriedad, por azar, y por imprevisibilidad.

Pero también el nuevo modelo podría adoptar rasgos positivos del modelo tradicional:

- Reafirmación del rol de Estado como principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambio demográfico, desarrollo social y amenazas al medio ambiente
- Reafirmación del rol de la democracia representativa (central, regional, y local) como valor esencial en cuanto a toma de decisiones dentro del Estado.
- Reafirmación de la ley administrativa (convenientemente modernizada) en todo lo vinculado a la preservación de los principios básicos de la relación Estado-Sociedad, incluyendo la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, y la existencia de un escrutinio legal especializado e independiente para controlar las decisiones y acciones del Estado
- Preservación de la idea de servicio público con reconocimiento de un status distintivo, una cultura particular, y términos y condiciones especiales en las cuestiones contractuales y laborales.

Finalmente, el nuevo modelo también debería tomar rasgos positivos del modelo individualista: la creatividad, la innovación, la orientación al emprendimiento, la

orientación a resultados y la motivación de logro pueden ser algunos ejemplos de los más relevantes.

Sobre el modelo participativo, hay algunos aportes y rasgos adicionales que merecen ser agregados. Los modelos igualitarios han sido impulsados por diferentes vías.

Una de ellas, que surge como reacción a los enfoques de libre mercado impulsados en los años 80, es la del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y otras agencias internacionales para el desarrollo, mediante la instalación de programas de desarrollo de comunidades en países emergentes durante los años 90 (21).

Sus planteos pueden conocerse a partir del enfoque denominado del “Desarrollo Humano Sustentable”, que apunta, entre otros aspectos, al “empowerment” de las comunidades a través de la participación y la toma de decisiones desde la base hacia la cúpula (bottom up). Si bien este tipo de doctrinas tuvo mayor preponderancia en países emergentes donde los proyectos de tales organizaciones internacionales se fueron instalando, también en países desarrollados fueron surgiendo voces autorizadas en el mismo sentido.

Se puede citar aquí como ejemplo a Amitai Etzioni quien en su libro *The Spirit of Community* (22) impulsa el enfoque de la alta participación de la comunidad en la vida pública: “Votar no es suficiente. Los derechos civiles deben ser equiparados con las responsabilidades sociales”.

Hoy día también escuchamos con mayor frecuencia que la democracia representativa es condición necesaria pero no suficiente. En este marco, el comunitarismo de Etzioni no debe catalogarse como una forma radical de igualitarismo, sino más bien como defensa de la mutualidad, la participación y el rechazo hacia los gobiernos que “usurpan” funciones comunitarias, violando un principio básico de subsidiariedad del Estado.

Cuando las cosas “van mal” en la gestión pública, los que abogan por el modelo comunitario, consideran que el origen de los problemas está en la utilización de lo público en beneficio propio que exhiben los que gobiernan. Las soluciones que se proponen son siempre más participación comunitaria para limitar los errores gubernamentales que se cometen en la cúpula. La solidaridad social y el accionar de la comunidad es preferida a las estrategias, programas y orientaciones que bajan “top Down”. (23)

En cuanto a ejes instrumentales para la instalación de modelos de gestión participativos, se pueden mencionar principalmente tres: la gestión participativa, el control por mutualidad y la rendición de cuentas (accountability) cara a cara. Sobre estos ejes instrumentales haremos un desarrollo más exhaustivo en próximos trabajos.

Como construir el nuevo modelo: la cultura y el liderazgo

Así planteadas las cosas, y si bien el diseño todavía aparece solo esbozado en sus ideas estratégicas más generales, está claro que el modelo emergente está impulsando

emprendimientos fuertemente participativos que, no solo requerirán definiciones ideológicas, formulaciones conceptuales, metodologías precisas y tecnologías de gestión apropiadas, sino también líderes efectivos capaces de conducirlos exitosamente y culturas organizacionales que los respalden, que los legitimen en su rol de liderazgo.

Pero también habrá que tener en cuenta que, estos líderes efectivos, lo serán en la medida que tengan sus mentes excepcionalmente abiertas a la diversidad que requiere un trabajo de articulación de intereses de organizaciones públicas, del mercado y de la sociedad civil, con culturas y subculturas divergentes. Hacer converger lo divergente: esa es la cuestión.

Así como la globalización entre países muestra la necesidad de contar con líderes capaces de reconocer las diferencias culturales, una transformación compleja de la gestión pública, (que al mismo tiempo impulse cambios en el rol del Estado, en sus modelos de gestión y en la modernización tecnológica de la gestión pública, incluyendo en dicho proceso a la sociedad civil y el mercado), requiere de líderes innovadores, emprendedores, autónomos pero a la vez capaces de trabajar en red, orientados a resultados pero gestionando con ductilidad las diferencias culturales y subculturales entre el Estado, sus organizaciones componentes, el mercado y la sociedad civil con su multiplicidad de expresiones e intereses.

Dichos líderes, a su vez, serán efectivos en la medida que existan culturas nacionales y organizacionales que los reconozcan como tales; de lo contrario, los líderes seguramente se convertirán en contraculturales (aunque veremos después que líderes contraculturales perseverantes pueden a la larga provocar cambios en las culturas nacional y organizacional). (24)

Por eso es que la cuestión no solo gira en torno a conseguir líderes efectivos, sino también a diagnosticar y operar sobre las culturas que los sostienen. Por eso también, trabajar en procesos de transformación de las organizaciones públicas, requiere considerar dos ejes clave para el éxito: cultura y liderazgo.

Marco conceptual organizacional (para entender mejor los vínculos entre variables organizacionales)

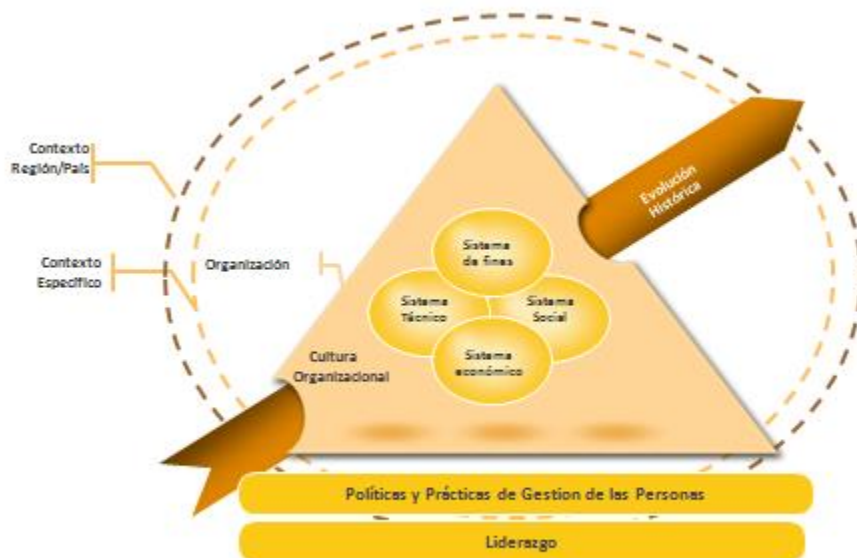
En este punto resulta necesario hacer algún aporte que nos permita visualizar el conjunto de dimensiones, ejes y variables que pueden operarse a la hora de desarrollar un cambio organizacional. Porque, en definitiva, lo que hemos venido diciendo hasta aquí es que, colapsados los modelos jerárquico e individualista, el diseño de un nuevo modelo Igualitario/Participativo, requerirá la operación de ciertas “palancas” organizacionales.

En este sentido, el nuevo modelo puede surgir por operación de variables vinculadas al sistema de fines, a la tecnología, al sistema social, a la forma de distribuir recursos y recompensas, a la cultura organizacional y al liderazgo.

Sera a esta altura útil disponer de un marco conceptual organizacional que nos facilite la comprensión de las diferentes dimensiones, ejes y variables mediante las cuales podemos caracterizar a las organizaciones públicas, y operar cambios dentro de ellas.

El marco conceptual que desarrollaremos a continuación, plantea la existencia de cuatro grandes dimensiones, con diversos componentes al interior de las mismas (25):

- a. Organización/ Contexto
 - Contexto Global
 - Contexto Específico
- b. Variables Intraorganizacionales
 - Eje del Diseño
 - Eje SocioTecnico.
 - Ejes de la Cultura Organizacional
 - Eje del Liderazgo



Organización/Contexto: se trata de una primera distinción conceptual destinada a diferenciar fenómenos que se dan fronteras de la organización hacia afuera, y que tienen impacto fronteras de la organización hacia adentro. Diversos autores en la literatura organizacional han introducido esta distinción conceptual generando importante cuerpo de teoría (26)

A los fines de este artículo, interesa principalmente distinguir dos niveles de contexto: el contexto global y el contexto específico.

El *contexto global* identifica fenómenos de grandes tendencias que, en general, influyen o pueden influir sobre el comportamiento organizacional. La inflación, las tendencias ideológicas y políticas, la pobreza, la globalización, los cambios demográficos, los cambios de preferencias culturales y sociales, son ejemplos de dichas tendencias.

El *contexto específico*, en cambio, identifica actores que, con una racionalidad de medios a fines, defienden intereses que influyen sobre el comportamiento de la organización generando situaciones de cooperación, conflicto y/o competencia. Clientes, proveedores, consumidores, usuarios, competidores, organizaciones reguladoras, medios de comunicación, etc. son ejemplos de actores del contexto específico.

Variables intraorganizacionales:

Eje del Diseño: en este eje se distinguen dos grandes grupos de variables enlazadas entre sí por el diseño organizacional.

Uno de esos grupos es el *Sistema de Fines*, donde aparecen variables relacionadas con la intencionalidad manifiesta de la organización en cuanto a la orientación final de su comportamiento. Visión, misión, fines, metas, objetivos, políticas, programas, balanced scorecard (como tecnología de formalización de objetivos), desagregación de fines y jerarquía de un sistema de fines, son algunos ejemplos de este tipo de variables (27) (28).

El otro grupo de variables tiene que ver con el *Sistema Económico*, entendido éste como las formas de obtención, distribución y asignación de recursos económicos, financieros, materiales y/o simbólicos.

Eje Socio-Técnico: es un eje que tiene desarrollos muy profundos y antiguos en la teoría organizacional. Sus principales fundamentos teóricos, sustentados empíricamente por diversos trabajos de investigación, señalan que el sistema social de una organización es consecuencia de las características de su sistema técnico y viceversa.(29,30,31)

Entenderemos por *Sistema Técnico* aquel conjunto de tecnologías y procesos que permiten a las organizaciones generar productos/servicios mediante los cuales se satisface el sistema de fines.

En tanto que definiremos *Sistema Social* como el conjunto de interacciones que se desarrollan entre los miembros de una organización y que generan distinto tipo de situaciones de importancia para el comportamiento de los miembros de una organización: conflicto, cooperación, poder y autoridad, comunicación, integración, competencia, etc.

Eje de la Cultura Organizacional: la definiremos como el modelo de presunciones básicas, que es adoptado por una determinada comunidad/grupo de personas, para enfrentarse con problemas de adaptación externa e integración interna, y que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas válidas y ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas (32).

Liderazgo: lo definiremos como la habilidad que tiene un individuo en cuanto a influenciar, motivar y habilitar a otros, para contribuir a la efectividad y el éxito de las organizaciones a las que pertenecen. (33)

Las mencionadas dimensiones, ejes y variables, combinadas de determinadas maneras en su operación, han sido y siguen siendo las claves del cambio organizacional.

Al respecto podremos ver que, en general y en las organizaciones públicas en particular, las experiencias de cambio organizacional operan predominantemente a partir de variables “hard”: el sistema de fines, el sistema normativo, la tecnología, los procesos, la estructura organizacional, el cambio de funciones y roles, la asignación de recursos materiales y mayor presupuesto, las políticas y prácticas de gestión de las personas.

Pocas veces el cambio organizacional contempla la operación de variables “soft”: cambios en el sistema social (instalación de prácticas cooperativas de trabajo en equipo, instalación de prácticas destinadas a generar competencia entre equipos de trabajo, gestión por performance y sistemas de incentivos por performance) cambios en la estructura de liderazgo, cambios en los valores y presunciones básicas que sostiene la propia cultura organizacional.

Sin embargo, la emergencia de un nuevo modelo de gestión pública requerirá de una intervención que pueda combinar con inteligencia variables hard y soft . Y en particular, dos variables “soft” que consideraremos centrales: cultura y liderazgo. Como diagnosticar y operar sobre dichas variables será objeto de la segunda parte de este trabajo.

1. House, R; Hanges P.J; Javidan M; Dorfman, P; Gupta, V; (editores)
Culture, Leadership, and Organizations, The Globe Study of 62 Societies, Thousands Oaks, California, U.S.A. Sage Publications, 2004. (Selección de textos y adaptación del autor)
2. House, Robert
Illustrative Examples of Globe Findings, The Globe Study (op. cit.) Capítulo 1
(Selección de textos y adaptación del autor)
3. House, Robert & Javidan Mansour
Overview of Globe, The Globe Study (op. cit.) Capítulo 2
(Selección de textos y adaptación del autor)
4. House R & Mansour J (op. cit.)
(Selección de textos y adaptación del autor)
5. Kliksberg, Bernardo.
Repensando el Estado para el Desarrollo Social, mas alla de dogmas y convencionalismos, articulo incluido en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo (www.iadb.org/etica).
6. Suarez F ; Felcman I,
Tecnología y Organización, Ed El Coloquio, Buenos Aires, 1974.
7. Suarez F.
Construcción del saber administrativo: modalidades que asume la investigación administrativa en la Argentina desde 1958. Proyecto UBACYT periodo 2001/2002. Buenos Aires, Argentina.
8. Morgan Gareth,
Paradigmas, metáforas y resolución de problemas en Teoría de la Organización, Administrative Science Quarterly, año 1980, Cornell University. U.S.A.
9. Suarez F, op cit en referencia 7.
10. Rudiger Dornbusch
en BID "Políticas de ajuste y pobreza", editado por José Núñez del Arco, Washington, 1995. (citado por Kliksberg Bernardo en el artículo de referencia 5)
11. Kliksberg Bernardo (op. cit.)
12. Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert
Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford, U.K. Oxford University Press, 2004
13. Thompson Michael, Ellis Richard, Wildawsky Aaron
Cultural Theory, San Francisco, U.S.A. Westview Press, 1990
14. Douglas Mary
Cultural Bias, London: Royal Anthropological Institute, Occasional Paper N° 35, Reimpreso en Douglas M, In The Active Voice. London: Routledge and Kegan, 1982.
15. Thompson, Ellis y Wildawsky (op.cit.)
16. Id. referencia anterior

17. Hood, Christopher
Culture, Rhetoric, and Public Management, Oxford, UK, Oxford University Press, 1998.
18. Hood, Christopher, op cit.
19. Id. referencia anterior
20. Pollit, Ch. & Bouckaert, G. (op cit.) Seleccin de textos y adaptacion hecha por el autor
21. Speth, J.G
Iniciatives for Change: The future of the United Nations Development Programme, report of the Administrator, 2 May 1994, Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund DP/1194/39.
22. Etzioni Amitai.
The Spirit of Community. New York, Crown Publishers, 1993
23. Hood, Christopher, op cit.
24. House R. y otros. Op cit en referencia 1.
25. Felcman I.
Marco Conceptual Organizacional. Instrumento para el diagnostico. Elaborado a partir de una síntesis de aportes conceptuales de diversos autores (mimeo). Recursos Humanos y Organización, Buenos Aires, 2004.
26. Lawrence, P., and Lorsch, J.,
"Differentiation and Integration in Complex Organizations" Administrative Science Quarterly 12, (1967), 1-30
27. March J, Simon H,
Teoria de la Organizacion, Ediciones Ariel, Barcelona, 1961.
28. Simon H,
El Comportamiento Administrativo, Editorial Aguilar, Madrid, 1962.
29. Rice, A.K.
The Enterprise and its Environment, London, Tavistock Publications, 1963
30. Trist, E.L. y Bamforth, K.W.
Some social and psychological consequences of the longwall method of coal getting, Human Relations, 4 pp 3-38, 1951
31. Thompson J.D.
Organizations in Action, New York, Mac Graw Hill, 1967.
32. Schein, E,
Organizational Psychology, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1970
33. House R y otros, op cit.