

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad,
Gobierno y Administración Pública” – “Reconstruyendo la estatalidad:
Transición, instituciones y gobernabilidad”

**Reformas Administrativas del Estado y Cultura
Organizacional**

Gustavo Blutman - Soledad Mendez Parnes

27 al 29 de noviembre del 2003

INTRODUCCION

Si no cambia la cultura no cambia nada!!!!. Semejante expresión taxativa se apoya en la visión de que los cambios deben ser acompañados por las mismas personas que de todas maneras lo van a implementar.

La teoría organizacional coincide en que las definiciones de organizaciones tienen al menos dos componentes que le son comunes a saber: 1 conjunto de individuos 2 objetivos a llevar a cabo. Sobre esto se montarán un sinnúmero de definiciones con altísimas variaciones pero que se concentrarán en esos dos elementos como centrales.

Si partimos de ese criterio podemos distinguir que las organizaciones públicas son un tipo de organización (valga la redundancia) en donde el conjunto de personas serán los empleados públicos o "*civil servants*" y uno de sus objetivos será en algún punto histórico la aplicación de medidas vinculadas con la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas.

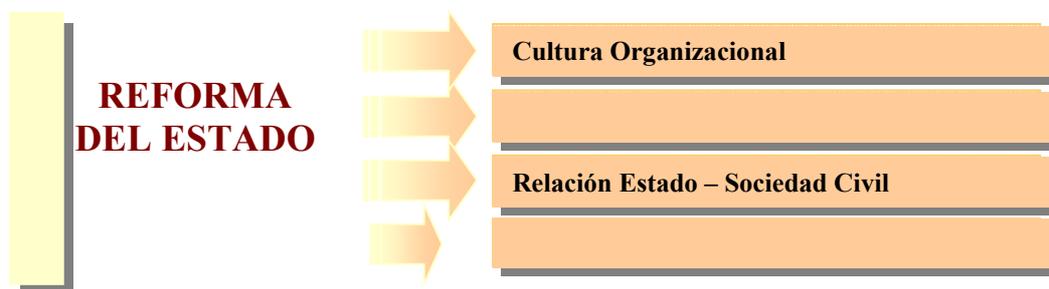
Si ese conjunto de personas se mantiene incólumne ante los cambios la implementación de los cambios seguramente no será exitosa y por el contrario podría generar problemas más agudos ante la inconsistencia entre dos modelos enfrentados, el existente y el nuevo.

En este sentido el presente trabajo tiene su origen en la necesidad de dar cuenta de la relación entre tres hechos significativos: 1. la *Reforma del Estado de los 90' en la Argentina*, 2. la *Cultura Organizacional Pública* y 3. el *Control Democrático*, apoyado en la construcción de consensos políticos y sociales destinados a generar una nueva relación entre Estado y sociedad civil caracterizada por altos niveles de legitimidad persistente en el tiempo.

No resulta novedoso aclarar que sobre estos conceptos aún persiste cierta confusión terminológica, debida en gran parte al estilo discursivo de determinados actores políticos y sociales, como así también, de numerosos artículos que han abordado la temática. En tal sentido, a lo largo de este trabajo apuntamos, por un lado, a explorar esta dimensión teórica conceptual en búsqueda de una depuración del background conceptual, de modo tal de evaluar, con sustento teórico, la relación entre los tres hechos mencionados.

Por medio de una breve revisión al estado del debate sobre estos tres hechos, es posible observar que la problemática de la Reforma del Estado durante los '90 ha sido extensamente analizada desde distintos enfoques. Asimismo, se han explorado temas vinculados al control democrático del aparato público y la relación entre Estado y sociedad civil. Sin embargo, el tema de la cultura organizacional del sector público ha sido relegada a un segundo plano por parte de los distintos estudiosos del área.

El análisis de la cultura se ha restringido principalmente a diagnósticos en el ámbito privado, sin encontrar importantes aportes para el ámbito público. Menos aún, se han indagado los efectos de la cultura organizacional, no sólo en la capacidad de gestión del sector público, sino también, en la posibilidad de la construcción de una gobernabilidad democrática, basada en la participación, el diálogo y alianzas estratégicas que permitan nuevas modalidades de relación entre Estado y sociedad civil.



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; y por el otro, en los estudios académicos sobre el tema de la Reforma del Estado. A nuestro entender estas omisiones explican, en parte, la ponderación de las áreas y materias a reformar, los resultados parciales de la Reforma, su evaluación, como así también, su impacto en la relación intraburocrática y en la relación entre Estado – sociedad civil. En tal sentido, creemos que las transformaciones son sólo cosméticas, sino se ponen en práctica con mecanismos que acompañen dichas modificaciones en el plano de la cultura organizacional, abarcando el marco de los valores y presunciones de los empleados.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Por todo lo señalado, nuestro objetivo estará destinado a dar pistas de la relación entre la cultura organizacional del sector público y su impacto sobre los procesos de Reformas Administrativas del Estado.

Estos últimos han sido generalmente concebidos desde un paradigma mecanicista que presupone la vinculación inmediata de dos fenómenos, no necesariamente relacionados entre sí: la formulación de políticas públicas y su implementación exitosa. En esta monografía sostendremos una hipótesis de base que toma como punto de partida un paradigma contrapuesto al mecanicista. En tal sentido, consideraremos que entre la formulación de políticas y su posterior implementación existen una serie de fenómenos organizacionales propios del ámbito de la Administración Pública, que actúan de modo tal que condicionan la ya mencionada vinculación inmediata y mecanicista. Dichos fenómenos organizacionales a los cuales hacemos referencia los englobamos bajo el concepto de cultura organizacional.

Por consiguiente, planteamos como hipótesis rectora de este trabajo que, la cultura organizacional del ámbito público es un factor que, a menos que sea tenido en cuenta, puede potenciar, obstaculizar o frenar los programas de Reforma del Estado y de Reformas administrativas. Como ocurre en la mayoría de las organizaciones, puede ocurrir en el Estado que la visión y la estrategia de los procesos reformistas se orienten en una dirección y la cultura organizacional apunte a la dirección contraria, modificando los efectos esperados y alterando sus resultados.

Para alcanzar el objetivo propuesto hemos organizado este trabajo en tres partes. La primera de ellas estará destinada a dar cuenta de la necesidad histórica de reformar el sector público en América Latina, en general, y en Argentina en particular, realizando un breve repaso sobre los antecedentes académicos sobre el tema. En la segunda parte, se sintetizan aportes teóricos y metodológicos para el estudio de la cultura organizacional. Por último la tercera parte, abarca el diagnóstico de la cultura organizacional de la Administración Pública Central en Argentina, elaborado a partir de la triangulación del empleo de técnicas de recolección de datos cuantitativas y cualitativas, que combinan una encuesta estandarizada de opciones cerradas y entrevistas pautadas sobre la base de la elaboración de muestras representativas de los empleados públicos de planta permanente.

A modo de cierre, se expondrán un set de conclusiones tentativas acerca de la relación entre: Reforma del Estado, Cultura Organizacional y Democratización del Sector Público.

LA REFORMA DEL ESTADO: UNA NECESIDAD HISTÓRICA

El debate sobre la *Reforma del Estado* y las llamadas *Reformas Administrativas*, persiste en los diferentes círculos intelectuales y políticos sin haber alcanzado hasta el momento cierta homogeneidad teórica.

La Reforma del Estado en la Argentina durante los '90 ha sido objeto de análisis de distinta índole. Sin embargo, el estudio de las Reformas Administrativas no ha sido del todo considerado. De hecho gran parte de la discusión "cuasi periodística" ha equiparado y por lo tanto confundido ambos términos.

Por ejemplo, al hablar de Reforma del Estado como si se hablara de las privatizaciones, ha traído mucha confusión en las discusiones contextuales, ya que se han considerado ambos procesos como equivalentes. Un caso claro al respecto se observa en el decreto 575/90 modificatorio de los pliegos de la privatización de la compañía de teléfonos ENTel y la de Aviación, Aerolíneas Argentinas, en cuyos considerandos aparecen ambos términos como semejantes: "*Que resulta necesario y conveniente definir para todos los procesos de privatización y/o de Reforma del Estado (...)*" (decreto 575/90).

El proceso de Reforma del Estado es más abarcativo que las propias privatizaciones de las empresas públicas. De todas maneras estas últimas se incluyen como una "estrategia", que apuntala la Reforma (Twhaites Rey, 1993). A los efectos de evitar confusiones intentaremos adentrarnos en el debate intentando clarificar lo que involucran las Reformas Administrativas del Estado y la Reforma del Estado propiamente dicha.

La diferenciación no es poca entre un tipo de Reforma y otra. Mientras que la Reforma del Estado implicaría cambios estructurales en el ámbito social, político y económico, la Reforma Administrativa produciría modificaciones, sustancialmente en las formas de gestión del aparato público (Blutman, 1993).

De todas maneras es factible destacar que las Reformas Administrativas puestas en marcha han tenido también un fuerte sesgo en las variables del ajuste económico, repercutiendo las mismas en aspectos sociales y económicos. Tal como lo señala Oscar Ozslak en una entrevista realizada en noviembre de 1992: "*Cuando*

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

decimos Reforma del Estado nos estamos refiriendo a este cambio de reglas de juego. Cuando decimos Reforma Administrativa estamos hablando de un proceso endógeno, interno al aparato del Estado del cual, a veces, de la Reforma del Estado se ocupa poco. Quizás retóricamente, pero no avanza demasiado, en todo caso subordina cualquier cambio expeditivo normativo, organizativo, operativo de capacitación, es decir todo aquello que tienda a fortalecer la capacidad institucional a mejorar la capacidad de gestión. Eso queda subordinado a achicar, “menos” tiene un significado mucho más positivo que “mejor”. “Menos Estado” es mejor que “mejor Estado”.

En términos de Fleury (2002) la Reforma de Estado es un proceso eminentemente político en el que se reconfiguran las relaciones de poder, sin embargo se observa que la Reforma Administrativa no es un elemento menor sino que podría, en condiciones especiales, generar transformaciones profundas.

De esta forma los cambios en el Estado se traducen en cambios de esa relación social, es decir en la articulación conflictiva de distintos intereses que pugnan por hacer prevalecer sus opciones. Por el contrario las Reformas Administrativas estarían apuntando a la transformación de las objetivaciones del Estado, centralmente del aparato público, dejando intacta las relaciones sociales de dominación.

Los procesos de transformación en el Estado

La Argentina ha vivido en los últimos años el desmantelamiento del Estado intervencionista en dos planos:

1. el de la discusión sobre los objetivos y funciones a cumplir por el aparato estatal,
2. y el de las políticas concretas desarrolladas en torno a esa problemática, que dieron como resultado una completa reestructuración del aparato estatal (Campione, 1999).

Con respecto al primero de esos dos planos, la orientación ha sido la de tratar de desentrañar las distintas racionalidades propuestas como guía a la acción estatal. El debate se ha dado entre aquellas propuestas centradas en el *ajuste*, de visión fiscalista, y las que prestan atención a una *refuncionalización* del aparato estatal. Con el triunfo de la primera, aunque manteniendo a la refuncionalización en un rol subordinado pero importante.

En el plano de las políticas, se analiza como un proceso que tiene dos aspectos principales:

- 1) La retirada del Estado de buena parte de sus funciones anteriores, que afectan tanto al abandono de actividades de carácter social, orientadas a la reasignación de recursos y distribución de la riqueza, como aquellas orientadas a la regulación del proceso de acumulación capitalista y la intervención directa en el mismo.
- 2) La configuración de un nuevo modelo de accionar estatal, que asume un rol mucho menor en la producción de bienes y servicios y en la regulación de la actividad económica, pero cuenta con una gran concentración de poder orientado a producir una reformulación global de la estructura de acumulación del país (ibídem).

Estas transformaciones son aquéllas comprendidas dentro de lo que suele denominarse aparato o aparatos del estado. En su acepción amplia, “aparato / aparatos del Estado” es el conjunto de organismos-instituciones que componen la parte “visible y tangible” de la totalidad englobada en el concepto Estado, el que comprende (y excede largamente) a la “exterioridad” de los aparatos. La pertinencia simultánea del singular y el plural, emana de tratarse de una pluralidad de organismos, cuya diversidad estructural y funcional puede resumirse en un principio de “unidad”. En el lenguaje jurídico - administrativo responde en nuestro país a la denominación Administración Pública Nacional (APN). Este término tiene un costado equívoco en cuánto engloba en el sustantivo “Administración” a organismos que conjugan tanto la función de “administración”, como la de “elaboración de políticas”, excluyente de aquélla (ibídem).

Sin embargo los cambios apuntarán sobre los dos ejes señalados. Por eso es posible pensar en la utilidad de la vieja categoría de la Reforma Administrativa como marco de referencia conceptual para abordar una parte importante de las transformaciones necesarias en los poderes del Estado (Echebarria Ariznabarreta, 1998).

La Reforma del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías. Por un lado, estarían las reformas que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Por otro lado, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso como en el contenido

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. Las primeras son llamadas reformas institucionales y las segundas, reformas sustanciales (Echebarria Ariznabarreta, 1998).

La Reforma institucional incorpora lo que se denomina las Reformas Administrativas. Estas últimas pueden ser continuas cuando se afectan las instituciones administrativas (servicio civil, gestión financiera y presupuestaria, gestión de compras, etc.) o discontinuas donde hay un cambio de carácter y de identidad de la institucionalidad.

Más allá de su definición, profundizar en el significado de la Reforma Administrativa exige ahondar en sus posibles contenidos, es decir, en los modelos o propuestas ideológicas que sustentan la definición de las disfunciones en el aparato estatal y las propuestas de sustitución de la institucionalidad. Este paso requiere un esfuerzo para encontrar categorías conceptuales que permitan agrupar y ordenar las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reforma. Por lo tanto es posible encontrar cuatro modelos de Reforma Administrativa (Echebarria Ariznabarreta, 1998):

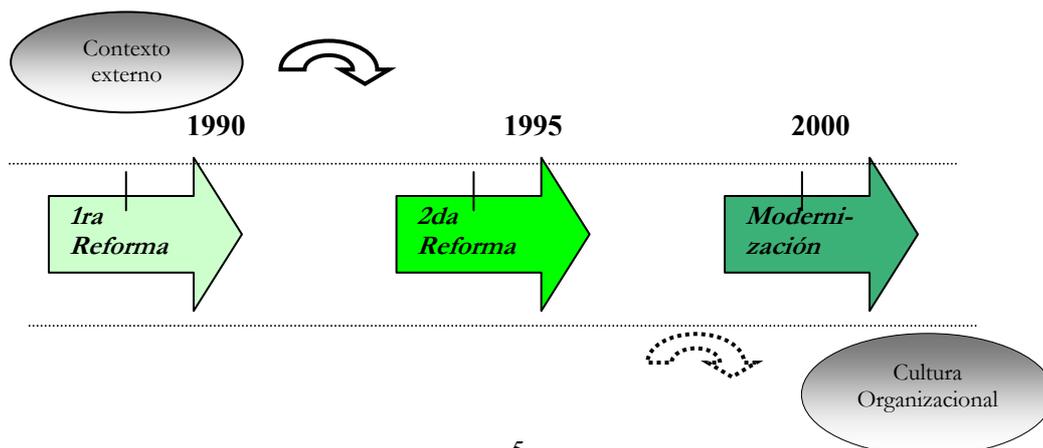
1. Garantista: en donde prevalecen los ideales de libertad y justicia,
2. Eficientista: en donde prevalece la racionalidad económica y "managerialista",
3. Contractualista: se ofrece pautas antiburocráticas sin perder de vista la racionalidad económica,
4. Servicial: cuyo objetivo es la gestión, el aprendizaje y la participación.

En la Argentina salvo la Reforma del Estado que comenzó en los '90 el resto de políticas que intentaron transformar el Estado han tenido la denominación de Reformas del Estado aunque en la realidad han sido intentos de reformas administrativas que apuntaron centralmente a la reducción del gasto público y del déficit fiscal.

Estas Reformas Administrativas, por ejemplo, han incluido cambios en diferentes estructuras de la Administración Pública, en algunos casos, con el aporte de fondos provenientes del financiamiento externo a través del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados obtenidos pueden considerarse como dispares, destacándose el uso, como "carnada", de supuestas nuevas tecnologías administrativas e informáticas modernas. Dichas reformas administrativas se centraron en los tipos de reforma eficientista y contractualista, dejando en un segundo plano las otras dos, garantista y servicial que se referían a los mecanismos de introducción de cambios culturales del aparato público.

Los modelos implementados apuntaron centralmente al diseño de planes vinculados con el ajuste del gasto. Los objetivos a veces explícitos y otras implícitos buscaron la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas a través de los dispositivos de reducción de plantas, ya sea a través de simplificación de procedimientos (tecnologías informáticas o reingenierías) o la reducción de personal. Esas Reformas Administrativas no incluyeron mecanismos de cambio de la cultura de las organizaciones por lo que las transformaciones implementadas generaban lo que podría denominarse una implementación asistémica, se introducían cambios pero sin la consecuente apropiación por parte de las instituciones y sus componentes de las nuevas implementaciones. ¿De qué sirve tener una computadora con gente que no la sabe usar, y no se la capacita para su uso y mantiene toda la documentación manual y escrita? Pregunta ejemplificadora para entender la persistencia de culturas tradicionales con las nuevas direcciones en el funcionamiento del sistema institucional (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Las etapas de la transformación.



Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Primera Reforma del Estado

Centrándonos en el caso de Argentina, aunque transferible a otros países de la región, es posible distinguir la Primera Reforma del Estado (años 1989 a 1994) con características estructurales que han modificado las relaciones con la sociedad civil.

Oszlak (1995) enfatiza que la idea de la Reforma del Estado implica una ruptura con la tendencia histórica y persistente de ampliar el aparato estatal, legitimada por una modificación substancial de la filosofía en que se fundamenta el papel del Estado. Ello supone primero, la transformación institucional del Estado (incluyendo reformas de los textos constitucionales); segundo, cambios en su estructura administrativa; y en tercer lugar, transformaciones de las fronteras entre Estado y sociedad civil. Este conjunto de cambios conduce inevitablemente a la redefinición de las reglas de juego que moldean y condicionan la relación entre lo estatal y lo privado.

Como se señala en un escrito anterior (Blutman 1998), existen cuatro dimensiones, cada una con sus indicadores, que identifican los cambios estructurales que implicaron la Reforma del Estado:

Cuadro 2. Ejes de la Reforma del Estado.

Transformación del papel del Estado	Estabilidad económica	Reestructuración del aparato institucional	Política de Recursos Humanos
<ul style="list-style-type: none">▪ Privatizaciones▪ Desmonopolización▪ Desregulación▪ Descentralización▪ Seguridad Jurídica, Controles, Regulaciones▪ Políticas Sociales▪ Relación con provincias▪ Relaciones con sectores de la comunidad	<ul style="list-style-type: none">▪ Política tributaria▪ Reducción del gasto público▪ Canje obligatorio de plazos fijos por bonex▪ Plan de convertibilidad▪ Deuda Pública: Interna y Externa▪ Integración y convenios externos▪ Mercado de Capitales	<ul style="list-style-type: none">▪ Organismos centralizados▪ Empresas y Sociedades del Estado▪ Instituciones Autónomas	<ul style="list-style-type: none">▪ Reducción / ampliación▪ Profesionalización▪ Empleo▪ Previsión social▪ Asociaciones sindicales - obras sociales

Resulta necesario aclarar que estas cuatro dimensiones no se conducen como compartimentos estancos sino que entre ellas y al interior de ellas subsisten múltiples vinculaciones. La clasificación propuesta tiene como objetivo el ordenamiento de las políticas desplegadas para el logro de lo que se ha llamado el proceso de Reforma del Estado. El cual estaría encarando cambios que modifican la racionalidad burocrática por características más cercanas al gerenciamiento privado, lo que en algunos círculos se ha conocido como el *New Public Management*. Los productos son un modelo de gestión basado en resultados, metas y objetivos de la agenda gubernamental. La introducción de nuevos mecanismos de gestión requiere la modificación de la cultura organizacional pública y el estilo de administración de los funcionarios, para resolver con continuidad los problemas emergentes, no apegándose exclusivamente al esquema normativo existente.

Segunda Reforma del Estado

Es necesario aclarar que existe una posible confusión entre lo que se conoce como Primera Reforma del Estado (operación sobre las relaciones del aparato de estado) y la Segunda Reforma en Argentina (un ajuste y/o cambios de gestión del aparato público) (ver Cao H., 2000).

La primera etapa de Reforma (Bozzo y otros, 1999) implicó una transformación de fondo con el fin de replantear el rol estatal y su agenda. La posibilidad de implementar estas transformaciones estuvo favorecida por la legitimidad que un cambio estructural tenía en la sociedad a raíz del deterioro de la situación producida durante el gobierno de Alfonsín y el fracaso de las políticas de estabilización encaradas que finalmente concluyeron con la crisis hiperinflacionaria de 1989.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Sin embargo, debe señalarse que la Primera Reforma del Estado fue una efectiva transformación de las reglas de juego, en tanto que la Segunda Reforma tuvo en común con la anterior, el disparador de la crisis fiscal por un cambio de signo del ciclo de expansión económica; pero se diferenció claramente de ella en el proceso de implementación efectiva y, por consiguiente, en los resultados que se obtuvieron. En este contexto la legitimidad se dilapidó y la organización del aparato estatal sufrió más que un ajuste un proceso de desgaste.

El mencionado proceso de Segunda Reforma comenzó en 1995 y su objetivo no tendía a modificar las relaciones con la sociedad civil sino a realizar los tradicionales ajustes macroeconómicos con signo hacia la reducción del gasto.

Las negociaciones previas para definir el principal instrumento normativo de la Segunda Reforma, da cuenta de que este proceso de ajuste no contaba con el apoyo inicial que caracterizó a la Primera Reforma, sobre todo al interior del Gobierno, pero también en la sociedad.

El mensaje que envolvió la estrategia de la Segunda Reforma consistió en presentarla, finalmente, como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro del modelo de estado vigente. En tal sentido, las adecuaciones del aparato estatal - en el discurso del gobierno - habrían de implicar ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, pero subordinados a este objetivo final y no conllevaban una referencia a un proceso de transformación real. Se buscaba consolidar al Estado central como una organización de segundo piso, desligada de la prestación y administración de servicios directos a la población y concentrada en roles de regulación, promoción y orientación de la iniciativa privada (Bozzo y otros, op.cit.).

Plan de Modernización estatal

El plan de Modernización encarado desde el año 2000 comprendió entre otros tópicos: defensa nacional, asistencia a jubilados y pensionados, transparencia y política anticorrupción, cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, carta compromiso con el ciudadano, planificación estratégica - reingeniería de procesos, gobierno digital y proyecto Cristal.

La política de Modernización se asentaba, señalaba el plan, sobre dos conceptos fundamentales: el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía; y el aumento de las capacidades del Estado para conseguir recursos que permitan financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social. En función de ello deberá reorientarse la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando la satisfacción de las necesidades básicas de la población

Los ejes rectores del plan eran:

- El establecimiento de modelos de gestión orientados a resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios pero estricto en la prosecución de sus fines, basados en sistemas de rendición de cuentas que aumente la transparencia de la gestión.
- La eliminación de superposición de funciones, responsabilidades y recursos al interior del Estado, con el objeto de producir una mejor asignación en los recursos, mejorar la producción estatal, reducir los conflictos y clarificar las áreas de competencia.
- El fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado: Legislación; Justicia; Educación; Salud; Seguridad; Defensa; Previsión Social; Promoción Social; y Empleo.
- El fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado con el objeto de resguardar los intereses de los usuarios y el interés público comprometido en las prestaciones.
- El fortalecimiento y optimización de los organismos de recaudación con el objeto de asegurar el cumplimiento voluntario de las obligaciones, generando un aumento en la equidad tributaria que permita mejorar los servicios al contribuyente.
- El fortalecimiento de los canales de diálogo y participación con los diversos actores de la sociedad civil, de manera garantizar que el Estado se constituya en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía.

Este breve panorama presentado respecto a los llamados Procesos de Modernización, se asemeja conceptualmente con lo que hemos denominado Reformas Administrativas. Decíamos que mucho se ha

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

hablado de la Reforma del Estado (Blutman, 1998; Felcman 1992, Oszlak 1990, Bozzo y otros 1992). Pero poco se ha hablado de las Reformas Administrativas (desde un ángulo Osborne, 1992; Donahue, 1991 entre otros).

¿Dónde podemos encontrar ejemplos de Reformas Administrativas en Argentina?: algunos casos interesantes que reflejan intentos de transformaciones al interior del aparato público pueden verse en el Ministerio de Educación: el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) y el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa (PREGASE). En salud Programa de Reforma de los Sistemas de Salud (Pressal). En el Ministerio del Interior el Provincias I y II. En Economía funcionó el comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA). Experiencias en otros Ministerios, o programas en algunas Provincias son también ejemplos de cambios que deseaban instrumentarse para implementar transformaciones al interior del aparato burocrático.

En **síntesis** podemos señalar que mientras la Primera Reforma fue de características estructurales, la Segunda Reforma y el Plan de Modernización apuntaron a objetivos más inmediatos. Sin embargo se resalta que para todos los casos hubo intencionalidades de implementar dispositivos de cambios en el aparato público, aunque dichas intenciones no han repercutido en cambios sustanciales que hallan afectado la cultura organizacional de la Administración Pública.

REFORMA DEL ESTADO Y CULTURA ORGANIZACIONAL: ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA

Como ya hemos señalado, el debate sobre la Reforma del Estado de los 90 y las llamadas Reformas Administrativas, persiste en los diferentes círculos intelectuales y políticos sin haber logrado hasta ahora cierta homogeneidad teórica. También hemos sostenido, que en los trabajos realizados prácticamente se ha relegado la incorporación del estudio de la cultura organizacional. Creemos que al marginar a la cultura organizacional se pasa por alto que: el fenómeno cultural se halla en el centro del sector público, lo atraviesa, lo circunscribe, lo caracteriza.

Por ello pensamos que su revalorización es una tarea pendiente en el estudio de la administración pública. El reconocer esta necesidad nos permite entender a la organización estatal desde un punto de vista integral, atendiendo de este modo, la mayor complejidad del fenómeno organizacional. Ello facilitaría la tarea de brindar originales recursos al nuevo administrador y gestor público, quien en los tiempos que corren está obligado a desarrollar un tipo especial de inteligencia que trascienda el pensamiento lineal mecanicista, a favor de un enfoque más integral y humanista.

En el ámbito privado, sobre todo al nivel de grandes empresas, el paradigma organizacional actual, incluye a la cultura organizacional, ya no como un ingrediente contingente, sino como una dimensión clave y específica en las investigaciones y estrategias relacionadas con el logro de resultados vinculados a la productividad y calidad (Allaire, Y. y Firsirotu, M.; 1992).

Nosotros consideramos que dicho paradigma no debería ser ignorado para el sector público, por lo cual resulta necesario emprender estudios de diagnóstico sobre la cultura organizacional que caractericen a la administración pública. Más aún, creemos que la transición del modelo estatal que estamos viviendo, demanda un cambio de perspectiva en la cosmovisión organizacional, lo cual nos lleva a indagar cuestiones como por ejemplo: cómo pensamos a cerca de la organización, cómo la organización se identifica a sí misma como cultura y cuales son las posibilidades de cambiar ese patrón cultural.

Para poder avanzar en hallar respuestas serias a estos interrogantes, es preciso comenzar por definir que se entiende por cultura organizacional. Demás esta decir que existen múltiples abordajes sobre el análisis cultural, de ello dan cuenta los distintos estudios antropológicos, lingüísticos, sociológicos, entre otros. Todos los enfoques coinciden en sostener hacer referencia a la cultura organizacional implica referirse a uno de los conceptos analíticos más complejos del lenguaje organizacional.

El abordaje cultural

Existen una multiplicidad de abordajes que se pueden realizar respecto del análisis cultural, de ello dan cuenta los distintos estudios que se mencionan a continuación.

Matusmoto (1996) plantea una clasificación de la cultura agrupada en seis categorías de discusión: Descriptiva, Histórica, Normativa, Psicológica, Estructural y Genética. Definirá a la cultura como un conjunto de actitudes, valores, creencias y conductas compartidas por un grupo de personas y transmitidas de generación en generación.

También es posible clasificarla desde mirada según las civilizaciones (occidental, oriental), los países o regiones (Latinoamérica, Escandinavia), las etnias (mapuches, huarpes), las profesiones (cerrajeros, plomeros, médicos) u organizaciones (públicas, privadas, no gubernamentales). Cada una de estas clasificaciones con sus respectivos ejemplos son miradas que pueden incluirse o excluirse. En este sentido uno podría realizar la comparación de los cerrajeros noruegos con los cerrajeros iraníes y se podría en este marco establecer una comparación desde cada uno de los abordajes señalados.

Nuestro objetivo apunta a realizar un recorte en la última de las clasificaciones, las organizaciones públicas, sin desdeñar la posibilidad de incluir el resto de las tipologías.

Las investigaciones respecto a la cultura en las organizaciones han estado de moda en las últimas décadas especialmente en lo que concierne al análisis de las empresas privadas. Y si bien la cultura ha sido considerada un factor contingente en la organización, a esta altura existe la creencia de su condición de variable inmanente (Allaire, Y. y Firsiroutu, M.; 1992).

Estos autores definirán la cultura organizacional como un sistema de símbolos compartidos y dotados de sentido, que surgen de la historia y de la gestión de la organización, de su contexto sociocultural y de los factores contingentes. Los símbolos se expresan con mitos, ideologías y principios que se traducen en fenómenos culturales como ritos, ceremonias, léxicos, metáforas, lemas, epopeyas, etc.

Las manifestaciones visibles e invisibles de la cultura.

La perspectiva de estos autores amplía la clásica definición de Schein quien entiende 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, E. 1992, p. 47).

Este "modo de ver" las cosas que pasan en una organización tiene manifestaciones visibles: cómo vestimos en el trabajo; cómo nos dirigimos a nuestro jefe o a nuestros colaboradores; la forma en que se distribuye el espacio físico (quien tiene la oficina que mira a la plaza, baño privado y piso alfombrado), etc..

Pero también existen manifestaciones no visibles de la cultura, que residen en dimensiones profundas, inconscientes, y fuertemente condicionantes del comportamiento: son reglas no escritas e incuestionables sobre lo que "esta bien y esta mal". "En esta organización quedarse después de hora garantiza el ascenso"; "en este Departamento hay que consultar antes de decidir"; "en este Ministerio preferimos a los jefes lo más lejos posible"; "nos gusta trabajar en ambientes rutinarios sin demasiados desafíos, nos gusta hacer las cosas como las venimos haciendo desde hace años"; "primero hay que hacer el trabajo, el usuario debe esperar"; "todos nosotros formamos parte de una gran familia; debemos protegernos los unos a los otros".

Ya sea como metáfora o como perspectiva, el papel de la cultura aparece como complementario de otras variables para el análisis de la organización. Por ejemplo cuando se habla de cultura se hace referencia a los modelos de desarrollo reflejados en un sistema de la sociedad compuesto de conocimientos, ideologías, valores, leyes y un ritual diario (Morgan, 1996). Los rituales y símbolos codifican una gran cantidad de significados y mensajes que resultan económica y emocionalmente poderosos. La cultura organizacional se construye a partir de los patrones de creencias, valores, prácticas, artefactos que definen a los miembros de la organización y a su manera de hacer las cosas (Bolman – Deal, 1991). Estos conocimientos, creencias y valores son compartidos por los integrantes de una organización en sus relaciones cotidianas y cuando se cristalizan pasan a ser modelos mentales que actúan como filtros o lentes que se ajustan constantemente y se utilizan para la lectura de la realidad (Etkin, 2000).

La organización pasa a ser entonces un fenómeno cultural que varía de una sociedad a otra, según el estado de desarrollo de la sociedad, pero a su vez construye la realidad social, sin dejar de lado que es el país o la región quien conforma el carácter de la organización (Morgan, op. cit.).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Este planteo de Morgan, (visto como una metáfora más para el análisis organizacional), tiene cierta relación con los estudios transculturales de Hofstede (1992), en donde se señala la permeabilidad de la cultura nacional en la organización.

Pero, ¿Estas definiciones son aplicables tanto para la organización pública como para la privada?. ¿Se deberá considerar como una unidad monolítica a la administración pública? ¿O por el contrario cada organismo tendrá su propia cultura? ¿Una escuela pública tendrá más que ver con una privada o con una unidad de un Ministerio?.

Algunos aspectos marcan características comunes entre las organizaciones públicas y las privadas, sin embargo sabemos de las especificidades propias de cada ámbito de estudio.

Dentro de este marco de ideas, los estudios a cerca 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 presentan dentro de sus elementos estructurantes a la cultura organizacional. Segundo, 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. Para comprender aún más estas lecciones resulta ilustrativa las palabras de Felcman al sostener “... *sus miembros no pueden decirnos qué es la cultura, de la misma manera que (aceptando la metáfora) los peces no podrían decirnos (si hablaran) que es el agua...*” (Felcman, 2001).

En síntesis, creemos que la cultura organizacional influye en:

1. qué valora la gente y cómo se comporta la gente dentro y para con la organización;
2. el tipo de comportamientos que se alientan y se castigan;
3. el grado de compromiso para con la organización;
4. el funcionamiento de la organización, operando de manera invisible sobre los métodos y técnicas de gestión y administración;
5. el cómo se enfrentan los problemas y cómo se piensan las soluciones;
6. la percepción de la realidad organizacional por parte de los que pertenecen a la organización en cuestión;
7. la actitud frente al cambio.

Para que se comprenda la influencia que ejerce la cultura organizacional sobre las instituciones, es necesario aclarar el significado del conjunto de categorías de análisis que hemos utilizado para dar cuenta de la cultura organizacional: valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas¹.

Los **valores laborales** son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Siguiendo la clasificación elaborada por Felcman los hemos dividido en: valores laborales básicos (mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés), valores laborales sociales (buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre), valores laborales de reconocimiento (crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante), valores laborales de autorrealización (que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos).

El análisis de los valores permite trazar mapas valorativos de las poblaciones bajo estudio. De esta manera, utilizando este indicador se facilita la tarea de descripción de los grupos de personas que integran una organización sobre la base de la discriminación que realizan en función de establecer sus preferencias

¹ Los valores laborales, los tipos culturales y las presunciones básicas como indicadores de cultura organizacional responden a un modelo de medición propuesto por Isidoro Felcman, el cual ha sido desarrollado en : Felcman, I. (colaboración de Gustavo Blutman, y Soledad Méndez Parnes), “*Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional*”. Centro de Investigación en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Documento de Trabajo Nro. 1, año 1, volumen 1, primer semestre de 2001

valorativas. De tal forma, podemos saber si se trata de personas con mayor tendencia a autorrealizarse en el trabajo, si buscan reconocimiento social, o si sólo trabajan para satisfacer sus necesidades básicas o sociales.

Los **tipos culturales** son tipos ideales que nos permiten estudiar la cultura organizacional en 5 variantes, agrupadas en dos subcategorías:

1. Tipos culturales tradicionales: 1.1 culturas paternalistas, 1.2 culturas anómicas y 1.3 culturas apáticas.
2. Tipos culturales modernos: 2.1 culturas exigentes y 2.2 culturas integrativas.

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 miembros de la organización, la lealtad entre los mismos y con la organización, la receptividad frente a las demandas, los altos niveles de seguridad en las funciones, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable.

La cultura **anómica** suele expresarse como 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 anomía. 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 la apatía a las organizaciones de fuerte tradición burocrática.

Por su parte, los tipos culturales modernos pueden presentar una alta inclinación a los resultados pero baja orientación a la gente como es el caso del tipo **exigente**, o presentar tanto una tendencia positiva hacia los resultados y hacia la gente, como el tipo **integrativo**. El primero de ellos, se caracteriza por hacer hincapié en un vínculo laboral demandante e inflexible, basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento.

Por último, las **presunciones básicas** definen los aspectos más profundos, estables e invisibles de la cultura organizacional. Para esta investigación hemos buscado medir solamente con dos de las presunciones que responden al modelo de Hofstede: power distance, (que mide la distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados) y uncertainty avoidance (tendencia a eludir o preferir situaciones de incertidumbre)².

El power distance define el grado en que los miembros con menos poder dentro de la organización esperan y aceptan que el poder esté distribuido de manera desigual. En este sentido se trata de un indicador que nos permite medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional. En tal sentido, organizaciones con bajos niveles de power distance presentan una distribución más equitativa del poder.

Por otro lado, mediante la presunción uncertainty avoidance podemos inferir el grado o nivel de tolerancia que las personas tienen frente a situaciones de incertidumbre, es decir situaciones caracterizadas por un marcado desconocimiento respecto del futuro. Dentro de este marco de análisis la incertidumbre es una sensación, un sentimiento no exclusivamente personal, sino que tiende a ser compartido por los miembros de un grupo o de una organización.

² En el modelo original de presunciones básicas trabajadas por Geert Hofstede, se encuentran 4 índices de presunciones básicas: power distance, uncertainty avoidance, individualism y masculinity. Consultar Geert Hofstede *Culture's Consequences*, Sage, Londres, 1980.

DIAGNÓSTICO Y ANALISIS DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL EN ARGENTINA

En el estudio empírico realizado buscamos medir valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas de modo tal de poder construir un diagnóstico de la cultura organizacional presente en la actualidad en la Administración Pública Central en Argentina.

Para la realización de dicho diagnóstico hemos utilizado tanto técnicas de recolección de datos cuantitativas como cualitativas. En el primer caso hemos diseñado una encuesta de opciones cerradas y estandarizada la cual fue contestada en el año 1999 y 2001 por 390 y 510 casos cada año respectivamente, por empleados públicos pertenecientes al SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa). Para el relevamiento cualitativo hemos realizado entrevistas conformadas por una estructura básica de preguntas abiertas a informantes claves durante al año 2002. Se pretendió de esta forma lograr un aprendizaje sobre comportamientos y sensaciones que no se pueden observar directamente. La incorporación durante el segundo año del trabajo de campo de técnicas cualitativas enriqueció de manera sustantiva la descripción íntima de la cultura organizacional pública, permitiéndonos evaluar las percepciones de la población estudiada y de este modo, ampliar y aclarar conclusiones tentativas efectuadas a partir de la medición cuantitativa.

Por medio del empleo de una metodología cualitativa y cuantitativa se buscó adaptar la investigación a la nueva modalidad de hacer investigaciones de tipo transmetodológica. De modo tal de poder efectuar un diagnóstico de la cultura organizacional que refleje el escenario cultural desde adentro, desde el punto de vista del actor social. En este caso la población en estudio fue el personal comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), es decir el escalafón de la mayor parte de los empleados de la Administración Pública Central.

La encuesta estandarizada y las entrevistas se aplicaron muestras representativas³ respetando la distribución de las siguientes variables: Jerarquía y Ministerio.

El diagnóstico elaborado facilita la lectura y aprendizaje del mapa cultural de la Administración Pública Central argentina. Sobre la base del estudio realizado, hemos concluido que la cultura organizacional pública existente tiende a asemejarse a modelos organizacionales tradicionales.

Valores laborales: El piso existente de un edificio por construir

De acuerdo al marco conceptual utilizado, los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otro. Los mismos se organizan jerárquicamente en forma articulada, aunque no necesariamente de manera armónica, en un sistema de valores. Su identificación y el análisis de permite trazar mapas valorativos de las poblaciones bajo estudio (ver detalle de valores en Anexo), como así también medir las brechas entre preferencias y posibilidades que la organización brinda en cuanto a su realización.

En el caso de la Administración Pública Central, conforme a las encuestas realizadas en el año 1999, el sistema de valores se presenta en el siguiente orden jerárquico (ver Anexo): 1. Valores básicos: 35,58%; 2. Valores sociales: 30,42%; 3. Valores de autorrealización: 18,32% y 4. Valores de reconocimiento 15,69%. Mientras que de acuerdo a las encuestas realizadas en el año 2001 la brecha entre la selección por los valores básicos y sociales se acorta, presentándose la siguiente distribución de frecuencias: valores sociales 32,14%, básicos 31,57%, valores de autorrealización 19,38% y los valores de reconocimiento 16,51%.

Distintas y posibles explicaciones sobre la estructuración de este esquema mental de valores laborales, hemos hallado sobre la base del análisis realizado. Entre ellas consideramos como las más destacables:

³ La cantidad de casos fueron 390 y 500 casos en el 1999 y el 2001 y se contó con la ayuda para el diseño de la muestra del Instituto de Estadística y Matemática Actuarial de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tanto para la elaboración como para la recolección de datos y el análisis participaron un grupo de alumnos y graduados de la Universidad. Ver encuesta - cuestionario en Anexo II.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- ⇒ La naturaleza pública de la organización y las connotaciones especiales que ello adquiere en el caso argentino. Esencialmente, nos interesa subrayar que desde el inicio de los debates sobre la posibilidad de reformar el Estado Central en la Argentina, se incluyó en la agenda del mismo la necesidad de plantear cambios en la organización de las relaciones laborales. Distintos tópicos fueron ampliamente debatidos y algunos de ellos posteriormente implementados en acciones concretas. Se remarcó la necesidad de profesionalizar y capacitar al empleado público, lo cual hubiese implicado revisar la estructura del SINAPA, por ejemplo introduciendo cambios en el esquema rígido de remuneraciones atado a variables como la jerarquía y la antigüedad y en el cual tienden a no traducirse premios por rendimiento y logros personales.
- ⇒ El énfasis discursivo en la necesidad de reformar el Estado, como solución a varios de los problemas que aquejan al país. Más aún el culpar al Estado, particularmente, a la modalidad de Estado intervencionista en Argentina de los males que sufre la población, afectó seriamente la imagen, ya deteriorada, del sector público y con ello la imagen social del empleado público.
- ⇒ El sector público se ve seriamente afectado por las medidas económicas adoptadas en los últimos años, entre las cuales se incluyó recortes y ajustes salariales, lo cual limitó la capacidad adquisitiva del empleado público. Asimismo no podemos descuidar el hecho de que el grueso de los empleados públicos pertenecen a los sectores medios de la población, los cuales han padecido un proceso de “empobrecimiento” y restricción en su calidad de vida y poder de consumo.
- ⇒ Cuarto, la recesión económica de los últimos años, entre otros factores (globalización económica, revolución tecnológica productiva, etc.), alteró sustancialmente el mercado de trabajo en la Argentina, cuyo principal efecto fue el incremento continuo de la tasa de desocupación.

A partir de lo señalado, creemos que los empleados públicos trabajan esencialmente para satisfacer sus necesidades básicas. Es decir, para garantizarse un ingreso salarial y estabilidad laboral. La actitud frente a los cambios que plantea la Reforma del Estado es la de aferrarse al pilar y derecho sustancial del esquema laboral del sector, que es la estabilidad del empleado público. En tal sentido, suponemos que los componentes tradicionales de la cultura organizacional pública tienden a inhibir las capacidades para asimilar cambios y plantear nuevas alternativas. La cultura, al menos en este aspecto, conduciría a quienes trabajan en el sector a adoptar una postura defensiva vía la revalorización de algunos de sus elementos más característicos, como por ejemplo la estabilidad del empleo público. En algunas de las entrevistas realizadas se mencionan frases como las siguientes: *“la estabilidad más que un ideal es una bandera del empleo público”*, *“la estabilidad es una garantía constitucional que hay que respetar”*. Al punto tal, alcanza la ponderación por el valor estabilidad que a diferencia de las encuestas realizadas en 1999, en las correspondientes al año 2002, la estabilidad aparece como el valor laboral más seleccionado, mientras que en el conjunto de encuestas anteriores el valor estabilidad ocupaba el segundo lugar por detrás de la mejora de ingresos.

Resulta interesante observar las respuestas a la pregunta realizada en las entrevistas respecto de las razones por las cuales prioriza la mejora de ingresos por sobre cualquier otro valor, las mismas giran en torno a la penosa realidad económica, el estancamiento salarial del empleado público desde hace 10 años y la necesidad de mejorar la calidad de vida. La mejora de ingresos tiende a asimilarse en las respuestas a la sensación de tranquilidad, de ausencia de estrés, de seguridad para el futuro. Al preguntarles sobre la estabilidad, se tiende a señalar los mismos factores asociados a la cruda situación económica, la necesidad de tranquilidad o certidumbre, pero aparecen nuevos conceptos como el miedo, la angustia, la necesidad de planificación, el miedo a los cambios.

Los grupos de empleados con menor instrucción y los de mayor edad (más de 40 años) tienen a priorizar más la estabilidad que la mejora de ingresos y expresan en sus respuestas el temor por el elevado desempleo, la preferencia por la juventud por sobre la experiencia al momento de seleccionar personal. Parte de los entrevistados se sentían fuera del mercado laboral y lo expresaban con frases como: *“con la edad que tengo no puedo tener a mi familia en la cuerda floja”*, *“hay una sensación constante de ajustes y si el Estado se reduce, yo quedo fuera de circulación”*.

Creemos que estas respuestas nos aclaran porqué la elección de los valores de autorrealización y reconocimientos social tiende a ser notoriamente menor. Estas últimas categorías de valores, tienden a estar insuficientemente integradas a la cultura organizacional, les son extraños al empleado público, al punto tal, de ni siquiera llegar a reconocer y expresar un claro deseo por ellos. Esto último estaría condicionando su actitud reticente frente al cambio que implicaría, por ejemplo, la incorporación de la flexibilidad laboral en la

administración pública y nuevas modalidades de relación con el ciudadano no empleado del sector público pero que cotidianamente interactúa con él.

De esta forma, los niveles de individualismo, definido como la necesidad de éxito y de enfrentamiento a desafíos personales, tiende a ser emparentada con lo “privado”, y en consecuencia, como un valor contrario a la esencia de lo “público”. Inversamente, se evidencia cierta tendencia a estimar valores vinculados a una cultura de tipo “colectivista”, lo cual explicaría la preeminencia de los valores sociales: buena relación de trabajo con el jefe (tercer valor de preferencia), cooperación grupal (séptimo valor de preferencia) y tiempo libre (octavo valor más elegido).

Resulta interesante mostrar que al explicar las razones de la preferencia del valor buena relación con el jefe resurge la preocupación por la estabilidad. Se tiende a asociar: las reformas laborales en el sector público, con la pérdida de la garantía constitucional de la estabilidad, y por lo tanto, se asocia la posibilidad de permanencia en el trabajo con la buena relación con el superior. Para aclarar aún más esta conjetura, en las entrevistas los empleados manifiestan frases como: *“Si uno se lleva bien con el jefe, en el trabajo se hace sólo lo justo y lo necesario”, “llevarme bien con mi jefe me da tranquilidad y me garantiza estabilidad”, “es necesario la buena relación para quedar bien parado”*.

En otros términos, la organización de las relaciones laborales en el sector público lejos de constituir un incentivo para la superación y el éxito personal, parecerían reforzar las preferencias por los valores sociales como el tener buena relación con el jefe, el ambiente físico agradable y la cooperación grupal. A ello se suman otras variables intervinientes y contextuales que no podemos dejar de desconocer: Primero, las condiciones ambientales que, por lo general, son poco confortables⁴. Segundo, la presencia de rasgos propios de la organización interna del empleo público como el nivel de sindicalización y de solidaridad interna. Tercero, el ingrediente político presente e inescindible de la administración pública, que tiende a influenciar en los niveles de paternalismo y clientelismo. Al respecto, a lo largo de las entrevistas continuamente se menciona una marcada hostilidad y desconfianza hacia la política y “los funcionarios políticos de turno”.

Respecto del cuarto valor más seleccionado en el primer relevamiento: la libertad para organizar el trabajo, en las respuestas aparece íntimamente ligado al tipo de jefe. Básicamente los empleados dan cuenta de que los jefes que priorizan el diálogo y conocen a sus empleados, permiten una mayor margen de maniobra al momento de la realización de las tareas. Asimismo, muchos expresan que la libertad es una necesidad y tienden a emparentarla con la creatividad, la confianza y el desafío. Cabe aclarar que este valor ocupa el duodécimo lugar en el segundo relevamiento.

Es notorio como en este tipo de organizaciones estatales caracterizadas por la rigidez, la sobreabundancia de reglamentos que indican cómo deben hacerse las cosas y la lógica del expediente, sus empleados valoran la libertad, como ellos mismos expresan precisamente porque los niveles de libertad real en las dependencias en las cuales trabajan tienden a ser bajos. Al respecto, son ejemplificadoras las siguientes expresiones: *“Acá tenemos más responsabilidades que libertad”, “Acá todo está reglado y normado”, “Acá a veces no te permiten pensar”*.

Algo parecido ocurre con el valor cooperación grupal. Al interrogar a los empleados por qué eligen dicho valor, más de la mitad lo selecciona porque tienen la sensación que en la Administración Pública dicho valor no está lo suficientemente arraigado. Muchos señalan que a partir de los procesos reformistas, los lazos de solidaridad y cooperación grupal cedieron terreno a la competencia, la desconfianza y el individualismo. La percepción es que cada uno *“cuida su quintita”*. Aprecian este rasgo como algo negativo, y por lo tanto, la cooperación grupal es más un anhelo a alcanzar. Muchos creen que la ausencia de cooperación grupal limita el rendimiento laboral y la coordinación entre distintos departamentos. De manera complementaria, otros enfatizan que la falta de cooperación grupal conspira contra el trabajo en equipo. También en algunas respuestas, se señala que la introducción de nuevas tecnologías vinculadas a la informática produjo la reducción del trabajo en equipo.

Antes de concluir con el análisis de los valores laborales, creemos necesario hacer algunas menciones a cerca de los valores menos seleccionados: sentir que lo que hace va a dejar una huella, empleabilidad y trabajar en una organización importante.

⁴ Respecto a las condiciones físicas de los lugares de tareas, la mayoría de los empleados dejan en claro que son deficientes. Gran parte de ellos explican el escaso rendimiento por las malas condiciones ambientales en las que se trabaja.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

En el caso del valor “dejar huella”, hemos preguntado a los empleados que valoraron positivamente dicho valor (especialmente los de alta jerarquía y alto nivel de instrucción) porqué lo seleccionaron y a los empleados que desestimaron dicho valor, porqué no lo eligieron. Los primeros asociaron el dejar una huella con la necesidad de enriquecer el ego, la autoestima, el dejar buenos ejemplos y que el esfuerzo de uno no pase desapercibido. En cambio, los que no eligieron dicho valor, por lo general están ubicados en los niveles jerárquicos bajos y carecen de personal a cargo. Por lo general, las respuestas giraron en torno a 3 cuestiones centrales:

1. el dejar huella es una cualidad personal que pocas personas poseen,
2. las personas no dejan huellas, sino las instituciones,
3. la imposibilidad de dejar huella en la Administración Pública donde las personas y los objetivos son transitorios. En este sentido se percibe que la organización conspira contra la identificación con este valor. En otras palabras, la cultura organizacional pública no reconocería como valor destacable el dejar una huella. Por ejemplo, en las entrevistas surgen respuestas como las siguientes: “*Acá uno es un número más y nadie reconoce el trabajo*”, “*Tratar de dejar una huella es perder el tiempo*”, “*No vale la pena por más que uno se esfuerce no se pueden dejar huellas*”.

En relación con la baja ponderación del valor empleabilidad, (es decir, que el trabajo que uno realiza en la Administración Pública favorezca la posibilidad de conseguir otro trabajo) y a su escasa integración a la cultura organizacional pública, gran parte de los encuestados manifestaron su voluntad de jubilarse en el Estado o al menos trabajar varios años en él.

Finalmente, llama la atención como los empleados públicos al no apreciar el valor laboral, trabajar en una organización importante, transmiten la sensación que no consideran al Estado como una organización importante.

Por último, y tomando en consideración la vinculación entre cultura organizacional y la construcción de consensos políticos y sociales para la reforma de la Administración Pública, no podemos dejar de hacer una breve referencia al tratamiento que recibió por parte de los empleados consultados el valor laboral: trabajo importante para la comunidad.

Como ya hemos planteado, al realizar este estudio partimos de la premisa que los procesos de Reforma del Estado se pueden ver obstaculizados sino incluyen la variable cultural de la organización pública, asimismo sostenemos que el tipo de cultura organizacional incide de manera gravitante en la relación Estado – sociedad civil. En este sentido, la cultura organizacional puede ser un recurso consensual óptimo para impulsar la participación, la democratización y la transparencia de los procesos de reconstrucción de la capacidad de gestión de las instituciones públicas. De tal forma que, si el valor en cuestión (el trabajo realizado sea importante para la comunidad) no está integrado a la cultura organizacional, posiblemente la ésta última actúe como un factor que, lejos de fomentar la participación y la fluidez en las relaciones Estado – sociedad civil, levante barreras entre ambos sujetos de la vida social.

Los datos recolectados sacan a la luz algunas percepciones paradójicas. De la lista de 21 valores laborales medidos, el valor: trabajo importante para la comunidad se encuentra en el primer relevamiento dentro de los ocho valores menos elegidos; mientras que tiende a ser más valorado en el segundo relevamiento⁵. De todas maneras, los datos son claros en indicar que, este valor no se encuentra dentro de los siete valores más seleccionados que son lo que marcan los rasgos centrales de la cultura organizacional a menos al nivel de la dimensión valores laborales.

Por otra parte, en las entrevistas aparece una sobreestimación de este valor, al cual se lo identifica con un ideal, con la participación y el compromiso social, la solidaridad y como una forma de agradecer lo que el Estado cotidianamente brinda a la sociedad como por ejemplo la educación pública. En varias de las respuestas obtenidas se desliza la idea que el trabajo en el sector público es por sobre todas las cosas un servicio social. Para ejemplificarlo podemos citar las siguientes opiniones: “*Como trabajo en la Administración Pública se considera que estamos al servicio de la comunidad*”, “*En la Administración Pública se debe estar al servicio del ciudadano*”, “*Lo que se hace debe ser importante para el país*”.

⁵ En la primera encuesta realizada en el período 1999 este valor fue seleccionado en el decimocuarto lugar, recibiendo un 26% de frecuencias; mientras que en las encuestas realizadas en el 2001, ocupa el decimoprimer lugar con una tendencia en aumento ya que el índice porcentual refleja el 35,17% .

En síntesis, podemos concluir:

1. La cultura organizacional pública se integraría esencialmente de valores laborales básicos y sociales, lo cual incidiría en la escasa presencia de los valores de autorrealización y reconocimiento.
2. El sistema de valores indicaría que en la cultura organizacional pública pesan más los valores asociados al colectivismo que al individualismo.
3. La cultura organizacional pública habría moldeado de tal forma el esquema mental de los empleados públicos que éstos tienden a aferrarse y defender los valores que la caracterizan frente a situaciones de cambio. Más aún en sus percepciones el miedo al cambio y a lo nuevo se expresa como una constante.
4. Variables contextuales, como la situación económica, las restricciones del mercado laboral y la imagen externa del sector público, reforzarían el sistema de valores laborales existente.
5. La jerarquía, el nivel socioeconómico, y el nivel de instrucción, influyen más en la selección de los valores que la edad y el sexo. De esta forma y más allá de estas características generales del conjunto de la población, podemos señalar que los niveles de “tradicionalismo” tienden a ser más evidentes en los empleados que ocupan cargos jerárquicos bajos, con menos nivel socioeconómico y menor nivel de instrucción; y que la posibilidad de cambio tiende a ser percibido como traumático por los empleados de mayor edad, mientras que los más jóvenes muestran una mayor predisposición al mismo.
6. Según el mapa valorativo actual de la cultura organizacional pública en la Argentina está no se estaría comportando como un recurso consensual idóneo para establecer estrategias que favorezcan la incorporación de la sociedad civil y sus organizaciones en los procesos de gestión pública, pudiendo ser este rasgo un déficit en términos de gobernabilidad democrática.

Tipos culturales: el es tradicional y el deber ser moderno

El análisis realizado de los tipos culturales permitió por un lado, identificar las percepciones que los empleados tienen sobre el estado cultural actual de la organización en la cual trabajan, y por el otro, conocer sus preferencias en una situación hipotética. Dicho abordaje del tema nos facilitó la construcción de un índice de “frustración organizacional” que mide la distancia entre los tipos culturales existentes y los tipos culturales deseados.

Para el estudio de los mismos hemos trabajado con cinco tipos ideales agrupados a su vez en: tipos culturales tradicionales (paternalista, anómico y apático) y tipos culturales modernos (exigente e integrativo). Partiendo de la base de que en el terreno empírico estos tipos no se presentan en forma pura, su utilización como herramienta metodológica permite, identificar el tipo cultural que tiende a predominar en la cultura organizacional.

Asimismo, los hemos clasificado según sea la orientación a los resultados o a la gente, para poder a partir de ello inferir si la administración pública cuenta con un modelo de gestión orientado normativamente, o si por el contrario, su modelo de gestión es del tipo gerencial moderno en el cual lo que tienden a prevalecer son los resultados.

Conforme al estudio de los datos obtenidos en ambos relevamientos (ver Anexo I), hemos corroborado que los tres tipos culturales tradicionales (apático 31,58% / 31%, paternalista 23,96% / 21,28% y anómico 17,58%/ 19%) predominan ampliamente en la cultura organizacional pública; mientras que, los tipos modernos sumados sólo representan el 14% de la primera muestra y 24,91% de la segunda. Inversamente, si analizamos las preferencias manifestadas, éstas se inclinan más por los tipos culturales modernos (65,53%). De todas maneras el porcentaje de preferencias a favor de los tipos tradicionales indican una tendencia de casi el 35%. A partir de estos datos podemos extraer como primera conclusión que el índice de frustración organizacional tiende a ser importante, particularmente en los empleados de mayor jerarquía, mayor nivel socioeconómico y nivel de instrucción más alto.

En segundo lugar, el análisis de los tipos culturales refuerzan las conclusiones más relevantes del estudio del sistema de valores laborales, en el sentido de que los procesos de Reforma de Estado poco han impactado en la cultura organizacional del sector público, lo cual quedaría evidenciado por el amplio predominio de los tipos culturales tradicionales y en particular del **apático**. Este tipo cultural pone de manifiesto el alto grado de **rutinización en las tareas**, donde lo importante es cumplir con lo procedimentalmente regulado, y no tanto, con el alcanzar los objetivos y metas propuestos.

En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer qué se hace y cómo se hace y no tanto para qué se hace. 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, son reflejo de un tipo de institución que denota una cultura organizacional, que podemos denominar como “cultura atada a la lógica del expediente”, en la cual rigen los parámetros estáticos y marcadamente burocratizados⁶. Para corroborar estas apreciaciones podemos tomar como dato central la respuesta que los encuestados brindaron al preguntarles que aspectos existen en forma más frecuente en su organización. De un listado de 14 ítems que abarcaban distintos aspectos que pueden estar presentes en la estructura de una organización, las dos opciones más seleccionadas fueron: la prudencia en las decisiones y la confiabilidad en los procesos administrativos.

Asimismo, estas apreciaciones tienden también a complementarse con el que realizamos sobre los valores laborales en los siguientes aspectos. Se tiende a reconocer como efecto negativo del tipo cultural apático la baja **motivación** que ejercería sobre sus empleados, limitándolos en el uso de su libertad para la organización de tareas y actividades, como así también en su capacidad creadora e innovadora. Como resultado, en este tipo de organizaciones existiría una mayor desconfianza respecto de las posibilidades de alcanzar el desarrollo personal, la autorrealización en el ámbito laboral y el reconocimiento social. Ello limitaría las posibilidades de tomar en consideración a la cultura como un recurso idóneo para incentivar un mayor compromiso entre el Estado y la sociedad civil.

Un dato que puede llamar la atención del lector es el importante porcentaje obtenido por el tipo cultural **anómico**, en el sentido de que los rasgos del tipo apático tienden a contratar con los de la anomia. No obstante, creemos que diversos factores nos ayudan a comprender esta aparente situación paradójica. Primero, el énfasis en los procedimientos y en el contenido normativamente regulado de las tareas no significa necesariamente claridad de metas o propósitos ni de misión. Segundo, la Reforma del Estado si bien creemos no habría incidido en un cambio desde el tradicionalismo cultural hacia la adopción de modelos modernos, si habría elevado los niveles de incertidumbre, y en consecuencia los de anomia. Como consecuencia, el control social de la gestión pública tendería a ser evaluado más como una amenaza al modelo de gestión interno que como un factor que consolide niveles de gobernabilidad.

Por otra parte, las organizaciones con culturas modernas tienden a estructurar **mecanismos de evaluación** como parte del propio proceso de gestión. En la Administración Pública Central dichos mecanismos no parecen ser tan importantes y más del 50% de los encuestados estiman que no existe en la organización pautas de evaluación que permitan comparar los resultados efectivamente alcanzados con las metas fijadas. Asimismo, más del 60% remarcan que el sistema de evaluación del desempeño vigente en la APC no sólo no contribuye a incentivar la labor de los empleados, sino que tampoco refleja el esfuerzo y la dedicación de los mismos en la realización de sus tareas. A su vez, el 66% considera que la evaluación no se ajusta a patrones de objetividad sino que depende principalmente de la discreción del evaluador.

La actitud reticente y desconfiada hacia el **cambio** queda evidenciada en las respuestas de los empleados. A saber, aproximadamente el 50% considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, que en general no están preparados para responder a los cambios, lo cual queda corroborado por la resistencia interna que enfrentan las medidas de innovación. De esta manera, se explica la baja tendencia a imaginar cambios, la falta de inquietud para aprender cómo enfrentar lo nuevo y la preferencia destacada por los empleados respecto de la adopción de cambios institucionales en forma gradual. Pensemos que el gradualismo puede ser percibido por el sentido común de la gente como sinónimo de mayor control y menor sorpresa; y en consecuencia equivalente de mayor seguridad.

Esta marcada hostilidad frente al cambio y lo novedoso combinada con ciertos niveles también importantes de resignación, hace aún más difícil la construcción de consensos externos, tendientes a modificar patrones tradicionales de relación entre el Estado y la sociedad civil. Incluso el uso de términos lingüísticos nuevos genera desconfianza. Si bien el índice de frustración que surge del tratamiento estadístico de los datos es alto, los cambios se evalúan a prima facie como amenazas, más que como remedios al problema de la frustración. Los empleados reconocen la Administración Pública como una organización tradicional, desearían que el modelo de gestión responda más a un tipo integrativo pero rechazan la idea de cambio.

⁶ Al preguntarle a los encuestados respecto del contenido de tareas que existe en la organización en las cuales trabajan el 44,6% afirmó que el mismo es en general rutinario y el 22,7% manifiesta que el contenido estaría fijado según el criterio del jefe. Solamente el 6,9% sostiene que el contenido de las tareas se caracteriza por la creatividad y la innovación.

Otros datos que se desprenden de la encuesta y que enfatizarían esta desconfianza hacia el cambio serían la baja presencia de una mentalidad abierta y de necesidad de aprendizaje permanente, pero sobre todo, la voluntad y el deseo reconocido por el 51% de los encuestados de seguir trabajando en la organización hasta llegar a la edad jubilatoria. Únicamente el 12,5% de los empleados manifestó su deseo de trabajar en la administración pública menos de 2 años.

El **sistema de remuneración** también puede ser evaluado como indicador del modelo de gestión. En tal sentido, observamos una tendencia importante por parte de los empleados públicos a defender el sistema existente en la APC de remuneración fija de salarios según nivel de escalafón. Este factor nuevamente estaría condicionando la asimilación de valores vinculados a la autorrealización y a modelos de gestión modernos orientados a los resultados, en los cuales se tiende a premiar el esfuerzo y los logros individuales, siendo el aumento de salarios uno de los mecanismos de incentivación y premio más expandido.

Del conjunto de resultados hallados a cerca de la percepción del tipo cultural predominante en la Administración Pública argentina, por un lado y de aquellos que nos indican hacia donde se dirigen las preferencias de los encuestados podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Mientras que la descripción refleja claramente que los tipos culturales dominantes en la APC son los tradicionales (73,14%); la escala de preferencias se orienta hacia los tipos modernos (64,6%). Por lo cual podemos inferir que el **índice de frustración** es importante. Es decir, los empleados preferirían que las unidades funcionales en las cuales desempeñan tareas pudiesen desarrollar y caracterizarse por rasgos culturales distintos a los existentes, con algunas excepciones como por ejemplo el sistema de remuneraciones, tema al cual ya nos hemos referido en párrafos anteriores.
2. El nivel de frustración tiende a ser más destacado en los empleados que ocupan los escalafones jerárquicos más altos, con mejor nivel socioeconómico y mayor nivel de instrucción.
3. Indicadores que interpretamos que con mayor claridad expresan este índice de frustración: Al preguntarles sobre los rasgos del tipo de trabajo que preferirían las opciones seleccionadas con mayor margen fueron: el aliento a las iniciativas personales y el aprendizaje continuo, la innovación permanente y la cooperación en la realización de tareas, entre otras.
4. Los tipos culturales tradicionales, en especial el apático disminuyen las posibilidades que la cultura sea un factor que favorezca la creación de estrategias de consenso interno (intraburocrático) y externo (entre el Estado y la Sociedad Civil) por lo cual se vuelve necesaria su modificación para incentivar la implementación de modalidades de control democrático interno y externos.

Presunciones Básicas: Los contextos inciertos y la distancia de poder

De los distintos índices existentes de presunciones básicas, hemos trabajado explícitamente con dos: *power distance index* y el *uncertainty avoidance index*. Como ya hemos explicado, el primero de ellos mide la distancia percibida por los empleados respecto su situación personal y ubicación dentro de la organización y el centro de toma de decisiones; mientras que el segundo índice mide la tolerancia frente a situaciones de incertidumbre o el grado de control de la incertidumbre (este segundo se lee inversamente es decir a menor puntaje mayor tolerancia a la incertidumbre, ver anexo).

Estos componentes de la cultura organizacional explican imperceptiblemente e inconscientemente los tipos culturales y los valores laborales reconocidos, en mayor o menor grado, por los empleados públicos. En tal sentido, debería existir cierto margen de coherencia entre estos tres elementos estructurales de la cultura organizacional.

Para el análisis de las presunciones básicas, partimos de una hipótesis según la cual: las organizaciones burocráticas en comparación con otros tipos de organizaciones, tienden a influir y condicionar fuertemente la cultura organizacional y en especial este tipo de índices. Esto quedaría corroborado por los datos obtenidos de los cálculos estadísticos según los cuales el índice de power distance alcanza prácticamente un 50% y el de uncertainty avoidance es cercano al 36% y 29% (años 1999 y 2001). Ahora bien cuando analizamos y traducimos estas tendencias porcentuales en palabras encontramos que:

1. La jerarquía incide en el índice de power distance, generando el fenómeno descrito por Hofstede: “*quienes ostentan posiciones jerárquicas tienden a generar un menor power distance que quienes no tienen personal a cargo*”.

2. En igual sentido el nivel socioeconómico y el grado de instrucción alcanzado también tienden a condicionar inversamente el índice de power distance.

En otras palabras, podría pensarse que la jerarquía como el status alcanzado por parte de los empleados públicos en la escala de estratificación social, contribuiría significativamente a reforzar una suerte de división de tareas entre quienes están en mejor y peor situación relativa en torno a estas variables. De tal forma que los de mayor nivel jerárquico, mayor nivel socioeconómico e instrucción, estarían dedicados a ordenar y decidir y así respondería su mapa cultural; en cambio, aquellos que están posicionados negativamente obedecerían y acatarían.

Existe una fuerte tendencia en las respuestas brindadas por los empleados a asociar el centro de toma de decisiones en los niveles donde circula la mejor información. Niveles que a su vez son vinculados con el núcleo de confianza íntimo del superior. Esto incidiría en el modelo de gestión organizacional de la Administración Pública argentina, que como ya hemos remarcado al interpretar los tipos culturales predominantes, se caracterizaría por la escasa orientación a la gente y los bajos niveles de integración. Asimismo casi el 60% de los encuestados estiman que el proceso de planificación tiende a dejar afuera a gran parte de los empleados y que el nivel de autonomía para realizar tareas es bajo. Suponemos que estas respuestas inciden en gran grado en la percepción del power distance.

Respecto del índice de uncertainty avoidance, numerosos son los indicadores que nos llevan a concluir que el 36% (1999) y 29% (2001) indica que el nivel de tolerancia frente a la incertidumbre puede ser traducido como al menos significativo. Creemos que ello tiende a complementarse con el modelo de gestión orientado por normas y la apatía como tipo cultural predominante. Este patrón de cultura organizacional como ya destacamos genera efectos nocivos para el desarrollo de rasgos organizacionales asociados a la innovación, la creatividad, el reconocimiento personal, la superación propia, la necesidad de aprendizaje, entre otros factores. Ello sumado a la rutinización de las tareas, al estilo de planificación de las tareas, la falta de misión y visión de largo plazo, el estilo de conducción tienden a generar mayor temor para enfrentar situaciones de incertidumbre en quienes trabajan en este tipo de organizaciones. Consideramos, en este sentido, que el temor elevaría los niveles de intolerancia frente a la incertidumbre y la necesidad de controlar el cambio.

Otro indicador que pone de manifiesto la actitud reticente frente a la incertidumbre estaría dado por la escasa predisposición a modificar el contenido de tareas según las circunstancias. El carácter rutinario y normativamente enmarcado del contenido de las labores, la confiabilidad excesiva en los procesos administrativos y la excesiva prudencia en las decisiones, no dejan espacio para la flexibilidad, entendida como la facultad que hace de las instituciones modernas, no tanto organizaciones adaptadas al cambio sino organizaciones adaptables.

REFLEXIONES FINALES

Como hemos indicado al comienzo del trabajo, nuestra intención estuvo dirigida a mostrar las múltiples relaciones que se presentan entre tres hechos: la Reforma del Estado, la Cultura Organizacional del sector público y la construcción de Consensos que faciliten la conformación de estrategias de control democrático internos pero especialmente externos, que medien la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Partimos de un set de hipótesis iniciales que estaban dirigidas a mostrar: Primero: los procesos de Reforma del Estado que se han puesto en marcha en Argentina, no tuvieron en cuenta la cultura organizacional. Segundo, dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos reformistas. Tercero: la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios. Cuarto: la cultura organizacional puede ser tenida en cuenta como un factor o recurso idóneo para generar estrategias de diálogo y control democrático dentro de la propia organización y entre la organización y el ambiente externo.

Para poner a prueba estas hipótesis en el ámbito del sector público en Argentina, hemos diseñado herramientas de recolección de datos, que combinan técnicas cuantitativas y cualitativas de modo tal de poder diagnosticar: los rasgos de la cultura organizacional pública vigente y la incidencia del proceso reformista en ella. Hemos corroborado que la cultura organizacional actual presenta rasgos tradicionales tanto al nivel de los valores laborales (con predominio de los valores básicos y sociales por los de reconocimiento social y autorrealización), como de los tipos ideales dominantes (principalmente el apático, seguido por el paternalista y el anómico y una baja presencia de rasgos propios de los tipos culturales

modernos), y las presunciones básicas que reflejan un bajo nivel de tolerancia a situaciones de incertidumbre y una marcada tendencia en el power distance index.

Sobre la base del diagnóstico realizado podemos concluir que la política de Reforma del Estado prácticamente no ha incidido en la cultura organizacional, lo cual ha limitado el desarrollo del mismo. Más aún los rasgos presentes en la cultura organizacional tienden a contrarrestar los efectos modernizantes de la retórica de los procesos reformistas. A lo largo del trabajo para ilustrar esta aparente realidad hemos apelado a la metáfora de la cinchada. Mientras que la Reforma del Estado empuja en una dirección la cultura organizacional presiona a favor de la dirección opuesta.

Consideramos que el diagnóstico es el primer paso para pensar en el problema del cambio, de modo tal de achicar las contradicciones señaladas. El éxito de cualquier proceso de reforma estaría condicionado a que se produzcan modificaciones importantes en el ámbito cultural. El cambio de la cultura implica una modificación sustancial de una situación estructurante de la organización. En este sentido, resulta necesario elevar, en primer lugar, los niveles de tolerancia a situaciones de incertidumbre provocadas o acrecentadas por el cambio organizacional. En segundo lugar, parece ineludible introducir modificaciones en el tipo cultural en pos de incorporar rasgos propios de los tipos modernos, en especial del tipo cultural que hemos definido como integrativo. Ello traería como consecuencia cambios en el mapa valorativo de la cultura organizacional permitiendo una mayor integración de valores como: el desafío, la necesidad de aprendizaje, el crecimiento, entre otros.

La nueva cultura organizacional, que responde al modelo integrativo, abriría nuevas oportunidades de diálogo interno y externo. Cambiaría al menos parcialmente la imagen y sobre todo las percepciones internas y externas sobre la organización estatal.

Por ello, creemos que la cultura organizacional puede ser un recurso consensual a tomar en consideración para proyectar nuevas estrategias destinadas a facilitar el control social de la administración pública. Mientras perdure una cultura pública de tipo tradicional, predominantemente apática y burocrática, las posibilidades de éxito de mecanismos democráticos como la convocatoria a audiencias públicas, la incorporación de planes de desarrollo y de gestión para fortalecer la participación ciudadana, la formación de asociaciones de intereses para representar a usuarios y ciudadanos, entre otras estarían por lo menos limitadas.

En tal sentido, es necesario que las nuevas políticas reformistas partan de una noción del Estado como organización proactiva con capacidad de percibir y entender los cambios y los efectos que éstos tienen sobre las percepciones, formas de sentir y actuar de sus miembros. Ello implica que el cambio debe ser planeado y gerenciado, tomando en consideración todos los elementos que forman parte de la organización, los más visibles e incluso los intangibles como la cultura organizacional (Naím, 1989). No se puede desconocer: 1. Que ningún cambio cultural ocurre fácilmente ni en el corto plazo; 2. Que la cultura organizacional condiciona la satisfacción y el bienestar individual y colectivo de quienes forman parte de la organización; 3. Que la cultura debe modificarse con el fin de ser más consecuente con las demandas que en este caso impone la Reforma del Estado y la construcción de consensos políticos y sociales que potencien y legitimen la reforma de la Administración Pública

BIBLIOGRAFIA

- ABRAVANEL, Harry “*Cultura Organizacional y autoridad simbólica*” en Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos. Autores varios. Ed. Legis, Colombia 1992.
- ALLAIRE, Yvan y FIRSIROTU, Mihaela “*Teorías sobre la cultura organizacional*” en Cultura Organizacional: aspectos teóricos, prácticos y metodológicos. Autores varios. Ed. Legis, Colombia 1992.
- BARZELAY Michael “Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público” BID, 2002 (Publicación y traducción realizada TOP)
- BLUTMAN, G., DOMENCH P., ESTEVEZ, A. “*El juego político en las organizaciones*” II Jornadas de graduados en Ciencias Económicas, Secretaría de Extensión Universitaria, Facultad de Ciencias Económicas UBA 1997.
- BLUTMAN, Gustavo “*Aproximaciones a la Reforma del Estado en Argentina*” Eudeba 1998.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- BOZZO, María Cristina, LÓPEZ, Beatriz Hebe, ZAPATA, Andrea “*Crónica de un fracaso anunciado. La Segunda Reforma del Estado*” en G. Blutman (comp.) “Investigaciones sobre Reforma del Estado” FCE – CIAP 1999.
- CAO, Horacio “*Reforma de Estado*”, Doc. Inst. Investig. Económicas. San Juan. 1991.
- CAO, Horacio “*Del ajuste en las Pcias al ajuste en la nación: ponderando el financiamiento*” Ed. el mangrullo, 2000.
- CAO, Horacio y Estesio, Roberto “*La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda*” en Revista Administración Pública y Sociedad (en Prensa) , Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba; Córdoba, 2001
- CROZIER, Michel “*No se cambia la sociedad por decreto*” Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid 1979.
- CROZIER, Michel: “*Cómo reformar al Estado*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- CUNILL GRAU, Nuria, (1997), “Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social”, CLAD – Nueva Sociedad, Caracas.
- DENISON, Daniel “*Towards a theory of organizational culture and effectiveness*”, organization Science, Vol. 6, Nro. 2, marzo - abril, 1995
- DENISON, Daniel “*Cultura corporativa*” Legis, Colombia, 1991
- ECHEBARRIA ARIZNABARRETA Koldo “*Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*” CLAD 1998.
- ESTEVEZ, Alejandro (Comp.) “*La Reforma Managerialista del Estado*” Edic. coop. 2001.
- FELCMAN – BLUTMAN – MENDES PARNES “*Culturas Organizacionales Públicas*” Edic. coop. FCE – CIAP 2001
- FELCMAN Isidoro “*Reforma del Estado...*” Ed. Galerna Bs. As. 1992
- FELCMAN, Isidoro, “*Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional*”. Documento de Trabajo nro. 1, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina 2001
- FLEURY, Sonia “*Reforma del Estado*” BID - INDES 2002 en Boletín TOP N° 4 2003.
- GHOSAL, Sumantra y Bretelet, “*El nuevo papel de la iniciativa individual en la empresa*”, Paidós, 1996.
- GROISMAN, Enrique “*Políticas administrativas para el sistema democrático*” CEAL, Bs. As. 1991
- HOFSTEDE, Geert, “*Culturas Organizacionales*”, Alianza Editorial, Madrid, España 1992.
- HOFSTEDE, Geert, “*Culture’s Consequences*”, Sage, Londres, Reino Unido 1980.
- HOFSTEDE, Geert, “*Uncomon sense about organizations*” Sage Publications, USA 1994
- HOOD, C. “*The art of the state*” Clarendon Press Oxford, 2000.
- KILMANN y otros, “*Gaining Control of the Corporate Culture*”, Jossey Bass, San Francisco, USA, 1985.
- MATSUMOTO, D. “*Culture and Psychology*” Brooks/Cole Publishing Company, USA, 1996.
- MC CELLAND, “*The achieving society*”, Princeton, NJ, 1961.
- MORGAN, Garteh “*Imágenes de la Organización*” Alfaomega, México 1996
- OSBORNE – GAEBLER “*La Reinención del Gobierno La Influencia del Espíritu Empresarial en el sector público*” Paidós - Estado y Sociedad – 1992

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

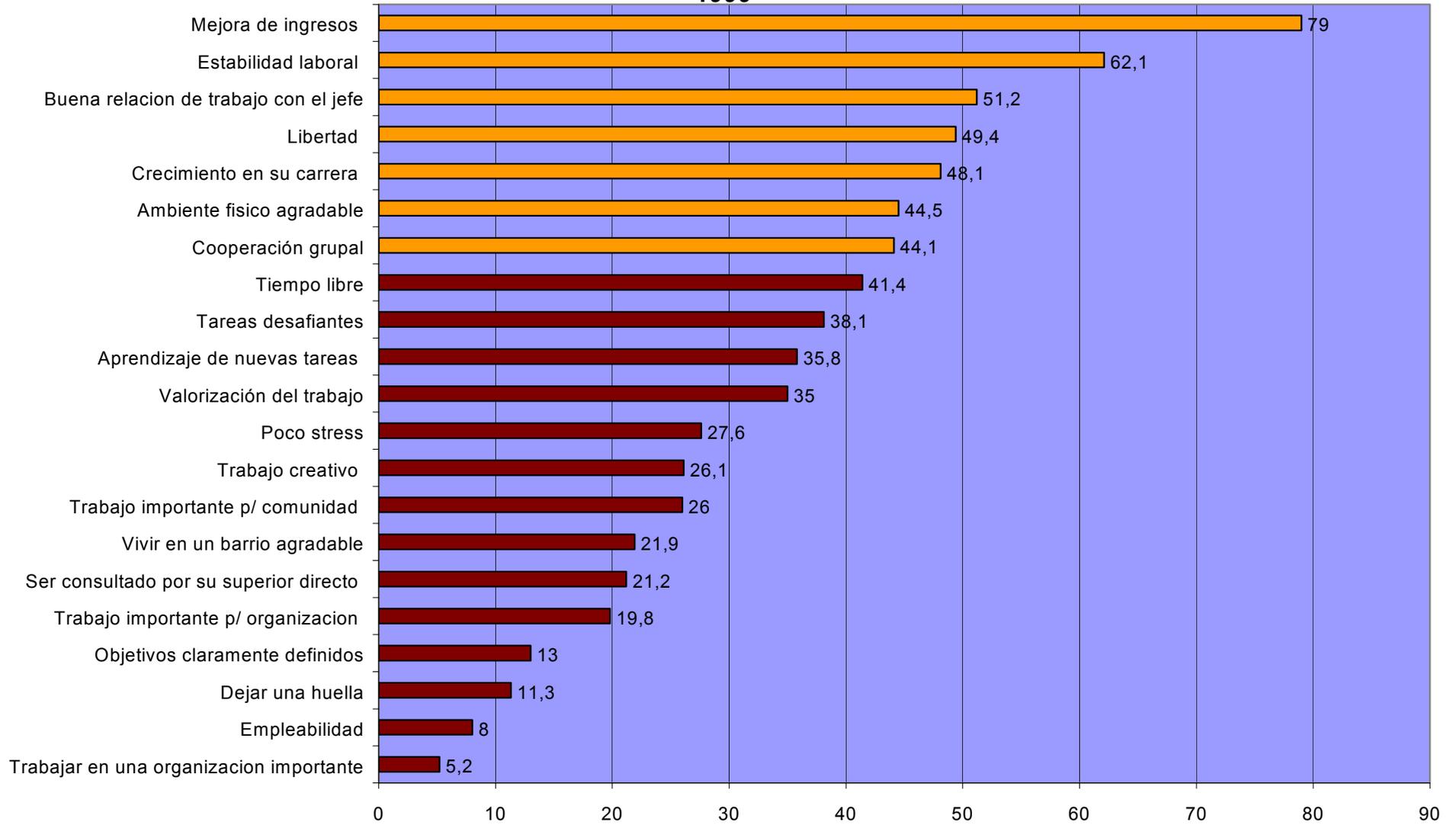
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. "*La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*". Paidós, Buenos Aires, 1999.
- OSZLAK, Oscar "*Estado y sociedad: Las nuevas fronteras*" en IX Congreso Nacional de Administración Pública Mendoza 1992.
- OSZLAK, Oscar "*Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*" Estudios CEDES, Volumen 1, N° 3 1978.
- OSZLAK, Oscar "*La reforma del Estado en la Argentina*" Doc. CEDES/36. Bs. As. 1990.
- OSZLAK, Oscar "*Políticas públicas y Regímenes políticos*". CEDES, Bs. As. 1980.
- OSZLAK, Oscar, "*As demandas de formação de administradores públicos frente au novo perfil do Estado*" Revista do Serviço Público, año 46, vol. 119, nro. 1, enero - abril, 1995
- SCHEIN Edgar; "*Corporate Culture*", Survival Guide, Jossey Bass, San Francisco U.S.A. 1999
- SCHEIN, Edgar, "*Organizational Culture and Leadership*", Jossey Bass, San Francisco, EE.UU 1992.
- THWAITES REY, Mabel "*Que estado despues del estatismo - La política de privatizaciones en la Argentina (1984 - 1993)*" II Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca- México 1993.
- TOURAINE, Alain "*¿Como salir del liberalismo?*". Paidós 1999. Extraído de la revista Escenarios Alternativos Año 4 N°8 otoño 2000.
- TROMPENAARS y HAMPDEM Turner, "*The seven cultures of capitalism*", Doubleday, NY, 1993.

ANEXO

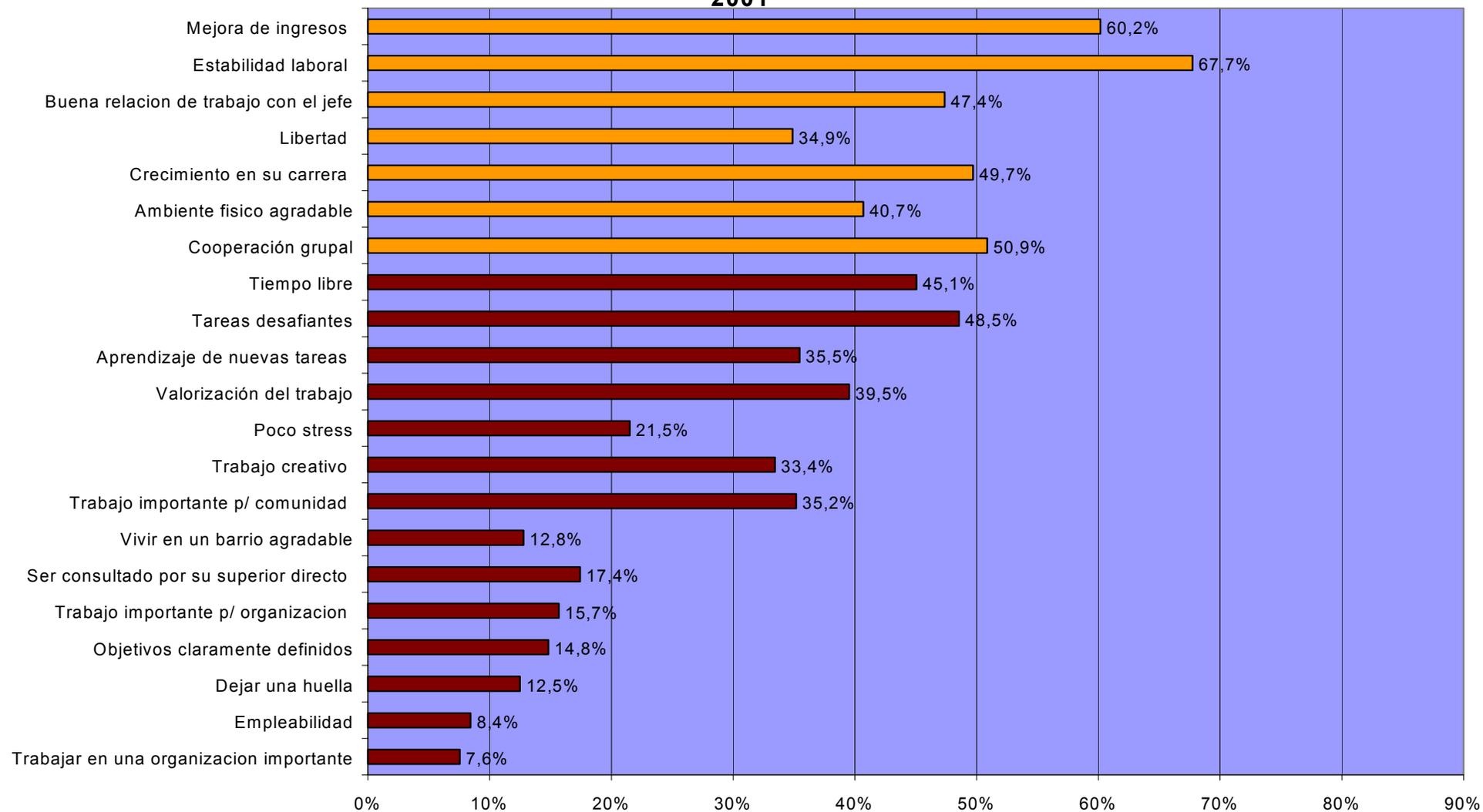
Gráficos:

- Valores Desagregados 1999 y 2001
- Valores Agregados 1999 y 2001
- Tipos Culturales 1999 y 2001
- Presunciones Básicas 1999 y 2001

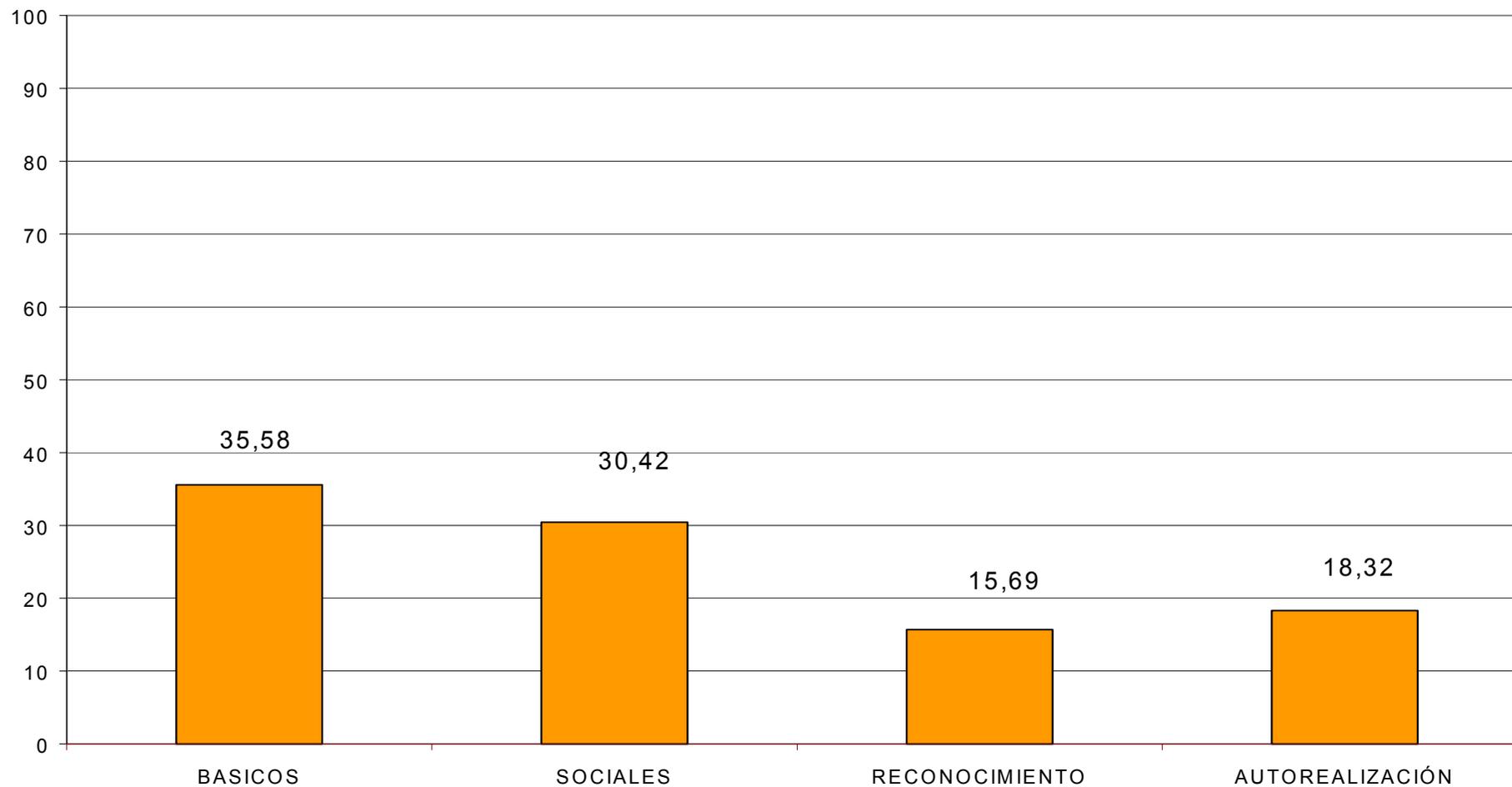
VALORES LABORALES POBLACIÓN TOTAL 1999



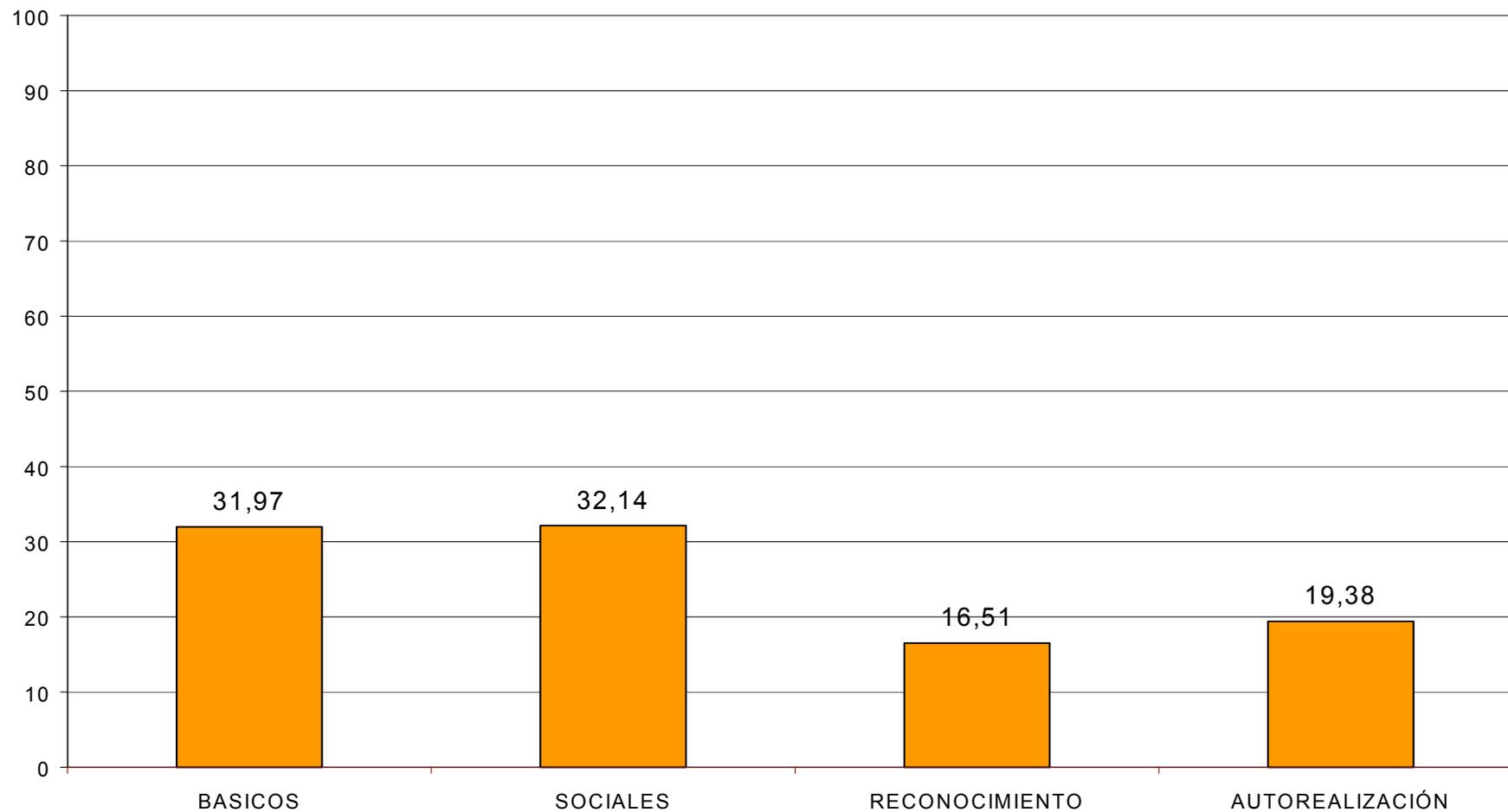
**VALORES LABORALES
POBLACIÓN TOTAL
2001**



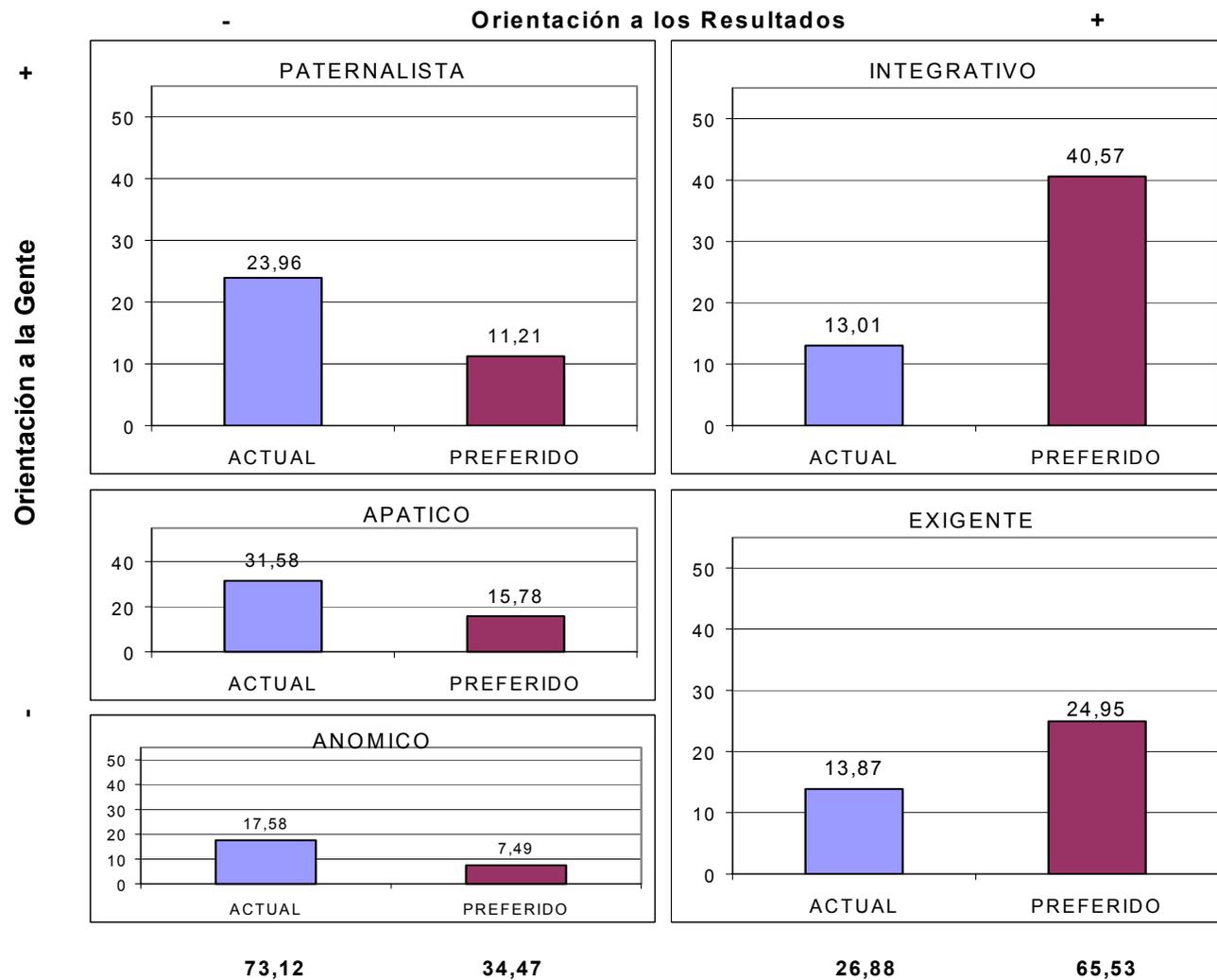
**VALORES LABORALES
POBLACIÓN TOTAL
1999**



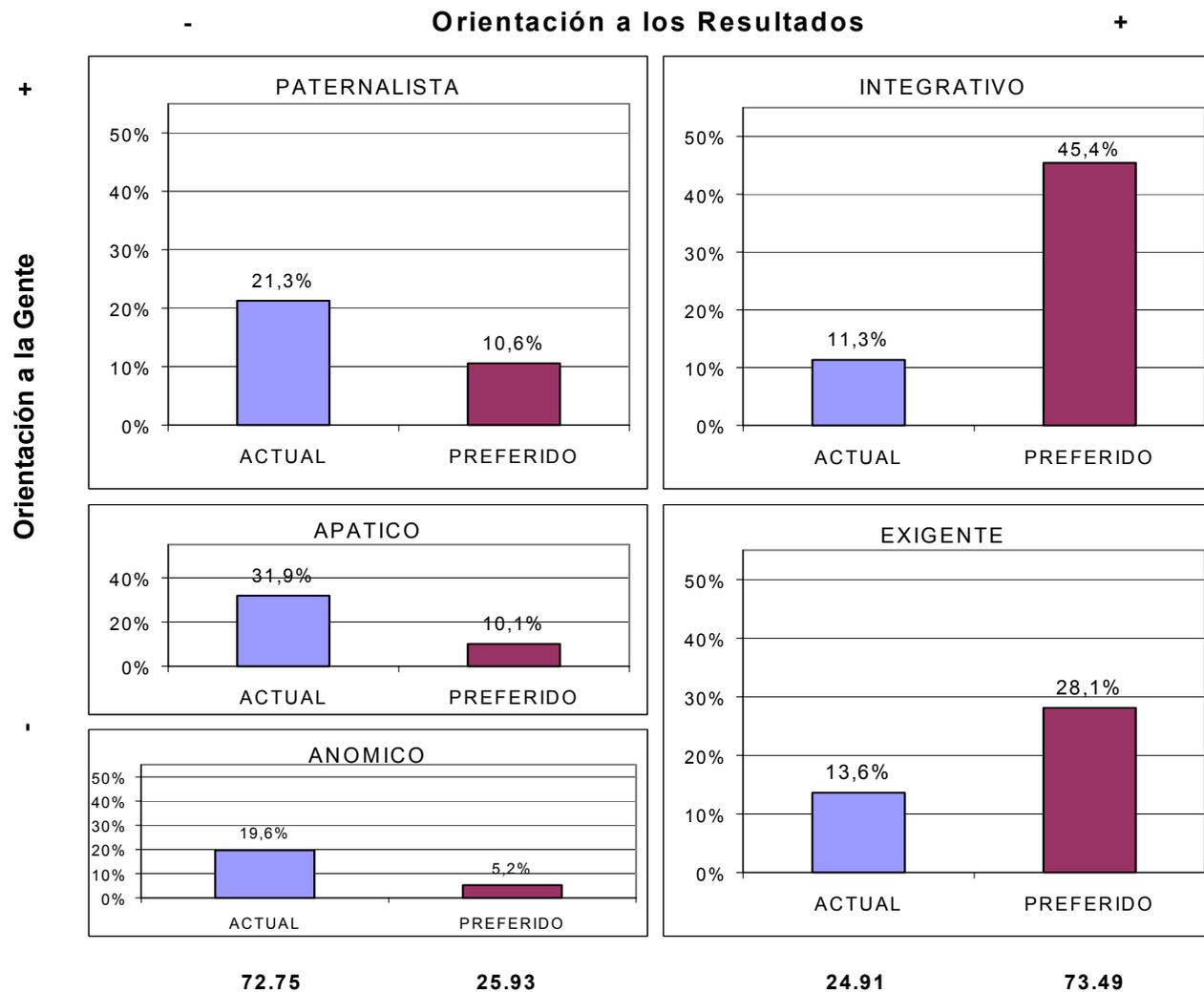
**VALORES LABORALES
POBLACIÓN TOTAL
2001**



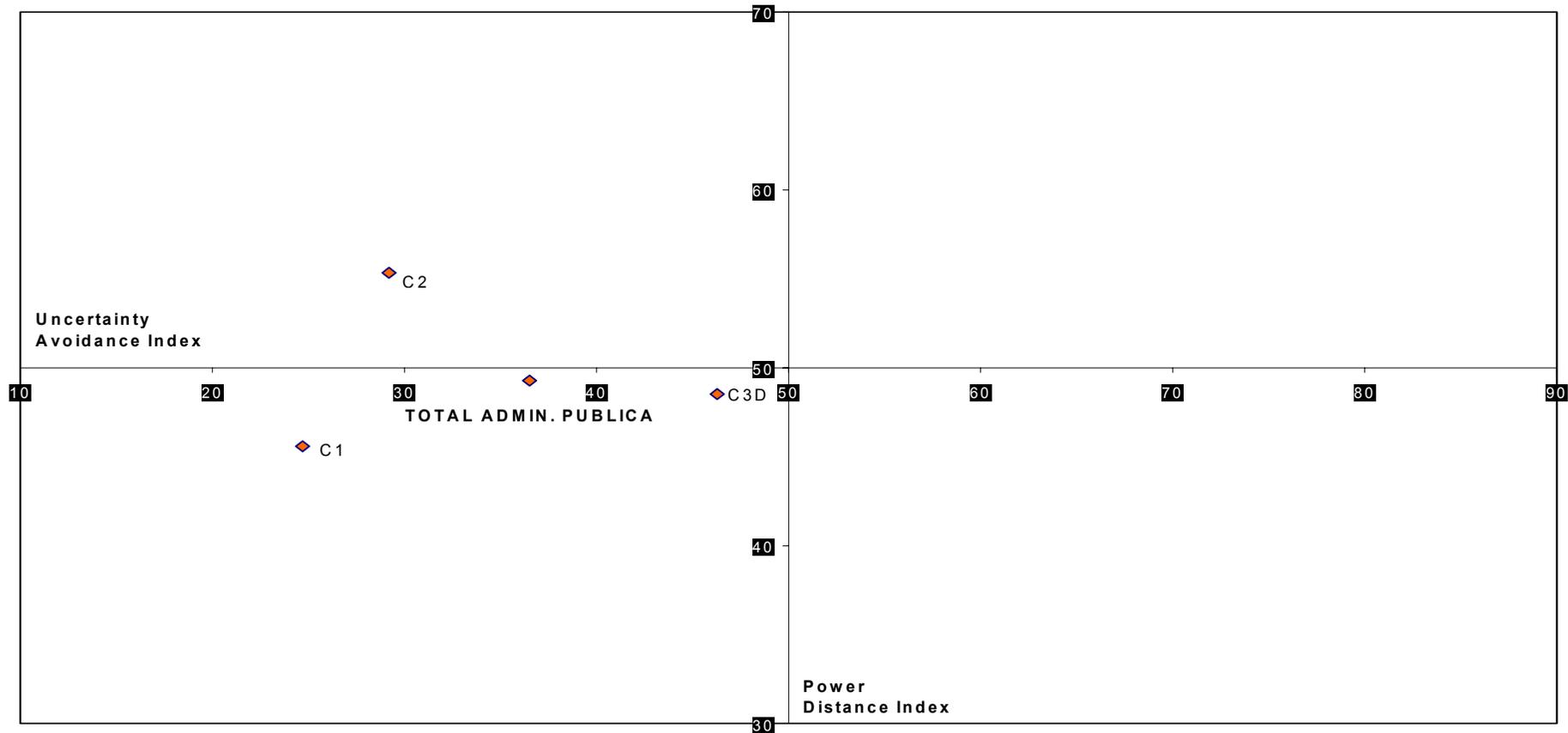
TIPOS CULTURALES - TOTAL -
1999



3. TIPOS CULTURALES - TOTAL - 2001



PRESUNCIONES BASICAS: NSE
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX
1999



PRESUNCIONES BASICAS
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX
2001

