



## **XVII Congreso Internacional de Análisis Organizacional**

“Emprendimiento e innovación en las organizaciones de México y América Latina”

### **Cultura organizacional y la reforma del sector público argentino**

Mesa Temática: políticas públicas, instituciones, territorio y perspectiva

organizacional

Modalidad: temática

Dr. Ricardo Maria Piñeyro Prins

Argentina

richarspineyroprins@gmail.com

5491144178128

Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Marcelo T de Alvear 2230

CABA, Argentina

Ciudad de México, México.

9 al 13 de septiembre de 2019

## **Cultura organizacional y la reforma del sector público argentino**

### **Resumen**

El presente trabajo se propone indagar y analizar las transformaciones de la gestión pública en Argentina, haciendo un breve recorrido por el contexto Latinoamericano. La necesidad de políticas públicas que respondan eficientemente a las demandas actuales plantea y hace evidente que es menester construir un nuevo modelo organizacional de la administración pública, abandonando modelos jerárquicos, tradicionales, disfuncionales y poco participativos. Para poder afrontar correctamente este desafío, se realiza un recorrido histórico del rol del Estado y la administración pública en Argentina a partir del retorno a la democracia. Por último, plantea un análisis de la cultura organizacional del sector público en función de la reforma estatal de la década de los 90.

### **Palabras clave**

Cultura organizacional – Sector público argentino – políticas públicas

## **El estado y el sector público en América Latina**

Las transformaciones sociales y políticas en el contexto latinoamericano actual, plantean constantemente la posibilidad y la necesidad de un cambio de enfoque en la gestión pública. La necesidad de políticas que den respuesta efectiva a problemas básicos, el imperativo de incorporar a la ciudadanía en el proceso de dar respuestas a estos problemas básicos de la sociedad y el avance tecnológico que plasma nuevas herramientas de gestión, se constituyen cada vez más como elementos centrales para la construcción de un nuevo modelo organizacional de la administración pública, planteando a su vez el desafío y la necesidad de abandonar modelos jerárquicos, tradicionales, disfuncionales, inefectivos y poco participativos.

Ahora bien, el rol del Estado y las funciones del sector público, entendido también como administración pública, no siempre fue el mismo y particularmente en Argentina sufrió varias transformaciones a lo largo del tiempo. En primer lugar, la administración pública es el conjunto de organismos e instituciones estatales que realizan las funciones administrativas del Estado nacional. En general abarca a los distintos entes y dependencias que integran el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). No abarca los poderes ejecutivos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como las administraciones municipales. La Administración Pública Nacional (APN) está integrada por los organismos de la Administración Central (AC), los organismos descentralizados (OD) y las instituciones de la seguridad social (ISS). Los OD representan lo que en la bibliografía sobre administración pública se conoce como agencias u organismos autónomos. Estos se encuentran desagregados es-

tructuralmente del gobierno central y tienen alguna capacidad de decisión independiente en la definición de las políticas o su gestión (Rubio, 2017). La creación de organismos con diverso grado de autonomía respecto a los ministerios de la Administración Central (AC) es un instrumento de delegación de la autoridad. Este permite la especialización en determinadas áreas de política con mayor autonomía de los procesos administrativos centrales en términos de financiamiento, gestión de los recursos y definición de políticas (Bertranou, 2013). En este sentido, el objetivo principal de la función pública en el país es prestar un servicio de excelente calidad a los ciudadanos y, de esta manera, apoyar el desarrollo de la nación. Las reformas de la Nueva Gestión Pública implementadas durante los '80 y '90 en distintos países intensificaron la especialización horizontal como mecanismo para fortalecer el desempeño de las organizaciones del Estado (Bouckaert et al., 2010).

De esta manera, el entusiasmo por establecer organismos autónomos especializados dentro de la Administración Pública ha sido balanceado por reformas posteriores implementadas a partir de los años 2000 en diversos países, que reaccionaron a la creciente fragmentación de la acción estatal. Estas reformas se orientaron a fortalecer la capacidad política y administrativa del centro de gobierno para dirigir sus programas y políticas mediante la creación de unidades encargadas de identificar prioridades y monitorear, coordinar y gestionar problemas de implementación de manera transversal (Christensen y Lægveid, 2006a, 2007). En la actualidad las entidades públicas atraviesan por una crisis de servicio, que a su vez genera un ambiente organizacional y una imagen poco favorable de las entidades.

## **El sector público argentino y el retorno a la democracia**

En nuestro país, el sector público y sus entidades se han desarrollado a través de distintas políticas de reforma que presentan tanto rupturas como continuidades. A partir de la década de los ochenta, para el discurso neoliberal, los crecientes desequilibrios macroeconómicos que afectaban al sector público se resolvían mediante reformas estructurales capaces de responder a los problemas generados por una intervención pública desmedida e inadecuada para un Estado mínimo. De manera acorde con este presupuesto, el denominado modelo burocrático tradicional –propio del arquetipo estatal conocido como autocentrado– también fue criticado por su orientación hacia procesos de prestación de servicios estandarizados y ejecutado por burócratas sin responsabilidad directa frente a los ciudadanos (Przeworski, 1996). Con el auspicio de las reformas, se apostó a revertir este diseño por medio de las privatizaciones, la introducción de mecanismos de mercado, la reducción de personal y los sistemas de medición de desempeño. Pero como sostienen Aberbach y Rockman (1999), dichas medidas, lejos de resultar beneficiosas para la mayoría de la sociedad, respondieron a los intereses de las elites, preocupadas –más que por las cuestiones de eficiencia gestionaría – por los costos derivados de las funciones específicas del Estado de Bienestar. Con la llegada de la democracia en 1983, la primera propuesta de reforma del gobierno radical persiguió objetivos de gran alcance, ya que la reorganización del Estado no podía desvincularse de un cometido central como era la iniciativa de traslado de la capital de la república a la ciudad de Viedma (Prov. de Río Negro), impulsada por el presidente Alfonsín a partir de 1982. Dicho emprendimiento, junto con la Reforma del Estado, la Reforma de la

Justicia y la Reforma de la Constitución, conformaría uno de los pilares esenciales para la fundación de la Segunda República, como transformación necesaria para recomponer el sistema político y democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Hacia el año 1987, cuando la situación económica comenzaba a flaquear luego del fracaso del Plan Austral, las políticas de reforma adoptaron el sesgo de racionalización o ajuste que, sucesivamente, irán incrementando cada uno de los gobiernos pos-1983.

### **La década de los 90 y sus transformaciones radicales: el Estado mínimo**

Argentina es, probablemente, el país que en el transcurso de los años 90 ha experimentado las transformaciones más radicales en la configuración, tamaño y papel del Estado nacional. El aparato institucional del estado nacional argentino guarda hoy un lejano parentesco con el que poco más de veinte años atrás lo triplicaba en tamaño y era responsable de numerosas gestiones de las que actualmente ya no se ocupa.

A partir de 1989, la caótica situación económica se convirtió en el disparador de una reforma estructural sin precedentes en el Estado argentino. La crisis hiperinflacionaria garantizó la incorporación en la agenda pública de la cuestión estatal, que contaba –desde 1987– con una activa campaña de desprestigio motorizada desde los medios de comunicación, los grupos empresarios, los organismos internacionales de crédito y el núcleo de técnicos y consultoras que tuvieron a su cargo el “rediseño” del Estado. Las leyes fundamentales para llevar adelante esta transformación fueron la de “Reforma del Estado” (23.696/89) y la de “Emergencia Económica”

(23.697/89). La primera, pieza clave para la implementación del programa de privatizaciones de las empresas públicas, consagró el principio de subsidiariedad estatal, mientras que la segunda dedicaba un capítulo especial al empleo en la Administración Pública Nacional (APN), prohibiendo efectuar contrataciones o designaciones de personal. El ajuste del gasto público fue, claramente, el vector central que marcó el rumbo del “Programa de Reforma Administrativa”. En este periodo, fueron llevadas a cabo medidas como retiros voluntarios, reducción de las plantas transitorias (personal contratado sin estabilidad), congelamiento de vacantes, disolución y reestructuración de organismos y unidades organizativas, racionalización de estructuras; privatización de servicios de mantenimiento. De manera acorde con estos postulados, durante el transcurso de este gobierno, la Argentina transitó la reducción de agentes del Sector Público Nacional (SPN) más importante de las últimas tres décadas. Entre 1989 y 1996, el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado nacional se redujo en un 57%, como producto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y de la descentralización de servicios. En la segunda mitad de la década de los noventa, la dotación de agentes descendió en menor proporción (alrededor de 50.000 cargos), en especial para la Administración Nacional.

El resultado más significativo del primer gobierno menemista se asentó en la modificación radical del perfil del aparato de Estado, a partir de la desarticulación de su función empresaria (privatización de ENTEL, Aerolíneas Argentinas, Gas del Estado, SEGBA, YPF, Ferrocarriles, etc.) y la supresión de un conjunto de organismos clave para la toma de decisiones de política económica, como las juntas reguladoras

(yerba mate, azúcar, granos y carne), los mercados de concentración pesquera y de hacienda, el Instituto Forestal Nacional, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, etc. Ya en su segundo mandato, en 1995 –agotadas las privatizaciones más jugosas y con el paulatino decaimiento de la reactivación económica, sumada a la profunda brecha que provocara en las cuentas del Estado la reforma previsional–, el desequilibrio fiscal se convirtió en la preocupación central del gobierno y del FMI. El contexto nacional e internacional (efecto Tequila del año 1996) hizo propicia la oportunidad para retomar el ajuste en la Administración Pública. Con el auspicio del Banco Mundial comenzó a pergeñarse la Segunda Reforma del Estado, instalada en el discurso de este organismo internacional con el ostentoso mote de Reformas de Segunda Generación. La ley 24.629/96 de la Segunda Reforma del Estado, inspirada en los cánones de la reinención del gobierno proclamada por la administración Clinton, autorizaba la centralización, fusión, reorganización o supresión total o parcial de los organismos descentralizados de cualquier naturaleza jurídica, incluso los creados por ley. El diseño de la Segunda Reforma, que contó con los aportes ideológicos de varias usinas académicas neoliberales –como FIEL y el CEMA–, propugnaba, al decir de las autoridades, una estrategia de reingeniería estatal, encaminada a concretar una profunda cirugía en términos cualitativos.

En la Argentina, a partir de la restauración de la democracia iniciada en 1983, el diseño de las reformas no escapó a la lógica de desvalorización de la praxis política –entendida como búsqueda de consensos colectivos– y quedó sometida a la confrontación de un grupo de expertos interesados en el aparato de Estado, en tanto espacio de reproducción de su función como tecnócratas. La asociación de estas

redes de consultores, fundaciones, centros académicos, etc., con los partidos políticos que durante las dos décadas ocuparon el gobierno contribuyó a legitimar el proceso de mercantilización estatal, ofrecido a la opinión pública como condición imperiosa para mejorar la calidad de los servicios. De esta forma, sea a través de las leyes impulsadas por el Congreso o mediante decretos del Poder Ejecutivo, adquirió preeminencia la expulsión indiscriminada de personal y los recortes de funciones y áreas sustantivas del Estado, combinados con la superposición caótica de estructuras destinadas a solventar el nuevo esquema clientelar. Lejos de afincarse en supuestas irracionalidades, las diferentes variantes de reforma, modernización, reingeniería y/o fortalecimiento institucional, impulsadas desde la consultocracia, configuraron un perfil estatal acorde con la tónica excluyente instalada por el modelo de acumulación consolidado en la década de los noventa. Como resultado del proceso analizado en este trabajo, el Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la defensa de la propiedad, la administración de justicia, las relaciones exteriores, el cobro de impuestos y la emisión de moneda, siendo incluso algunas de ellas cuestionadas profundamente por diversos grupos empresarios y políticos. La retirada del Estado redundó, así, en el acotamiento de los márgenes de lo público en beneficio de la esfera privada, haciendo uso del discurso modernizador para encubrir el propósito expropiador encarnado en las políticas públicas hegemónicas de estas últimas décadas.

El año 2001 supuso el despliegue de una nueva coyuntura crítica a partir de la cual comenzaron a insinuarse cambios institucionales que pondrían en cuestión al es-

tado regulador ideado en este tercer momento instituyente. El ícono más representativo de su legitimación, la convertibilidad, terminó desplomándose para dar lugar a un esquema de flotación administrada del tipo de cambio y una fuerte devaluación de la moneda que, a pesar del “coro” de los representantes del saber experto en economía y gracias al cambio en las condiciones del escenario internacional, sentó las condiciones para la recuperación de la economía y la proyección de un sendero de crecimiento que se sostuvo –aunque con algunos altibajos- desde el año 2003 en adelante.

Existe cierto acuerdo entre los analistas que el gobierno de Nestor Kirchner, en sus dos primeros años, logró despegar al país de la crisis, se resolvió relativamente bien el problema de la deuda externa y la economía tuvo un crecimiento sostenido, más allá de las críticas acerca del modelo económico implementado y de la falta de optimización de un contexto internacional, extraordinariamente favorable para el país. Desde el punto de vista netamente político-institucional, el gobierno emprendió casi desde sus comienzos una tarea de concentración del poder. Así avanzó a través de distintos proyectos. Luego del triunfo electoral de 2005 comenzó, fundamentalmente, un ejercicio de rediseño institucional a efectos de adecuar el formato de las estructuras institucionales a un esquema de poder más concentrado en la figura presidencial. A lo largo de 2006 el gobierno impulsó tres proyectos que implicaban reforma y consolidación: el Consejo de la Magistratura, la supuesta limitación de la facultad presidencial respecto del dictado de decretos de necesidad y urgencia y los llamados «superpoderes». Los siguientes dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner marcaron una continuidad con respecto a estas reformas estructurales. Se

diferenció por su política distributiva y la unificación del Código Civil y Comercial en 2011. El gobierno actual de Mauricio Macri comenzó su período anunciando un “Plan de modernización del Estado” siendo este el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. La modernización del Estado será abordada a partir de la instrumentación de un conjunto sistemático, integral y metódico de acciones concretas. Dicho Plan de Modernización tiene entre sus objetivos constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. Esto supone promover una gestión ética y transparente, articulando la acción del sector público con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. La modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas. En tal sentido, resulta necesario aumentar la calidad de los servicios provistos por el Estado incorporando Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, simplificando procedimientos, propiciando reingenierías de procesos y ofreciendo al ciudadano la posibilidad de mejorar el acceso por medios electrónicos a información personalizada, coherente e integral. (InfoLeg, 2016). Este plan se estructuró en cinco ejes: plan de tecnología y gobierno digital, gestión integral de los recursos humanos, gestión por resultados y compromisos públicos, gobierno abierto e innovación pública, estrategia país digital.

Como podemos observar, este plan de modernización del Estado tiene como objetivo principal “alcanzar un Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios” (InfoLeg, 2016). Considera que la principal herramienta para lograr esto es la incorporación de tecnologías y una mejor gestión de los recursos humanos. Ahora bien, ¿es la incorporación de tecnología la herramienta suficiente y necesaria para lograr una mejora en la eficiencia del sector público? ¿Cómo podemos comprender la ineficacia y la baja calidad de servicio que presta el sector público?

### **La cultura y el proceso de reforma estatal**

Las organizaciones están compuestas por grupos de personas que ejercen diferentes roles en función de una meta, haciendo frente a un contexto que puede limitar o favorecer su desarrollo. Estas limitaciones y oportunidades adquieren distintas características se trate de organizaciones privadas u organismos públicos ya que si bien ambas pueden cumplir funciones similares, el modo de llevarlas a cabo no es el mismo. Es decir, que la forma en que una organización ejerce sus funciones está relacionada con el tipo de cultura organizacional que se configura a lo largo de su existencia. Siguiendo a Felcman y Blutman (2011) en los últimos 30 años el concepto de reforma del Estado ha adquirido relevancia y notoriedad pública, poniendo en cuestión el funcionamiento y la gestión de los organismos del sector público. Este concepto, en los años 90 estuvo asociado a las creencias del “Estado mínimo”, la desregulación y a la “mano invisible del Mercado” pero, en la actualidad ha comenzado a ponerse en duda. Estos autores entenderán a esta crisis como una ruptura

paradigmática, en donde se ponen en cuestión modelos organizacionales de gestión y se requieren otros nuevos para transformar las organizaciones públicas con el fin de mejorar y eficiencia y funcionamiento.

Lo que quieren plantear los autores, en el plano nacional, es que los cambios implementados durante la década del 90, mediante privatizaciones de empresas públicas y cambios en la regulación del Estado, no lograron las mejoras que proponían y por lo tanto, no solucionaron el debate sobre cómo mejorar el funcionamiento de los organismos públicos. Asimismo, los organismos públicos en Argentina, tienen una imagen negativa debido a su incompetencia para resolver las necesidades de los ciudadanos. Durante el periodo de gestión kirchnerista, varias instituciones se vieron afectadas por problemas de corrupción, como es el caso del INDEC, el Banco Central, el ANSES y el PAMI, entre otros. La corrupción deslegitimó a estas funciones frente a los ciudadanos y fomentó la expansión del conflicto social, provocando que se pierda la confianza en estos organismos, en donde la transparencia y credibilidad dejaron de ser atributos que los caractericen. Según la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2004) las amenazas surgen entonces de vulnerabilidades político-institucionales: recurrencia de crisis, democracias de baja intensidad, corrupción extendida, crisis de representatividad y por otro lado, de vulnerabilidades económico-sociales como ser: crisis de crecimiento económico, desempleo en aumento, mejora marginal de desarrollo humano, incremento de la pobreza y la desigualdad y sobre todo, un gasto público social ineficiente. Por otro lado el funcionamiento dentro de los organismos también presenta problemas. La organización de sus recursos humanos presenta irregularidades en la elección de los cargos que

deberían controlarse con concursos, pero estos se vencen y no se renuevan para designar nuevo personal que llegue al cargo por un concurso imparcial. Esto provoca que las instituciones se conformen con personal no calificado para hacerlo.

En la actualidad, con el cambio de gobierno, electo en las elecciones de 2015, se está poniendo nuevamente en cuestión el tema de la gestión y funcionamiento de los organismos públicos, así como los procesos, las acciones, las prácticas y los estilos de liderazgo que permean la cultura organizacional de estos. Tal es así, que el gobierno ha creado un “Ministerio de Modernización” para impulsar políticas que respondan a cómo mejorar el funcionamiento de los servicios públicos, como optimizar su rendimiento y como introducir mejoras tecnológicas en sintonía con dichos fines.

Para definir la cultura organizacional, Allaire, y Firsiroutu (1992) han desarrollado un recorrido por diferentes escuelas de pensamiento con el fin de sistematizar las diversas concepciones sobre cultura y cultura organizacional. Como resultado han diferenciado dos sistemas: por un lado, las escuelas que consideran a la cultura como una parte integrante del sistema socio-estructural, definida como “un componente social que se manifiesta en el comportamiento (manera de vivir) y en los productos de este comportamiento” (p. 6). Por el otro lado, están las corrientes vinculadas a la cultura concebida como un sistema independiente de formación de ideas, así “la cultura se construye con concepciones del mundo y con productos simbólicos, la cultura llega a ser un contexto dinámico cargado de símbolos, un conjunto de cogniciones funcionales o una estructura mental profunda y subconsciente” (p. 15).

Originalmente el conocimiento de la cultura se desarrolló en los estudios antropológicos para explicar, por un lado, las expresiones y modos de vida estandarizados en la sociedad, tales como lenguaje, mitos y otras producciones culturales derivadas de la condición humana que integran las propuestas de la antropología estructural (Levi Strauss, 1976); mientras que, por otra parte, refiere las interpretaciones de los programas culturales existentes en la sociedad que definen patrones de comportamiento a partir de los significados y símbolos que se producen en la interacción social, los cuales son considerados por la antropología interpretativa (Berger y Luckman, 1968; Geertz, 1997). Estos conceptos se han ido integrando a las descripciones de la cultura en las organizaciones, cuyas elaboraciones han partido desde un nivel de análisis micro social, que examina características de la cultura en organizaciones formales e informales, a través de las relaciones de actores individuales, hasta su generalización a los grupos de mayor complejidad y extensión, dando como resultado una documentación muy variada, tanto en perspectivas de análisis como en orientaciones metodológicas, así como en las dimensiones de la propia organización.

Desde la perspectiva del análisis organizacional, Schlemenson (1988), define a la organización en términos de un grupo de personas que “actúa dentro de un contexto temporo-espacial concreto, artificialmente y deliberadamente construido para la realización de fines y necesidades específicas. Está enmarcada por políticas que engloban los fines, y que son la expresión abstracta de conductas organizativas deseadas” (p. 32). Asimismo, destaca seis dimensiones relevantes: “el proyecto que sus-

tenta a la organización, la estructura organizativa, la integración psicosocial, las condiciones del trabajo, el sistema político y el contexto” (p. 38). Los autores Felcman y Blutman (2001), quienes han realizado diversas investigaciones sobre los modelos de gestión de los organismos de administración pública, plantean que existe una contradicción entre el discurso modernizador del Estado y la cultura organizacional pública, no estando esta última alineada a los objetivos de “eficiencia y racionalidad” que se proponen. En sus respectivos estudios, se ha destacado cómo el proceso de reformas del Estado durante los años 90 en nuestro país, provocaron cambios estructurales en la mayoría de los organismos públicos. Estas reformas. Expresadas fundamentalmente por privatizaciones de empresas públicas, lejos de lograr las mejoras que proponían, profundizaron los problemas en el funcionamiento de las mismas.

De Board (1978) afirma que una organización es un “sistema complejo de departamentos, procesos y personas interrelacionados” en el cual existe una delimitación entre lo que esta “adentro” de la organización y lo que esta “afuera”. A su vez, para mantener estabilidad y su eficacia, una organización debe responder a las demandas constantes tanto del mercado como de la sociedad. Aportando a lo anterior, Robbins (2004) establece que las organizaciones son entidades sociales creadas para lograr objetivos comunes. Para hacerlo, es necesario determinar actividades, funciones y tareas, diferenciar áreas y asignar a cada miembro sus respectivos roles dentro de la organización.

Se comprende la noción de “cultura organizacional”, desde las conceptualizaciones realizadas por Schein (1988). El concepto de cultura organizacional refiere al conjunto de creencias, valores y normas que comparten los miembros de una organización y que definen su visión y la de su entorno. En este sentido, lo que da forma a la cultura organizacional son las respuestas aprendidas que se dan de manera repetida frente a los problemas de subsistencia en el medio eterno y de integración en el medio interno. Para el autor, la función de la cultura organizacional es resolver problemas básicos de adaptación externa y de integración interna. Un actor importante de la cultura organizacional es el líder. Para Schein (1988) la función del líder es la de instalar y transmitir la cultura, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje a los miembros de la organización. Es mediante este proceso de “aprendizaje de las costumbres”, como lo define el autor, que la cultura se preserva y se sostiene a lo largo del tiempo. González Pacheco (2004) señala que las organizaciones comprometidas con el éxito de la gestión de la cultura interna deben estar abiertas a un constante aprendizaje, lo que implica generar condiciones en su interior a fin de mantener un aprendizaje continuo, lo cual les permitirá diseñar estructuras más flexibles al cambio y que este cambio se produzca como consecuencia del aprendizaje de sus miembros.

Siguiendo con la línea propuesta, la importancia de la cultura organizacional (Schein, 1999) reside en que “las creencias, los valores y los comportamientos de las personas son mayormente entendidos si se contextualizan en una identidad cultural” (p. 14), ya que se trata de un “set de fuerzas potente, latente e inconsciente que determina la conducta individual y colectiva, la forma de percibir, los patrones

de pensamiento y valores” (p. 14), de la misma manera “determina la estrategia, las metas y los modos de operar” (p. 14).

Las reformas de la administración pública, prácticamente todas, parten de un supuesto: que es posible alterar, con cierta racionalidad y capacidad instrumental, el comportamiento de los actores organizacionales, para dirigirlos a objetivos generales, sectoriales o colectivos. Ya sea a través de incentivos pecuniarios o amenazas punitivas, convencimiento ético o moral, invocando el entendimiento público, lo razonable o la razón misma, la idea es una y clara: se tienen instrumentos, mismos que impactan, afectan el entorno (y hasta el profundo yo o el inner self del actor) de las personas, sus razones para actuar, sus preferencias, sus motivos y creencias, con el fin de obtener una serie de comportamientos coordinados que permiten obtener objetivos colectivos. Y la arena, el escenario ordenado en que esto se produce y se hace posible, es la de las organizaciones. En las organizaciones se piensa desde las reformas administrativas, se tienen los ingredientes necesarios para llevar a cabo dichos cambios: estructuras, procedimientos, normas, acuerdos, políticas, jerarquías, leyes, regulaciones, vigilantes externos e internos, restricciones presupuestarias, programas de acción, metas. En fin, un sinnúmero de herramientas para alcanzar el preciado objetivo de la coordinación, de la acción organizada para el alcance de objetivos. Las reformas administrativas, entonces, se basan en la idea del efecto que ciertos instrumentos tienen sobre el comportamiento de las personas. Más claramente, se basa en última instancia en la consecución de efectos esperados a la luz de la instrumentación de ciertos mecanismos.

En este sentido, la cultura en tanto pautas, normas, creencias y valores constituye y determina en cierta medida la práctica y el actuar dentro de una organización, así como también lo hace dentro de una sociedad. No se pueden comprender las reformas estatales realizadas a lo largo de la historia argentina sin entender que con cada una de ellas lo que se está poniendo en juego es también una concepción del Estado, de su rol y de su función. Por estas y otras razones, la primera fase de la reforma del estado significó, también, una reforma de la sociedad. Más precisamente, un cambio en las relaciones de fuerza entre una y otra esfera, así como un notorio corrimiento de sus fronteras. La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron simultáneamente la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos.

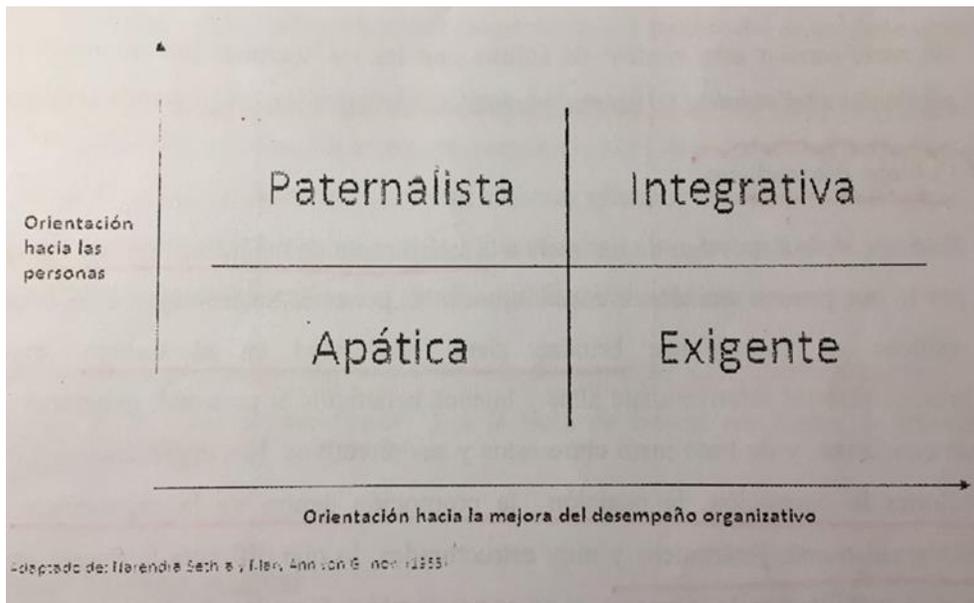
Para comprender el funcionamiento del sector público es necesario realizar un diagnóstico organizacional para poder analizar el tipo de cultura que predomina. Para Darío Rodríguez (2011) el diagnóstico refiere al análisis que debe realizar una organización para evaluar su situación actual, indagando acerca de sus problemas, sus potencialidades y sus posibilidades de desarrollo. La función del diagnóstico permite elaborar predicciones y estrategias para mejorar la eficiencia de la organización. En este marco, el diagnóstico cultural, refiere a una sucesión de acciones

## Cultura organizacional

que tienen como finalidad descubrir los valores y principios básicos de una organización, el grado en que estos son conocidos y compartidos por sus miembros y el grado de congruencia que tienen con el comportamiento organizacional. Entre sus objetivos se encuentran la evaluación de la comunicación en la creación y mantenimiento de la cultura organizacional y el significado que tienen los valores, ritos y mitos para los miembros de la organización.

Para poder analizar el tipo de cultura que predomina en una organización, Sethia y Voglinow (1985) plantean un modelo de cuatro culturas, a partir de dos valores centrales que son sometidos a análisis:

Cuadro N1. Modelo de cuatro culturas



Fuente: Sethia y Voglinow 1995

### Culturas Apáticas

La cultura apática o burocrática se caracteriza por la importancia que la organización le da a las estructuras, reglas y procedimientos, valorando el orden y la dependencia. Estas culturas tienen baja orientación tanto hacia la mejora del desempeño organizativo como hacia las personas. Se sostienen a través de las rutinas rígidas y requieren de situaciones estables, ya que en situaciones cambiantes pueden mostrar dificultades para mantenerse. Según las autoras, este modelo está orientado al rol y es profundamente impersonal, por tal motivo se centra principalmente en los sistemas y procedimientos basados en normas que han de cumplirse minuciosamente. Como aspecto beneficioso, esta cultura puede otorgar a las personas estabilidad y seguridad a pesar de que las promociones sean lentas y en base a procedimientos extremadamente normativos. Por su parte, debido a la rigidez de los procedimientos y reglas para proteger el funcionamiento de la organización, los directivos se pueden ver limitados en su accionar. Se suele asociar este modelo de cultura con las instituciones gubernamentales, aunque, siguiendo a las autoras, no necesariamente dichas organizaciones cumplen con este modelo.

### Culturas Paternalistas

Este tipo de culturas dan importancia a la satisfacción de los integrantes de la organización, por lo que poseen una alta orientación hacia las personas. Se asemejan a las organizaciones apáticas en cuanto que brindan cierta estabilidad en el trabajo, expresada en remuneraciones relativamente altas y buenos beneficios al personal, generando un vínculo de confianza y de trato justo entre estos y sus directivos. Las organizaciones paternalistas valoran la ocupación, la posición, la promoción dentro

## Cultura organizacional

de la organización, pero son extremadamente jerárquicas y muy estructuradas, lo que dificulta la puesta en marcha de cambios al interior de la misma, si no es por cambios forzados desde el exterior. Por último, dan importancia al papel de los líderes y los liderazgos en la organización, considerándolos fundamentales en el vínculo entre el personal y el vínculo al interior de la organización.

## Culturas Exigentes

Este tipo de culturas se relaciona con organizaciones que cuentan con una alta orientación a la mejora del desempeño organizacional, principalmente el financiero. Por tal razón, son capaces de crecer rápidamente en contextos constantemente cambiantes, centrándose en las ventas y los resultados. Las organizaciones exigentes se rigen por la eficiencia, la competitividad y el desempeño individual, ofreciendo buenas remuneraciones, pero ligadas fundamentalmente al desempeño. En este sentido, se destacan medios de incentivos como los bonos por desempeño en función de la producción o la calidad.

## Culturas Integrativas

Estas culturas se orientan tanto hacia las personas como hacia el mejoramiento del desempeño organizativo, promoviendo la cooperación y la mejora del desempeño grupal. Se centran en la valoración del capital humano y el trabajo en equipo a través del feedback y el intercambio de información constante, brindando la posibilidad de participación de los miembros de la organización a la hora de elaborar planes y establecer estrategias. Por su parte, los equipos integrativos, no solo se centran en

las personas sino también en la competitividad y en el mercado en el que la organización está inserta. Como puntos negativos, la constante búsqueda de consenso y de igualdad puede provocar conflictos en la toma de decisiones y a la hora de buscar resultados suficientemente competitivos.

En este sentido, se puede pensar que el sector público argentino está predominantemente sumergido en una cultura apática, sumamente burocratizado, donde las estructuras exceden y limitan todo intento de mejora.

## Lista de referencias

- ABERBACH, J., y ROCKMAN, B. (1999): "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas", en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N 15, INAP, Madrid, mayo/agosto.
- ALLAIRE, Y. FIRSIROTU, M. (1992). "Teorías sobre la cultura organizacional" (p. 3-37). En Abravanel, J. y otros. Cultura organizacional. Aspectos teóricos, prácticos y metodológicos. Bogotá, Colombia: Legis editores.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1968). La Construcción Social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu.
- BERTRANOU, J. (2013). "Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina". Revista Perspectivas de Políticas Públicas N°4.
- BOUCKAERT, G., Verhoest, K., Peters, B. G. y Verschuere, B. (2004), "The study of organizational autonomy: a conceptual review", Public Administration and Development 24 (2): 101-118.
- CHRISTENSEN, T. Y LÆGREID, P. (2007). "The whole-of-government approach to public sector reform". Public Administration Review 1059-1066.
- CHRISTENSEN, T. Y LÆGREID, P. (2006a). "The whole-of-government approach- regulation, performance and public sector reform". Documento presentado en "A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue", Leuven, June 1-3 2006.
- DE BOARD, R. (1978). El psicoanálisis de las organizaciones. Un enfoque psicoanalítico de la conducta en grupos y organizaciones. Buenos Aires: Paidós
- FELCMAN I. Y BLUTMAN G. (2011) Nuevos Modelos de Gestión Pública. 1ra ed. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial

## Cultura organizacional

FELCMAN I. Y BLUTMAN G. (2001) Modelos de Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panel: Reformas federales en áreas estratégicas de gobierno en América Latina. Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre del 2001

GEERTZ, C (1997) La interpretación de las culturas Barcelona: Gedisa

INFOLEG (2016): Plan de modernización del Estado. Aprobación. Ministerio de Modernización de decreto 434/2016 en Información Legislativa.

LEVI STRAUSS (1976).Antropología Estructural. Buenos Aires. EUDEBA.

PRZEWORSKI, A. (1996) "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente." Seminario Internacional Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, BID-ONU,Brasilia, 16-17 de mayo.

RODRÍGUEZ M D. (2011) Diagnostico Organizacional. México: 6ta ed. Grupo Editor Alfaomega

RUBIO, J. (Enero de 2017). 176 DPP GP Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios? Documento de Políticas Públicas / Análisis N°176. Buenos Aires: CIPPEC.

SCHEIN, E H. (1988) La Cultura Empresarial y el Liderazgo. Una visión dinámica

SCHLEMONSON, A. (1988) Análisis organizacional y empresa unipersonal: crisis y conflicto en contextos turbulentos. España: Paidós