



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# La reforma y modernización del estado en Argentina: el papel de la cultura organizacional

Blutman, Gustavo

2009

Cita APA:

Blutman, G. (2009). La reforma y modernización del estado en Argentina, el papel de la cultura organizacional.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**DOCTORADO**

**TESIS**

**LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN ARGENTINA:  
EI PAPEL DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL**

Alumno: Gustavo Blutman

Director de tesis: Isidoro Felcman

Miembros del tribunal de Tesis: Pedro Andrieu, Norberto Góngora, Horacio Cao

Fecha de la Defensa de Tesis: 14 de mayo de 2009



## INDICE DE CONTENIDOS

<b>1. LA INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
1.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS	11
1.2. ALCANCES DEL TRABAJO	12
<b>2. LOS CONCEPTOS</b>	<b>17</b>
<hr/>	
<b>2. LOS CONCEPTOS: ACERCA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>18</b>
2.1. CONSIDERACIONES ACERCA DEL ESTADO	18
2.1.1. Estado y Administración Pública desde el marxismo	19
2.1.2. Estado y Administración Pública desde orientaciones weberianas	23
2.1.3. Estado y Administración Pública desde otras orientaciones	25
2.2. BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	29
2.2.1. Aspectos históricos de la Administración Pública	29
2.2.2. Aspectos Conceptuales de la Administración Pública	32
2.3. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DE LA REFORMA DEL ESTADO	40
2.4. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA ESTADO	53
2.5. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES SOBRE NUEVAS MODAS DE GERENCIAMIENTO PÚBLICO	62
<b>3. LOS HECHOS</b>	<b>73</b>
<hr/>	
<b>3. LOS HECHOS: LAS REFORMAS DEL ESTADO EN ARGENTINA</b>	<b>74</b>
3.1. COMPONENTES CENTRALES PRIMERA REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA	84
3.1.1. Transformación del papel del Estado	87
3.1.2. Estabilidad económica	92
3.1.3. Cambios organizacionales y reestructuración del aparato institucional	96
3.1.4. Política de Recursos Humanos	97
3.2. COMPONENTES CENTRALES DE LA LLAMADA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO EN ARGENTINA	102
3.3. EL PLAN DE MODERNIZACIÓN EN ARGENTINA	112
3.3.1. Transformaciones institucionales o verticales	117
3.3.2. Transformaciones horizontales o transversales	125
3.3.3. Proyectos de modernización estructural	133
3.3.4. Transparencia política y anticorrupción	138
3.3.5. Consideraciones acerca del Plan de Modernización	139
<b>4. LA VARIABLE CULTURAL Y LOS CASOS</b>	<b>143</b>
<hr/>	
4.1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL	144
4.1.1. El abordaje social: de la sociedad a las organizaciones	145
4.1.2. El abordaje desde las organizaciones	148
4.1.3. Herramientas para la comprensión de la cultura en la Administración Pública	162
4.3. LA CULTURA EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS PROVINCIALES	204
4.3.1. El diagnóstico de la cultura en las organizaciones públicas educativas	206

4.3.2. Satisfacción en el trabajo	209
4.3.3. Conocimiento e importancia del PREGASE	212
4.3.4. Los cimientos: valores laborales	214
4.3.5. Modelo de análisis: los tipos culturales	223
4.3.6. Lo profundo e invisible: las presunciones básicas	227
4.3.7. La mirada subjetiva: del yo al nosotros	230
4.3.8. El ambiente físico de las organizaciones públicas	238
4.3.9. En síntesis	239
4.3.10. Consideraciones a futuro	244
APÉNDICE AL PUNTO 4.3	246
<b>5. LAS CONCLUSIONES</b>	<b>253</b>
5.1. PRE CONCLUSIÓN: UN ESQUEMA RELEVADO	255
5.2. POST CONCLUSIÓN: PERFORMANCE DE LA CULTURA	264
5.3. COROLARIO: AGENDA PARA LO QUE VENDRÁ	268
<b>6. LA BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>278</b>

## INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

GRÁFICO 1.1. MODELO DE ANÁLISIS .....	17
CUADRO 2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO. ....	34
CUADRO 2.2.: COMPARACIÓN ENTRE EL NPM Y LA GERENCIA PÚBLICA TRADICIONAL..	65
CUADRO 3.1.: RESUMEN LEYES DE REFORMA DEL ESTADO Y EMERGENCIA ECONÓMICA .....	85
CUADRO 3.2: LEY DE CONVERTIBILIDAD Nº 23928 .....	94
CUADRO 4.1.1.: ESCUELAS, CULTURA Y CULTURA ORGANIZACIONAL.....	149
CUADRO 4.1.2: ESTILOS DE GERENCIAMIENTO PÚBLICO .....	153
CUADRO 4.1.3.: CARACTERÍSTICAS DE LOS TIPOS CULTURALES .....	159
FIGURA 1: RELACIÓN ENTRE REFORMA DEL ESTADO, REFORMA ADMINISTRATIVA Y CULTURA ORGANIZACIONAL .....	170
GRÁFICO 4.2.1 VALORES LABORALES 1999 .....	175
GRÁFICO 4.2.2. VALORES LABORALES 2001 .....	175
GRÁFICO 4.2.3. VALORES LABORALES 2005 .....	176
GRÁFICO 4.2.4. VALORES LABORALES 2006 .....	176
GRÁFICO 4.2.5. VALORES LABORALES 2007 .....	177
CUADRO 4.2.1. COMPARACIÓN PRINCIPALES ELECCIONES VALORES LABORALES (EN PORCENTAJES).....	178
GRÁFICO 4.2.6. VALORES LABORALES 1999 .....	179
GRÁFICO 4.2.7. VALORES LABORALES 2001 .....	179
GRÁFICO 4.2.8. VALORES LABORALES 2005 .....	179
GRAFICO 4.2.9. VALORES LABORALES 2006 .....	180
GRAFICO 4.2.10.VALORES LABORALES 2007 .....	180
CUADRO 4.2.2. COMPARACIÓN EN DE VALORES 1999 – 2001 – 2005-2006-2007 .....	180
GRÁFICO 4.2.11. TIPOS CULTURALES 1999 .....	192
GRÁFICO 4.2.12. TIPOS CULTURALES 2001 .....	193
GRÁFICO 4.2.13. TIPOS CULTURALES 2005 .....	194
GRÁFICO 4.2.14. TIPOS CULTURALES 2006 .....	195
GRÁFICO 4.2.15. TIPOS CULTURALES 2007 .....	196
CUADRO 4.2.3. COMPARACIÓN TIPOS CULTURALES 1999 – 2001 – 2005-2006-2007(EN PORCENTAJES).....	197
CUADRO 4.2.4. COMPARACIÓN PRESUNCIONES BÁSICAS (EN PORCENTAJES).....	202
CUADRO 4.3.1. CANTIDAD DE EMPLEADOS, ENCUESTADOS Y ENTREVISTADOS SEGÚN PROVINCIAS. TOTALES.....	207
CUADRO 4.3.2. CANTIDAD DE ENCUESTADOS SEGÚN SEXO, EDAD, NIVEL EDUCATIVO, JERARQUÍA, NIVEL SOCIOECONÓMICO Y ÁREA DE TRABAJO. TOTALES. EN %. ...	208
GRÁFICO 4.3.1. NIVEL DE SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES. TOTALES. EN %. .....	210
CUADRO 4.3.3. SATISFACCIÓN EN EL TRABAJO EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN PROVINCIALES. EN %. .....	211

CUADRO 4.3.4. CULTURA ORGANIZACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN PROVINCIALES. RESUMEN (EN %). .....	213
GRÁFICO 4.3.2. VALORES LABORALES DESAGRUPADOS EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES. TOTALES.....	215
CUADRO 4.3.5. VALORES LABORALES DESAGRUPADOS POR PROVINCIAS. RESUMEN (%). .....	218
GRÁFICO 4.3.3. VALORES LABORALES AGRUPADOS EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES. TOTALES.....	220
CUADRO 4.3.6: VALORES LABORALES AGRUPADOS POR PROVINCIA. RESUMEN (%)..	222
CUADRO 4.3.7. TIPOS CULTURALES ACTUAL Y PREFERIDO EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS RELEVADAS (EN %). .....	224
GRÁFICO 4.3.4. TIPOS CULTURALES ACTUALES Y PREFERIDOS EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES. RESUMEN (EN %). .....	225
CUADRO 4.3.8. LOS TIPOS CULTURALES ACTUAL Y PREFERIDO EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN PROVINCIALES. RESUMEN (EN %). .....	226
CUADRO 4.3.9. CULTURA ORGANIZACIONAL EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN PROVINCIALES. TIPOS CULTURALES. RESUMEN (EN %). .....	228
GRÁFICO 4.3.5. PRESUNCIONES BÁSICAS ENCONTRADAS EN LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DE LAS DISTINTAS JURISDICCIONES. TOTAL (EN %). .....	229

# 1. La introducción

*"Todo lo que está aquí está en otra parte lo que no está aquí no esta en ninguna parte"*

*Vishavasara Tantra*

## 1. Introducción

En los últimos años, Argentina y en general América Latina han vivenciado transformaciones en las relaciones entre el Estado y la Sociedad que han tenido como correlato cambios en el aparato público. Sin embargo, estos cambios no se sucedieron con la homogeneidad esperada, produciéndose impactos diferenciados en las distintas áreas del Estado.

Los cambios que han acontecido en la Argentina tienen su origen (a escala) internacional, observándose diferentes tendencias dominantes: la decadencia gradual del modelo predominante de producción en serie para el consumo de masas; el ascenso de las actividades de servicio y la penetración cada vez mayor de la filosofía del servicio en todas las actividades económicas, que vuelven caducos los modelos de organización preferidos por la tecnocracia pública o privada. Por otro lado, la globalización de la economía, que obliga a revisar los modos de intervención directos de los Estados nacionales. Por último, la importancia de la alta tecnología y de la ciencia, que obliga a conceder mayor atención a las regulaciones complejas y delicadas de esas actividades, y a hacer relativos los automatismos demasiado simples de los mercados industriales clásicos.

El efecto de estas tendencias será cada vez más evidente, y las sociedades que mejor se adapten y obtengan mayores ventajas se verán beneficiadas por un mayor desarrollo. Sin embargo este proceso de adaptación es sumamente difícil, ya que plantea soluciones contradictorias e implica una modificación no sólo de la lógica del Estado sino también de la filosofía de la administración pública.

La sociedad industrial clásica está en vías de desaparición. Sus modelos de razonamiento cuantitativos están agotados. El sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados a ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo. Junto a esto aparecen como crecientes los dispositivos de desviación financiera con un mayor grado de acumulación, y la proliferación de reglamentos que paralizan la capacidad de innovación. Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadecuado. La reforma de este modelo pasa a ser el principal escollo en la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI (ver entre otros a Crozier, 1992, Crozier, 1989, Aucoin, 1998, Prezeworski, 1998)

Si ha cambiado el modelo productivo, es absurdo pretender que el modelo administrativo que le era funcional permanezca intacto. El modelo administrativo-burocrático inspirado en el industrialismo clásico era del tipo expresado por Max Weber: estandarizado, legalista, profesional, tecnocrático y cuantitativo. El modelo de tipo pos-industrial requiere capacidades diferentes: competencia, creatividad, flexibilidad, abandono de la tecnocracia, simplificación normativa y regulatoria, sensibilidad a los

cambios, fuerte tendencia de los servicios hacia lo cualitativo. Posición similar asumen Osborne-Gaebler (1992) respecto al surgimiento de nuevas instituciones públicas, directas, descentralizadas, innovadoras, flexibles, dúctiles y capaces de aprender, que emplean la competencia, la elección del cliente, y otros mecanismos no burocráticos.

Si estamos hablando de un cambio del modelo administrativo-burocrático, debemos mencionar la necesidad del cambio cultural de las organizaciones y sus funcionarios para llevar a cabo dichas transformaciones, en el marco de un nuevo modo de gestión. Este tema ha quedado relegado en el perfil de las políticas públicas que introdujo la Reforma del Estado en los `90 y los posteriores y paralelos intentos de Reformas Administrativas del Estado.

La idea de este trabajo nace de la observación de la gran cantidad de veces que se ha mencionado la necesidad de realizar una "verdadera" Reforma del Estado, tanto en las campañas de los diferentes partidos políticos, como en la práctica concreta llevada a cabo a través de medidas específicas. Las mismas han sido denominadas alternativamente Reforma del Estado, Reformas Administrativas del Estado o Modernización del Estado. ¿Cuáles fueron tales?, es una de las preguntas primarias que nos propondremos responder.

Sabemos que el tema a tocar no es considerado novedoso *per se*; por el contrario, ha corrido demasiada tinta sobre lo mismo, o para modernizar la frase: se ha utilizado demasiado tonner al respecto. En este sentido, se buscará darle un giro al análisis a partir de la indagación de las diferencias conceptuales de los fenómenos de estudio y de su aplicabilidad en la realidad.

El enfoque principal, aunque no el único, será de características socio-político-organizacionales. Social, por que en todo momento se estará observando la relación con la sociedad en su conjunto y particularmente con los diferentes grupos sociales que interactúan en la obtención de espacios. Desde esto último se encarará la visión política del trabajo, estableciendo el grado de articulación y conflicto entre los diferentes actores que buscan hacer prevalecer sus opciones a los efectos de implementar políticas para el conjunto de la sociedad. El nivel organizacional se centrará prevalentemente en el espacio de la administración pública y los efectos reales de las distintas reformas.

Articulados estos tres componentes podremos obtener una visión macro de la conformación del Estado en Argentina a partir de las políticas (públicas) de características reformistas.

Desde esta perspectiva, se intentará marcar una diferencia con los análisis que se vinieron llevando a cabo: desde visiones donde se generaliza el concepto de Reforma del Estado, la poca distinción que se realiza entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa, la ideas de la Reinención del Gobierno, el Nuevo Gerenciamiento Público, Reformas de primera y segunda generación, estudios puntuales sobre privatizaciones, descentralizaciones, etc.

Todas estas miradas aparecen como una gran madeja que se intentará desenredar en función de clarificarlas conceptual y empíricamente para el caso argentino.

Más adelante, desarrollaremos el conjunto de visiones que se ha ido formando teóricamente. Nos adelantamos señalando la existencia de varias aproximaciones, en algunos casos con referencias empíricas y en otros casos la exclusiva facticidad de las implementaciones de reformas sin el correspondiente sustento teórico. El ordenamiento de la información existente a nivel teórico, la distinción de las variables *Reforma del Estado* y *Reforma Administrativa*, la explicación para el caso argentino de su instrumentación, particularmente desde el cambio cultural, serán las claves del presente trabajo.

Se intenta dar cuenta de dos hechos que en algún lugar pueden unirse pero que apuntan a objetivos distintos desde las políticas aplicadas desde el Estado: la *Reforma del Estado de los '90* y las llamadas *Reformas Administrativas*. Sobre estos conceptos aún persiste cierta confusión debida en gran parte al estilo discursivo de determinados actores políticos y sociales, como así también a numerosos artículos que han abordado la temática.

En este marco, las Reformas Administrativas han buscado encarar cambios al interior del aparato público, que no han impactado con la fuerza deseada en la cultura organizacional de la administración pública.

El tema se ha restringido a diagnósticos en el ámbito privado, sin encontrar profundizaciones demasiado relevantes en el ámbito público.

Debemos resaltar que no todo cambio administrativo implica una Reforma Administrativa. Por ejemplo, el reemplazo de un tipo de estructura ministerial por otra, si bien es un cambio que puede afectar administrativamente al aparato público, no necesariamente supone una Reforma Administrativa.

Los planteos centrales que se han efectuado en lo relativo a la Reforma del Estado en la Argentina han observado parte del fenómeno sin distinguir cuándo los efectos han sido de raíz estructural, y cuándo aquél afectó la relación del Estado con la sociedad. Las Reformas del Estado después de los '90, tenían ese defecto central: no eran Reformas del Estado sino intentos de Reformas Administrativas. Estas limitaciones en el enfoque han llegado a confundir aspectos intraburocráticos con aspectos interburocráticos.

En el presente trabajo se intentará conceptualizar ambos tipos de reformas e identificar aquellos proyectos centrales que desde el aparato burocrático del Estado se trató de desarrollar para poner en práctica los cambios.

Partiendo desde esta perspectiva, se verá que los proyectos de Reformas Administrativas han dejado de lado un elemento puntual para su implementación como fueron las transformaciones culturales necesarias para cualquier tipo de cambio al interior de las organizaciones públicas. En

este sentido, se buscará describir el o los modelos que comenzaron a instrumentarse para realizar reformas administrativas, y de qué manera dichas reformas omitieron incluir cambios en la cultura de las organizaciones públicas.

Si las transformaciones son sólo cosméticas y no se ponen en práctica mecanismos que las acompañen en el marco de los valores y las presunciones de los empleados, es probable que la Reforma fracase o sea implementada sólo parcialmente.

### 1.1. Aspectos metodológicos

Los objetivos de este trabajo apuntarán a:

- Distinguir los conceptos de Reforma del Estado y Reforma Administrativa del Estado.
- Analizar la diferencia entre el proceso de Reforma del Estado implementado durante la década de los '90 y los posteriores intentos de Reforma (del Estado, Administrativas, de Modernización).
- Analizar el impacto de estas Reformas en la cultura organizacional (CO) de la Administración Pública

Nos preguntaremos: ¿La Reforma del Estado ha sido realmente una Reforma del Estado?, ¿de qué tipo de Estado estamos hablando para que el mismo sea reformado?, ¿las Reformas Administrativas han sido realmente Reformas Administrativas?, ¿qué elementos habría que tener en cuenta para que sea considerada una Reforma Administrativa?, ¿las Reformas han modificado la cultura de las organizaciones públicas?, ¿las organizaciones públicas fueron modificadas por algún cambio de características culturales?

Buscar responder total o parcialmente las preguntas mencionadas nos permitirá comprender el verdadero papel de las políticas instrumentadas desde el Estado y de qué formas han impactado en el entorno social.

Nuestra unidad de análisis central será la Administración Pública, ya que allí es donde se ejecutarán gran parte de estas políticas reformistas.

El diseño de la investigación será de características:

-Exploratorias, ya que hay vetas del estudio en el que se desconoce la temática y se ha iniciado un proceso de búsqueda de información.

-Descriptivas ya que se informan los procesos de Reformas que hubo en Argentina observando su impacto en la cultura organizacional(CO).

Se usará un método cuasi experimental ya que por el tipo de estudio no podrán controlarse todas las variables. Al respecto se enunciarán hipótesis que podrán ser testeadas en futuras investigaciones.

Más adelante se esbozan los mecanismos cuali y cuantitativos a utilizar para la obtención de información relevante.

## 1.2. Alcances del trabajo

Los efectos estructurales provocados por la Reforma del Estado no fueron tan claros con las posteriores políticas de Reformas o Modernización. La puesta en escena de los modelos circulantes que han querido darle aplicabilidad a la Reforma, contrasta con la poca relevancia de los mismos desde la mirada social, aunque trascendentes para otros sectores y grupos sociales. Este entendimiento podría encauzar o replantear la incansable necesidad de proponer cambios significativos cuando la realidad va marcando otros ritmos.

El valor teórico de este trabajo se concentra en las distinciones mencionadas de Reforma del Estado y Reformas Administrativas, que a su vez podrían soportar un basamento metodológico para posteriores investigaciones, tanto teóricas como empíricas.

Las explicaciones tentativas o hipótesis que se trabajarán están en función de observar que las Reformas del Estado desde los '90 en Argentina han tenido un grado diferente de implementación. Esto se define a partir del análisis de la Primera Reforma del Estado con características estructurales, es decir, con alto nivel de implementación, y las segundas Reformas y Modernizaciones posteriores del Estado cuyo impacto ha sido muy bajo. Esto sencillamente significa que no hubo Reforma, cambios, ni transformaciones, sino ajustes al modelo reformista primigenio. El papel del cambio cultural es una variable que nos ayudará a entender esta falencia.

La cultura organizacional (CO) en este caso actuará como una variable dependiente, es decir que el tipo de Reforma podrá afectar o no a la cultura de la Administración Pública, y a su vez esto podrá redundar en una mayor eficacia y eficiencia del desempeño del aparato público.

Pero la cultura también actúa como variable independiente de la performance del aparato público. Esto significa, por ejemplo, mejor servicio, una mayor proximidad a la gente, que prevalezca la eficiencia y eficacia, que se den respuestas a las demandas ciudadanas, etc. La CO actuaría así como mediadora entre las Reformas y la performance.

Desde el discurso se ha planteado que las Reformas han sido un instrumento para lograr una mayor eficiencia, mayor eficacia, calidad de las instituciones, transparencia, etc. En la práctica puede ser que esto no haya funcionado por un problema ideológico, por concepciones que no tienen en cuenta estos elementos en sus dispositivos, por falta de instrumentos normativos, o por las propias personas que si resisten el cambio. Sin embargo consideramos que los efectos de las Reformas al interior del aparato público han estado predominantemente relacionados a

la necesidad del cambio cultural, variable no destacada en estos procesos de Reformas.

En la medida que la Cultura Organizacional no cambie, las Reformas no lograrán impactar. El cambio se hace con la gente, sucede con las personas, se necesita que cambien tanto los comportamientos como los valores que se poseen.

¿Por qué tienen que cambiar? Por qué en la medida que no cambie la Cultura Organizacional (los valores, creencias, presunciones, actitudes, comportamientos, etc.), el impacto de las Reformas va a ser parcial o nulo en cuanto a la eficacia, eficiencia, calidad, etc. en la Administración Pública.

Por ello el grado de implementación dependerá del alcance de la Reforma, sin importar en este caso la denominación que se pretenda darle en cada momento político a las mismas. Aunque el nivel discursivo desde las estructuras de poder puede considerarse altamente abarcativo, su instrumentación en la práctica puede resultar pobre.

Se intentarán sintetizar, además, los conceptos de Estado, que recorrerán este trabajo para delimitar de qué estamos hablando cuando nos referimos a Reforma del Estado. También delimitaremos conceptualmente la diferencia entre *Reforma del Estado* y *Reforma Administrativa del Estado*. Dado que ambos conceptos suelen asociarse y hasta asemejarse, buscaremos precisar las disimilitudes entre ambos.

Una vez esbozado este marco teórico, ejemplificaremos los procesos de Reforma argentinos a partir de los '90, para identificar en forma práctica las particularidades de estos desarrollos. Asumimos que la Primera Reforma del Estado supuso transformaciones profundas que cambiaron su rol. Los posteriores intentos de Reforma fueron sólo eso, intentos, que más allá de algunos cambios puntuales en ciertas áreas, no lograron transformaciones administrativas significativas.

Las estrategias dominantes estuvieron dirigidas a plantear la Reforma del Estado como una cuestión de caja, incluidas en esta línea las Reformas Administrativas. Los cambios estaban vinculados a procesos de respuesta a crisis fiscales y no a transformaciones que generaran una nueva orientación en la relación organización pública-ciudadano.

La aparición de nuevas estrategias como el *New Public Management* (ver Barzelay, M 2001; Estevez, A; 2001; Hood, C. 1998; Peters, G., 1999), el *Reinventing Government* (ver Osborne-Gabler, 1992) o el conocido *Total Quality Management*, han querido insertarle sentido empresarial a la Administración Pública.

Las Reformas del Estado ocurridas en América Latina en los años '90, por ejemplo, estuvieron inspiradas en los modelos y técnicas de gestión aplicados en la década del '80 en los países desarrollados. En los planes de reforma, pueden leerse distintas declaraciones de principios que apuntaban a abandonar un viejo modelo burocrático de orientación

legalista para adoptar uno nuevo orientado hacia el cliente y el producto (Estévez-Blutman, 2004).

Esto va a marcar, suponemos, la falta de definición y de políticas que den un giro a la cultura de las organizaciones públicas para que acompañen esas transformaciones que se pretenden instrumentar.

Es posible observar tres instancias temporales. En primer lugar, el pasado a través de la Reforma del Estado; en segundo lugar del pasado al presente y los intentos de implementación de las Reformas Administrativas; y por último, del presente al futuro, que sería lo que falta: el cambio cultural de las organizaciones públicas en el marco de los procesos arriba mencionados.



En este marco de Reformas se generaron proyectos, muchos de ellos financiados con fondos externos, que apuntaron a modificar, entre otras cosas, las estructuras y los procedimientos administrativos. Se introdujeron nuevas tecnologías, nuevos conceptos organizacionales, innovadores sistemas de gerenciamiento, etc.

Algunas de las acciones centrales fueron la informatización de sistemas administrativos, creación de softwares específicos, reingeniería de procesos, descentralización o autogestión de organizaciones. Pero estos cambios fueron acrílicos desde el punto de vista del cambio cultural. Creemos que dichos cambios no deberían ser de adaptación a lo ya existente manteniendo el *status quo*, sino implementarse como mecanismos de superación y de involucramiento con la sociedad.

Para sintetizar, el principal planteo será resolver y delimitar ciertas características conceptuales, tratando de distinguir la diferencia entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa, que, como ya vimos, fueron utilizados erróneamente como sinónimos. Estos mismos conceptos tratarán de analizarse a la luz de la experiencia de la Argentina de los últimos años. El análisis del cambio cultural nos facilitará entender ese poco alcance que las reformas, especialmente las Administrativas, introdujeron y el poco efecto sobre la *performance* laboral.

Todo este planteo es posible observarlo en el Gráfico 1.1 de más abajo, que analiza el modelo de estudio.

Por un lado, distinguiremos Estado de Administración Pública para identificar en qué grado las Reformas afectan a uno y a otro. Analizaremos los distintos tipos de Reformas, (mientras que puede considerarse que la primera Reforma tuvo efectos reales), la Segunda Reforma y el Plan de

Modernización no tuvieron consecuencias significativas. Para ambos casos, el cambio cultural de las organizaciones públicas no fue tenido en cuenta. Esto fue estudiado a través de un enfoque cuantitativo (Administración Pública Centralizada) y cualitativo, por medio de un caso de estudio específico (Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales del Ministerio de Educación-PREGASE). Para la metodología cuantitativa se buscó analizar los valores, los tipos culturales y las presunciones básicas de las organizaciones públicas. Para el análisis cualitativo se trató de indagar distintos mecanismos de identificación, representación e imágenes de los funcionarios públicos intervinientes en medio de un proceso de Reforma Administrativa.

El paso de modelos "tradicionales" (burocráticos) a "modernos" (medidas del Nuevo Gerenciamiento Público-NPM) se produjo en un marco que no tuvo en cuenta dicha cultura organizacional.

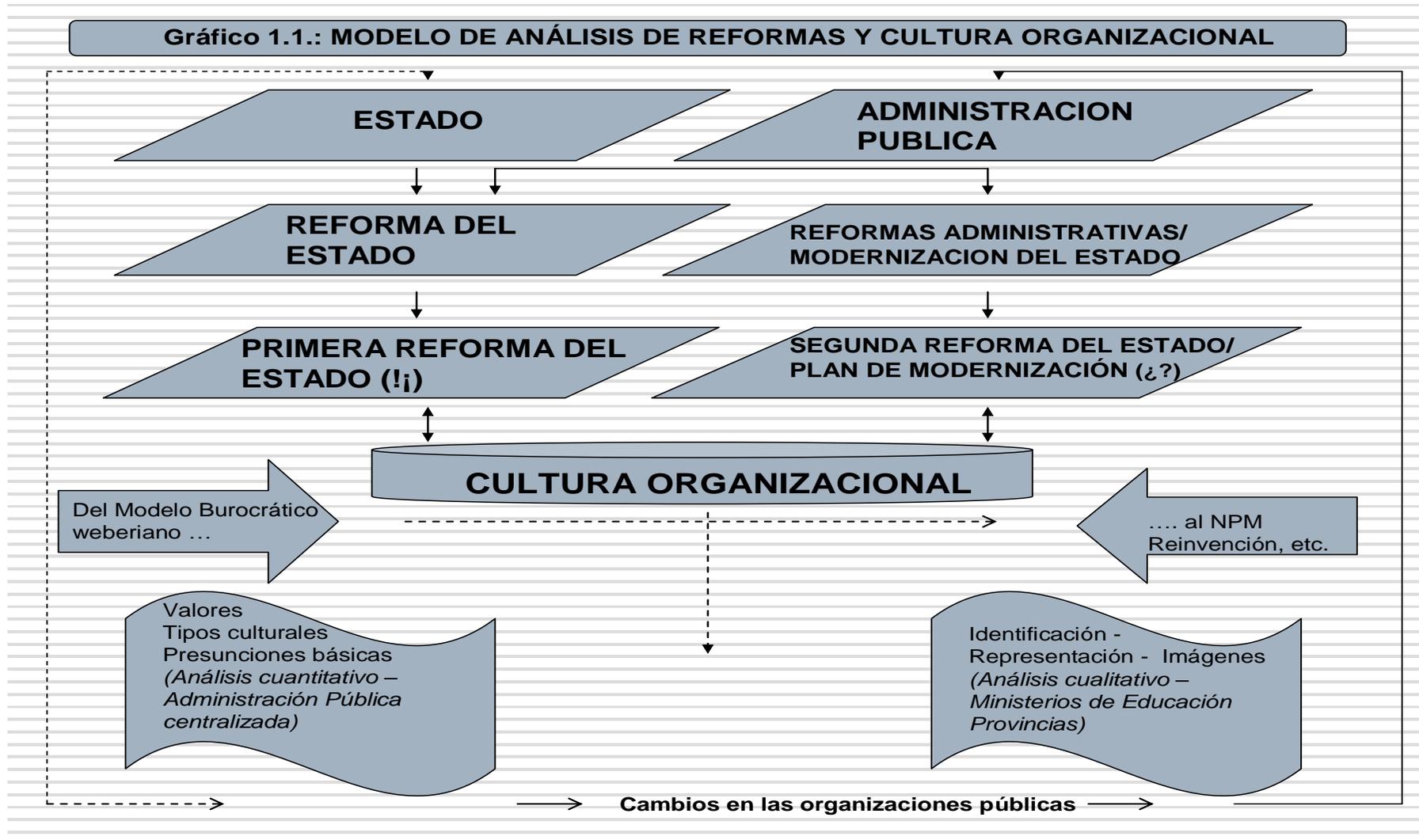


Gráfico 1.1. Modelo de análisis

## 2. Los conceptos

*"En el camino quedan ideas que sirven, pero la mayoría son fáciles de desechar"*

*Wenceslao A. Rodriguez "Caídos y recuperados" Editorial Trespas 2001 pag. 28*

## 2. Los conceptos: Acerca del Estado y la Administración Pública

En este apartado, nuestra intención es tratar de moldear los principales conceptos que se utilizarán a lo largo del trabajo.

Por un lado, haremos referencia al concepto de Estado, no con el objetivo de desarrollar una teoría del Estado sino para marcar los puntos centrales que nos permitan identificar las interpretaciones que surgen en su utilización. Preguntas como si el Estado capitalista actual es similar al existente en el siglo XIX; si los Estados en América Latina se constituyeron igual que en Europa, son cuestiones que intentaremos rescatar, a los efectos de marcar similitudes y diferencias. Esto nos facilitará la comprensión del tipo de Estado que se está reformando.

Por otro lado, trabajaremos con el concepto de Administración Pública, ya que las Reformas del Estado traerían cambios en el aparato público. Trataremos de distinguir cuándo los cambios son a nivel del Estado, y cuándo a nivel de la Administración Pública. El obtener información acerca de estos dos conceptos, Estado y Administración Pública, nos facilitará las tareas de delimitación de los diferentes tipos de Reforma.

Una vez destacados estos conceptos, buscaremos reflejar las características de las Reformas del Estado, especialmente en sus basamentos teórico-prácticos. Trataremos de discutir los aspectos sustantivos para considerar cuándo realmente hay Reforma del Estado y cuándo Reformas Administrativas. Se diferenciarán estos dos tipos de Reformas, tratando de clasificar los elementos principales entre ambas.

Más adelante, y como componente central para las Reformas, analizaremos el concepto de cultura en las organizaciones, haciendo referencia específica a las organizaciones públicas.

### 2.1. Consideraciones acerca del Estado

No es la intención realizar un detalle exhaustivo sobre las discusiones teóricas acerca del Estado; eso equivaldría al desarrollo de una tesis paralela y que no es objeto de este trabajo. Sí debemos detenernos puntualmente en el concepto de Estado, a los efectos de posteriores análisis vinculados con las Reformas. Al plantear consideraciones respecto a la Reforma del Estado, resulta necesario especificar cuáles son las características que tenemos en cuenta para

señalar de qué manera es el Estado, y no otra cosa, el que se Reforma.

En el modelo presentado en el gráfico 1.1, el Estado aparece con una línea punteada ya que no es él nuestro objeto de estudio central, sino la Administración Pública. Las confusiones entre ambos conceptos nos llevan a tratar de distinguirlos a los efectos de concentrarnos en el segundo, donde es posible analizar la cultura organizacional.

Para no ser ajenos al modo tradicional del comienzo, enunciaremos los contrastes entre las principales posturas de los pensadores clásicos respecto al Estado y la Administración Pública.

### 2.1.1. Estado y Administración Pública desde el marxismo

El *marxismo* planteará que el Estado no es un poder impuesto desde fuera de la sociedad. Tampoco es la "realidad de la idea moral", ni "la imagen y la realidad de la razón", como afirma Hegel. El Estado es más bien un producto de la sociedad cuando ésta llega a un grado de desarrollo determinado. La sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción en sí misma y se halla dividida en antagonismos irreconciliables. El Estado nace para frenar esas oposiciones en medio de los conflictos de clases; es un Estado de clase, donde éste ayuda a la clase económicamente dominante a convertirse en tal (Engels, 1985).

El Estado antiguo era el Estado de los esclavistas, el de los señores feudales que explotaban a los campesinos; y el Estado moderno, es el que sirve para explotar al trabajador asalariado. En algunos períodos donde las clases están equilibradas, el Estado aparece como mediador con cierta independencia (ibídem).

Hubo sociedades sin Estado, pero que al llegar a ciertas fases del desarrollo éste surgió como una necesidad de las clases dominantes de frenar el conflicto de clases.

Para Lenin, el problema fundamental de toda revolución era el del poder en el Estado. El Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social; aparece como factor de orden, como principio de organización que desempeña un papel regulador dentro de un sistema de equilibrio inestable. El Estado sería el producto de la sociedad, su "resumen oficial".

Las instituciones son referidas a clases sociales que detentan el poder, siendo el Estado el centro de ejercicio del poder político.

La distinción de Lenin -que retoma Althusser- es entre *poder del Estado* que la clase o fracción de clase posee o detenta, y *aparato*

*de estado* que incluye las diversas funciones técnico-económicas, políticas e ideológicas y por otro lado el personal con sus cuadros, burocracia, ejército, etc. El objetivo de la lucha de clases se concentrará en el poder del Estado y en consecuencia en la utilización del aparato y su posterior desmantelamiento (Althusser, 1988). Este autor distinguirá adicionalmente los aparatos represivos (administración, policía, tribunales, prisiones) de los aparatos ideológicos (sistemas de iglesias, de comunicación, educativos).

En lo que concierne a la conformación de los Estados nacionales, tal cual los conocemos hoy, su antecedente inmediato está en los Estados absolutistas. Éstos han podido desarrollar su poderío en base a un despliegue del ejército y la burocracia. Esto último no va a marcar un desprendimiento en la posesión de cargos producto de la pertenencia a una casta, sino que va a configurarse una existencia política a las funciones en el aparato estatal (Poulantzas, 1986).

Este Estado absolutista que también da pie al paso del feudalismo al capitalismo, tendrá rasgos de Estado capitalista aunque sin la existencia de una clase burguesa política y económicamente dominante.

Lo que comenzamos a observar es una precisa distinción entre dos esferas disímiles. Por un lado, la del Estado propiamente dicho y por el otro, su cristalización en instancias de dominio que permiten ejercer el poder estatal.

El Estado impedirá a las clases dominadas su organización política manteniéndolas aisladas. En cuanto a las clases dominantes, trabajará, por el contrario, para su organización en el nivel político, anulando su aislamiento económico. En ambas clases aparece la imagen de la unidad pueblo-nación, aunque subsistiendo la exclusión por parte de la clase dominante, de la lucha de clases (ibídem).

En este sentido, no habrá que confundir a los partidos políticos con las clases dominantes. La importancia radicará en la hegemonía de una clase o fracción de clase que puede estar en el poder o ausente del mismo. Tampoco hay que confundir a la clase o fracción hegemónica de la mantenedora, esta última encargada de reclutar personal político, burocrático, militar, etc.

Dos de las características más importantes del Estado capitalista son (ibídem):

- a) unidad propia, que se manifiesta en una cohesión interna específica, impidiendo la fragmentación o parcelación que podrían ocasionar las diferentes fracciones de la clase dominante;
- b) autonomía relativa, especialmente respecto de las diferentes clases o fracciones de clase. El Estado así visto no es el

instrumento de una clase sino que mantiene su propia autonomía frente a las diferentes clases.

La participación del Estado en las relaciones sociales no es neutral. En primer lugar, porque el Estado mismo está determinado por las estructuras de la sociedad. Así, la coincidencia entre la función del Estado y los intereses de la clase dominante se deben al sistema mismo: la participación directa de los miembros de la clase dominante no es causa sino efecto y, además, un efecto azaroso y contingente (ibídem). Por otro lado -en la organización capitalista- la burguesía en tanto ocupa un lugar de privilegio en el proceso de acumulación, tiene la capacidad de vetar acciones que percibe como amenazantes.

Pero si bien estas instancias económico-estructurales e institucionales fijan ciertos límites dentro de los cuales el Estado desarrolla sus tareas, esto no significa que exista un sendero unívoco en su actividad, ni una actuación uniforme de los actores sociales.

Este margen de acción es el que permite una cierta autonomía relativa por parte del Estado y de la Administración Pública, la que se entiende como la capacidad de superar los intereses corporativos de los diferentes actores que conforman el núcleo hegemónico en aras de reproducir un cierto orden social.

En este marco, el Estado aparece ya no sólo como garante de la propiedad privada, sino como dispositivo que trata de suplir las falencias del mercado.

La intervención del Estado logra mantener el equilibrio general y aplicar principios de justicia social: expansión de servicios sociales como educación, salud, vivienda, seguros sociales, lo que marca una verdadera transformación, por el profundo cambio de actitudes.

Una vigente definición de O'Donnell (1987) nos remite al Estado como "*el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada*". Por dominación (o poder) entiende "*la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros*" (pág. 76 y ss.)

Para este autor, la dominación es relacional, ya que existe una vinculación entre sujetos sociales con características asimétricas, y el control de los recursos es desigual. Estos recursos se traducen en mecanismos de coerción física, recursos económicos, de información y de control ideológico. Este último resulta particularmente interesante, ya que el dominado asume como naturales las relaciones de desigualdad.

La principal relación de dominación en una sociedad capitalista es la relación de producción entre capitalista y trabajador asalariado. Cuando se plantean Reformas en el Estado, no se está pensando en

eliminar esa relación, sino en lograr los ajustes necesarios para la continuidad de la misma. Esto se da principalmente en el marco de las fracciones o alianzas de clases que ejercen la dominación. La forma en que se afecta esa dominación provoca el corrimiento de los sectores dominantes que hacen jugar al Estado, garante último de esas relaciones sociales.

Esas transformaciones que provoca la Reforma del Estado, son permitidas a través de la aparición de un tercer sujeto social, las "instituciones estatales". Este sujeto es la cristalización del Estado, y garantiza las relaciones sociales de producción. Surge una doble apariencia en donde las instituciones estatales justifican: la igualdad entre las partes y la libertad -libre voluntad de vender la fuerza de trabajo-, (ibídem). Al igual que el dinero y la mercancía, las instituciones estatales son un fetiche que encubren las relaciones sociales de producción. Así, los sectores dominantes se desprenden del ejercicio coactivo para quedar en manos de este tercer sujeto que actúa como un no-capitalista garantizando la existencia del trabajador asalariado y del capitalista en cuanto clases sociales.

Las transformaciones ejercidas en el Estado implican cambios que buscan fortalecer su posición y por ende la de aquellos sectores que justifican a través de él sus dispositivos de dominación.

Estos cambios no modifican el hecho de que el Estado sea vivido por los diferentes actores o clases como una exterioridad. El derecho es el instrumento que codifica la dominación y hasta justifica esa igualdad formal. Althusser rescata la visión de Gramsci remarcando que la distinción entre lo público y privado es una distinción propia del derecho burgués. El Estado, al ser de clase, y más precisamente de la clase dominante, no es público ni privado, es la condición de la existencia de lo público y lo privado (Althusser op. cit.).

Para este caso, el Estado burgués estaría representando un interés real, el de la existencia de la propiedad privada. El Estado es posible porque va a representar a una generalidad realmente existente, y su presencia será necesaria porque va a organizar y garantizar esas relaciones de dominación y desigualdad (Lechner, 1987).

El Estado no será un hecho posterior a la relaciones capitalistas sino parte co-constitutiva de las mismas. Esa exterioridad planteada puede hacer confundir al Estado con los aparatos estatales (ibídem).

¿Qué rescatamos de lo anterior? La Reforma del Estado puede pensarse como poco significativa si el Estado no cambia, en términos de la estructura del sistema capitalista el Estado. Solo cambiaría tras una revolución que modificase las condiciones de clase. Sin embargo, la Reforma del Estado si bien no introduce una transformación del Estado en sí mismo en función de nuevas clases sociales, lo que

genera es una transformación en las alianzas de clase o de fracciones de poder.

Los verdaderos ajustes no están en las Reformas Administrativas sino en las Reformas del Estado, ya que son ajustes en la composición de poder de los sectores dominantes. Las Reformas Administrativas serían ajustes de los ajustes. Estos últimos pueden desembocar en "más de lo mismo" con cambios en la composición de los ministerios, introducción de nuevas tecnologías, reorientación del gasto, nuevo esquema de servicio civil y / o de remuneraciones, etc. Está claro que estas transformaciones no implicarían cambios estructurales.

### 2.1.2. Estado y Administración Pública desde orientaciones weberianas

Habiendo visto sucintamente distintas visiones marxistas del Estado -al menos en lo que nos ocupa a nosotros, que es la demarcación del Estado y sus aparatos-, pasemos a revisar la concepción weberiana del mismo.

De acuerdo a Weber (1972), la coacción no es el medio normal o único del Estado pero sí su medio específico. El Estado es aquella comunidad humana en el interior de un determinado territorio que reclama para sí el monopolio de la coacción física. A las otras asociaciones se les concede el derecho de la coacción, en el grado que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente de coacción.

El Estado, al igual que otras asociaciones que le han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres apoyado en el medio de la coacción legítima.

Los tres principios clásicos de la legitimidad de una dominación señalados por Weber (op. cit.) son:

- Tradicional: La autoridad está en función del pasado de la costumbre.
- Carismática: el dominador tiene un don de gracia, inspira devoción, se lo representa como un héroe.
- Legal: basada en la legalidad, en estatutos. Reglas creadas racionalmente. Es el moderno servidor del Estado.

Estos son tres tipos puros. Cualquier empresa de dominación que requiere una administración constante, necesita también la actitud de obediencia en el comportamiento humano, y elementos materiales para el empleo físico de la coacción; o sea, el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración (Portantiero-de Ipola, 1987).

El cuerpo administrativo tiene obediencia por la retribución material y el honor social. En el Estado moderno nadie es propietario de los medios utilizados. Esta separación entre funcionarios y cuerpo administrativo que impide la apropiación de los medios es característica del Estado moderno. Es una asociación de dominio institucional que en el interior del territorio ha tratado de monopolizar la coacción física legítima y expropiado en los funcionarios los medios para esa coacción poniéndose por encima de cualquier individuo.

En el Estado moderno, el verdadero dominio se encuentra en manos de la burocracia, tanto militar como civil. El empleado burocrático tiene empleo, sueldo, pensión, ascenso, preparación, competencias fijas. El Estado moderno pasa a ser una "empresa", con el mismo título que una fábrica.

Para Bresser Pereira el Estado "*...es la organización burocrática que ejerce el "poder extravertido" sobre la sociedad civil existente en un territorio.*" (1998, pag. 528). El Estado ejerce su poder al legislar, penalizar, tributar, hacer transferencias, defender el país, etc. El Estado es una entidad monopolista, afirmando la definición de Weber, como organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia.

Algunas variaciones a la postura weberiana que nos servirán para observar la distinción que estamos puntualizando entre Reformas del Estado y Reformas Administrativas, se pueden encontrar en las visiones jurisdicistas y administrativistas que enfocan al Estado por sus componentes: un territorio, población, gobierno y una finalidad orientada al bien común. O las que lo describen como colaborador para la obtención del bien común producto del orden natural (Ricciardi-Colombo Murua, 2002, Palacio, 1949).

Para la teoría pura del derecho, el Estado sería producto de ese derecho, lo que lo convertiría en un orden normativo ideal. Sin embargo estas abstracciones no nos permiten observar los mecanismos que se desatan en la "arena" de conflicto entre los distintos actores sociales que intentan hacer prevalecer sus opciones.

La teoría del Estado sería ciencia cultural y no ciencia natural. Es creación del hombre, aunque éste sea producto de la naturaleza. Tampoco sería ciencia del espíritu, por lo tanto no puede objetivarse. El Estado no sería otra cosa que una forma de vida humana-social, vida en forma y forma que nace en la vida, con características plenas de realidad e historia, por lo que resulta difícil entender las visiones que intentan mostrarlo con un sentido puro (Heller, H. 1985).

No se está diciendo que carezca de historia, sino que el estudio histórico para objetivarla es incorrecto, ya que el Estado cambia constantemente. Tiene, sí, origen histórico, pero no una conformación histórica única.

El Estado no puede ser concebido como una función de la tierra ni como un fenómeno de expresión del pueblo, de la sociedad de clases o de la opinión pública. Todas estas son condiciones del Estado, pero ninguna aislada nos puede revelar la ley sustantiva del mismo (ibídem).

Más allá de estas posturas, la visión weberiana seguirá teniendo perdurabilidad en el pensamiento y alimentará las nuevas discusiones que traen miradas innovadoras al rol del Estado y del cual tratamos de rescatar su papel de transformación.

### 2.1.3. Estado y Administración Pública desde otras orientaciones

Algunos autores latinoamericanos, orientarán desde un ángulo distinto las versiones mencionadas más arriba respecto al papel del Estado. Esto es importante ya que se distingue la constitución del Estado europeo de los latinoamericanos.

Al decir de Fleury (2002) el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio, ejercido de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados. Esta mirada amplía el sesgo estático de las posturas jurídicas mencionadas.

El Estado nacional es una relación social. Como aparato institucional se define por un conjunto de atributos que le dan "estaticidad": capacidad de externalizar su poder, capacidad de institucionalizar su autoridad imponiendo una estructura de poder que garantice el monopolio de los medios de coerción, capacidad de diferenciar su control a través de un conjunto de instituciones públicas, y capacidad de internalizar una identidad colectiva mediante la emisión de símbolos (Oszlak, 1990).

Esta visión del Estado halla un paralelismo con el concepto de Nación, en donde encontramos también elementos materiales conjugados en una particular diferenciación e integración, y por otra parte elementos ideales como símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad. De esta manera, la formación de una economía capitalista y de un Estado nacional son aspectos de un proceso único (ibídem).

Surge la duda acerca de si las consideraciones clásicas pueden dar respuesta a la conformación del Estado en América Latina y particularmente en Argentina.

Lechner (op. cit.) plantea la falsa divergencia que hay entre el estudio del Estado burgués como "modelo" y los estudios empíricos de los Estados en América Latina como "caso desviado". Se entiende

el capitalismo como una totalidad, y la sociedad latinoamericana como una forma particular. Lo latinoamericano permite encontrar condiciones comunes como autoritarismos, restablecimientos de democracia, hiperinflaciones, estabilizaciones y Reformas del Estado específicas.

Graciarena (1995) señala un corrimiento en las visiones tradicionales respecto al Estado en América Latina trazando dimensiones distintivas como:

1. La disminución de la idea del Estado como relación de dominación fundamental, de un Estado núcleo de un sistema de dominación.
2. El Estado sólo puede ser percibido desde una dimensión histórica.
3. Los Estados modernos tienen su basamento en una estructura jurídica formal, más precisamente en un sistema constitucional.
4. El Estado es el único órgano habilitado para detentar el monopolio de la fuerza pública, al mismo tiempo que promueve y recibe el consentimiento de la ciudadanía.
5. Los límites entre el Estado y la sociedad son cada vez menos nítidos.
6. Cada vez hay más gravitación de la "sociedad internacional" sobre el Estado.

Como es posible observar en estas dimensiones, existe un alejamiento de visiones clásicas -puntualmente en el caso de la primera-, pero también un acercamiento a planteamientos teóricos tradicionales (mirada weberiana en la dimensión cuatro), adicionando características específicas que amplían los basamentos preexistentes.

Particularmente en Argentina, el Estado determinó fuertemente a la sociedad (García Delgado, 2001) ya sea como Estado modernizador, revolucionario o represivo. Tres dimensiones pueden destacarse en el análisis: i) la visión desde las Ciencias Sociales, ii) la visión histórica y iii) la visión de la crisis del Estado de Bienestar.

Los estudios sobre el Estado recorren tres etapas (ibídem): a) una vinculada a la década de los '50, en donde predominaba el paradigma de la modernización y el paso de la sociedad tradicional a la moderna, b) en los '60 resalta el paradigma de la dependencia centrado en la contradicción centro-periferia, c) en los '70 destaca el paradigma del Estado burocrático-autoritario, poniendo acento en la relación Estado-régimen. En los '80 devendrán los enfoques de consolidación de la democracia y las políticas de corte neoliberal.

Este último es interesante, ya que va a fundamentar la posición acerca de la necesidad de separar la relación Estado–Sociedad, reducir el tamaño del aparato público, dar mayor libertad al mercado, un avance en las críticas al exceso de burocracia y al elevado déficit fiscal. Lo que se observa es una vuelta al Estado garantista y mínimo, con un alto contenido de medidas de desregulación y privatización. Es, en síntesis, una ruptura con el Estado benefactor y por ende el atribuirle todas las responsabilidades y reivindicar las virtudes del Mercado (García Delgado, op. cit.).

A fines de la crisis del capitalismo, se pensó que el Estado y lo político sobre el mercado era definitivo, pero desde fines de los '70 el mecanismo autorregulador del mercado vuelve actuar. Finaliza el proceso de industrialización por sustitución de importaciones (en todas sus variantes históricas), transformándose a la par el papel del Estado de bienestar, el pleno empleo, el apuntalamiento de la seguridad social, etc. (ibídem).

El Estado no es solamente un árbitro sino también un jugador, muchas veces dominante. Las agencias estatales invierten recursos, crédito directo, ofrecen bienes y servicios varios, acciones que convierten al Estado en un actor central en las decisiones cotidianas. Jugando bien puede acelerar el desarrollo; jugando mal puede producir efectos negativos a nivel económico y social (WDR, 1997).

Pero añadimos que este jugar bien o mal no es abstracto, sino que responde a determinados tipos de políticas que se aplican. Si se señala que gran parte del daño que puede ocasionar es establecer "precios distorsivos", la idea de distorsión ya marca un sesgo; por ejemplo, si ante la escasez de un producto básico como la leche se establecen parámetros para no incrementar su precio, esto aparecería como distorsivo y por lo tanto estaría afectando la libertad del mercado. Encontrar ejemplos positivos del papel del Estado no resulta difícil. Desde el cuidado del medio ambiente, la provisión o control del agua, salud, educación, infraestructura que garantice el orden y la ley.

Las orientaciones que se den a las Reformas tendrán que estar relacionadas con esos criterios. No es lo mismo una Reforma que apunte centralmente la economía de mercado, a otra que se oriente al servicio público al ciudadano. Si el objetivo es esta última entonces tendremos que generar elementos que modifiquen modelos existentes, es decir, modificar modelos culturales existentes.

Luego de puntualizadas algunas definiciones desde las visiones clásicas, como la marxista y la weberiana, y tratando de adentrarnos en las perspectivas del Estado en América Latina y particularmente en Argentina, nuestra búsqueda de este marco conceptual tuvo como objetivo dar un panorama del papel que éste tendrá en las

definiciones sobre las Reformas, tanto del Estado como las Administrativas.

El cambio del rol del Estado no será el mismo con un grupo de actores que con otro; el ejercicio del monopolio de la violencia legítima también será diferente.

El Estado como relación social en donde diferentes actores tratan de dirimir sus conflictos es parte de este papel que traerá aparejadas las transformaciones que veremos más adelante y que comenzaron a nivel mundial a fines del siglo XX.

Para cerrar este apartado, no debemos omitir, un conjunto de teorías que plantean la crisis de sentido del Estado Nación (ver Mann, 2002; Wallerstein 1992, Beck 2004 y Castel 2004 entre otros)

La crisis produce también un debilitamiento del Estado nacional – social que había logrado garantizar un conjunto de protecciones en el marco geográfico y simbólico de la nación. En el marco de las políticas keynesianas logra cohesión social al equilibrar el desarrollo económico con el social (Castel, op. cit.).

A partir de la década del '70 el Estado – nación se revela cada vez menos capaz de desempeñar su rol de mantenimiento del equilibrio. Esto traerá aparejado la conformación de marcos ideológicos que impulsen procesos de Reformas del Estado, Administrativas y Planes de Modernización. El signo que se les imprime es el del modelo que tiene el sector privado empresarial. El nuevo gerenciamiento público es el corpus desperdigado que enclava estos cambios al interior del aparato público.

El proceso globalizador o "glocalizador" será el eje de análisis de las nuevas teorías que des - centran los Estados nacionales. Si bien se ha discutido esta pérdida de espacio aún persisten pensamientos del rol fuerte que todavía cumple el Estado.

## 2.2. Breves consideraciones acerca de la Administración Pública

Habiendo delineado una síntesis de algunas concepciones centrales del Estado, con énfasis en América Latina y Argentina, pasaremos a destacar un segundo concepto que aparece en el presente trabajo: el de Administración Pública.

En nuestro caso ésta será la unidad de análisis. De allí que en el gráfico 1.1 la línea de afectación aparezca en forma nítida, a diferencia de la línea punteada que abarca la conceptualización del Estado. El motivo central es destacar que las transformaciones que se intentan analizar son observadas a través de distintas organizaciones que comprenderán a la Administración Pública.

Si bien hubo multiplicidad de análisis respecto del rol de las administraciones públicas -en algún caso con exceso de particularidades-, a la historia de las administraciones públicas se le ha dado poca importancia. Es posible observar trabajos que enfatizan casos puntuales de organismos públicos, pero pocos estudios que indaguen la Administración Pública diacrónica y sincrónicamente.

Los enfoques disciplinares que la examinan, discuten parcialmente la amplitud del campo conceptual, aunque ninguno da respuestas a la totalidad abarcativa del concepto. La economía es muy poderosa para el rediseño organizacional, la introducción de mecanismos de mercado para la gestión pública y los mecanismos de análisis de proyectos. La Sociología y la Ciencia Política son útiles para el diagnóstico de las reglas de juego, los obstáculos y los incentivos. El *management* busca observar los diagnósticos, diseños y la instrumentación de cambios (Popik, 1998).

### 2.2.1. Aspectos históricos de la Administración Pública

Trataremos de esbozar aquellos acontecimientos distintivos de la conformación de aparatos públicos en la historia. Sin hacer una descripción pormenorizada, queremos reflejar la necesidad que fue surgiendo de acompañar los diferentes procesos políticos, sociales y económicos junto a un corpus administrativo que a medida del paso del tiempo crecía en importancia.

Un texto clásico del análisis histórico es el que realiza Heady (2000), donde remarca que las organizaciones burocráticas modernas son la culminación de un largo proceso de centralización y acumulación de poder.

Un ejemplo claro del crecimiento administrativo en la historia puede observarse en el paso de sociedades con irrigación en la

agricultura en pequeña escala, a instalaciones hidráulicas a gran escala. Esto último requería un complejo sistema gubernamental. Tal es el caso de civilizaciones como China y Egipto.

En Roma, en cambio, se dio paulatinamente, ya que no tuvo intenciones de generar una estructura administrativa importante, aunque con Augusto y sus seguidores se fue conformando un sistema cada vez más acorde con los cambios. Lo primero fue la transformación de funcionarios *ad honorem* en empleados públicos a sueldo, con posibilidad de carrera interna.

Con Adriano (117-138 dc) se mejoró el sistema administrativo, lo que facilitó la construcción de acueductos, caminos y desagües; aunque el posterior crecimiento del imperio degeneró en una estructura administrativa poco ágil, inflexible, centralizada y opresiva.

Los que nos deja el imperio romano es la división administrativa en cinco pilares: asuntos militares, finanzas, justicia, policía y relaciones exteriores; siendo los legados que perduran al día de hoy la emanación de poderes del pueblo, distinción entre lo público y lo personal del jefe, la jerarquía administrativa y la división del gobierno.

El feudalismo reduce los servicios administrativos al mínimo, a los efectos de mantener al menos su estructura agraria.

El Estado moderno construido a partir de las estructuras feudales, ha sustituido la supremacía de insignificantes príncipes y condes por la dirección burocrática de los asuntos públicos (Von Mises, 1974).

El paso a las monarquías absolutistas (siglos XVI a XVII) refuerza la idea de la soberanía del monarca y la necesidad de obtener recursos para mantener la monarquía. Se adoptan las teorías mercantilistas, lo que genera la expansión y centralización de la administración del gobierno.

Posteriormente, surge el poder monista, relativamente estático, que diferencia el Estado de la Edad Moderna del de la Edad Media. Los medios que eran de posesión privada (del monarca) pasan a ser de propiedad pública.

Los gastos que imponía la nueva técnica de las armas exigen la organización centralizada de la adquisición de los medios necesarios para la guerra, lo cual suponía una nueva organización de las finanzas. La necesidad de tener ejércitos permanentes dio lugar a la transformación en sentido burocrático de las finanzas. Además, se perfecciona la gestión administrativa mediante una creciente división del trabajo, y comienza una separación del poder del monarca a través de la jerarquía de autoridades, consolidando una unidad estatal.

Con la burocracia se elimina la mediatización feudal del poder del Estado y se establece un vínculo de súbdito con carácter general y unitario. El ejército permanente y la burocracia de carácter continuo suponen la planificación de la administración financiera. Para ello, se necesita un sistema impositivo que disponga de ingresos suficientes para el sostenimiento del ejército y la burocracia (Heller, 1985).

En el Estado moderno, la burocracia y los gobernantes no son propietarios de los medios administrativos y están excluidos de todo aprovechamiento privado de las fuentes de impuestos y de regalías. El Estado no pertenece a nadie.

El desenvolvimiento de la forma económica capitalista se ve acelerado por la concentración del poder estatal.

Hay una centralización del poder y una descentralización de autoridades a través de un sistema jerarquizado ordenado jurídica y políticamente. El poder jurídico está en el Estado organizado e independizado también en lo militar-burocrático y en lo económico.

Francia con Richelieu, y Prusia con Federico Guillermo, fueron países que continuaron con la estrategia de establecer criterios objetivos y de control de las burocracias nacientes.

El surgimiento de los Estados nacionales a comienzos del siglo XIX se coronó en el período de adopción de un sistema político y burocrático estable. Los países ya no eran patrimonio del rey sino de la nación.

El método administrativo napoleónico hacía énfasis en el orden, la jerarquía, la especialización y la rendición de cuentas. Weber (op. cit.) caracterizará esta burocracia con derechos y obligaciones escritas, relaciones de autoridad, nombramientos y ascensos regulados, capacitación, sueldos fijos, separación entre puesto y ocupante y dedicación exclusiva al puesto.

La burocracia se manifiesta en la pertenencia al aparato de Estado y en su trabajo en las instituciones de poder político. Este segundo sentido denota un sistema específico de organización y funcionamiento del aparato del Estado, que manifiesta el impacto de la ideología burguesa sobre el Estado. Ésta no puede ser considerada una clase social ni una fracción de clase, aunque sí aparece cierta pertenencia, y en algún sentido formarán parte de la clase mantenedora del Estado (Poulantzas, 1986).

La burocracia y el burocratismo son fenómenos específicamente políticos. La primera manifiesta su autonomía respecto a las clases dominantes.

Tocqueville caracteriza a Europa con una gran centralización de la Administración Pública donde ésta cada vez penetra más en los negocios privados, regula más acciones, poniéndose a la par de cada

individuo para ayudarlo, aconsejarlo y oprimirlo (Portantiero-De Ipola, op. cit.).

Cada vez más se enfatiza el perfeccionamiento de la ciencia administrativa con más orden, más rapidez y menos gasto. Se inventan nuevos métodos para dirigir a los individuos. No se contentan con los negocios, también quieren dirigir sus conductas. La administración pública se estrecha más y se concentra en pocas manos para actuar de esta manera.

Mientras más industrial se hace la nación, tanto más se descubre la necesidad de caminos, canales, puertos, y otros trabajos de naturaleza semi pública, lo que redundará en riqueza para el Estado y mayor dificultad para los particulares.

A medida que crece el poder del Estado y aumentan sus necesidades, éste consume una cantidad cada vez mayor de productos industriales que fabrica en sus arsenales y establecimientos. De igual modo, en cada reino el soberano atrae y retiene a su servicio a un número excesivo de ingenieros, arquitectos, mecánicos, siendo el mayor industrial y el mayor empleador.

En Europa existen ciertas asociaciones que se forman una vez que el Estado examina sus estatutos, tratando de extender estas normas al conjunto de asociaciones. El Estado va quitando libertad y regulando las distintas actividades. Aunque también se podría señalar que compite con otras regulaciones como la Iglesia y la Familia

Los ciudadanos están sujetos a la vigilancia de la Administración Pública y sacrifican diariamente parte de su individualidad. Antiguamente derribaban algún trono, hoy se someten sin resistencia al capricho de cualquier empleado (Heady, op. cit.).

Tal cual se ha destacado, el papel del aparato público se ha ido potenciando con las distintas necesidades políticas. Lo que se observa es una alta correlación entre el momento histórico y el papel que le han cabido a esos aparatos.

### 2.2.2. Aspectos Conceptuales de la Administración Pública

Desde el punto de vista conceptual, la Administración Pública es sólo un aspecto de la administración. Ésta es "una acción específica para alcanzar un objetivo consciente". Se plantea cómo alcanzar los fines prescriptos, dentro de un marco de cooperación entre seres humanos. Aunque esto puede desarrollarse en ámbitos variados como una Iglesia, empresa o club, el espacio específicamente público se halla inserto dentro de un ambiente político. Vinculada a la política pública se diferencia de la Administración privada o no pública y su

rango de intervención puede variar -Nación, provincia, municipio- (Heady, op. cit., ver también Cao – Blutman – et al 2007).

En Estados Unidos, el estudio de la Administración Pública se ha referido a la organización, al personal, a las prácticas y procedimientos. Se buscó abandonar la vieja dicotomía política-administración que ha diferenciado la formulación de la ejecución.

La década del '60 del siglo XX, trajo escritos sobre la "nueva administración pública", este movimiento rompió con dicha dicotomía política-administración y apuntaló la necesidad de que los administradores públicos se interesaran por los valores, la ética y la moral y sean activos para enfrentar los problemas de la sociedad.

Los principales problemas en los estudios de la Administración Pública se han concentrado en las motivaciones y comportamientos de los administradores públicos, cómo organizarse para la actividad administrativa, la ecología de la administración y la relación del subsistema administrativo con el político.

En este caso, el sistema político se describe como un sistema de interacciones que produce decisiones con autoridad, que la sociedad acepta como obligatorios y hace cumplir a través de medios físicos legítimos si es necesario. El gobierno es la maquinaria oficial mediante la cual estas decisiones se identifican, se proponen, se toman y se administran.

Pasemos ahora a destacar cuáles han sido consideradas las características más comunes de la Administración Pública en los países desarrollados y en desarrollo (Heady op. cit.):

Cuadro 2.1. Características de la Administración Pública en países desarrollados y en desarrollo.

	<b>Países Desarrollados</b>	<b>Países en Desarrollo</b>
<b>Administración Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema de organización de gobierno es altamente diferenciado y funcionalmente específico.</li> <li>- Los procedimientos para la toma de decisiones políticas son en gran medida seculares y racionales.</li> <li>- El volumen y alcance de la actividad política y administrativa es extenso.</li> <li>- Existe correlación entre poder político y legitimidad</li> <li>- El interés y participación del pueblo en el sistema político es amplio lo cual no significa participación activa, sino posibilidad de participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una imitación más que un producto autóctono.</li> <li>- Con altas deficiencias en los recursos humanos y falta de personal gerencial.</li> <li>- Falta de productividad de las administraciones. Elección de empleados por lealtad o como mecanismo para palear el desempleo.</li> <li>- Diferencia entre la forma y la realidad. Leyes que no se pueden cumplir pero que generan expectativas.</li> <li>- Burocracia con autonomía operacional.</li> </ul>
<b>Burocracia de los cuerpos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un servicio público amplio complejo y activo.</li> <li>- Especialización con amplitud en profesiones y ocupaciones.</li> <li>- Sentido del bien común y pertenencia.</li> <li>- Delimitación entre la burocracia y la política, aunque a veces esos límites pueden ser borrosos.</li> <li>- Control político sobre la burocracia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una ideología del desarrollo ampliamente compartida.</li> <li>- Confianza en el sector político para alcanzar los resultados. El Estado es la gran esperanza para alcanzar los resultados.</li> <li>- Inestabilidad política.</li> <li>- Liderazgo elitista y modernizador, con gran distancia entre gobernantes y gobernados.</li> <li>- Crecimiento desigual de las instituciones políticas, en el que la burocracia se encuentra entre las maduras.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Heady (op. cit.)

En los países en desarrollo, esa burocracia con autonomía operacional ha generado una gran discusión entre los especialistas, principalmente por la posibilidad de pensar cuánta flexibilidad tienen los sistemas administrativos para imponer sus objetivos. Está claro que cualquier intento de modernización o de Reforma debería incluir transformaciones en el cuerpo administrativo que ejecuta (aunque

también formula) las políticas públicas. Pero una de las variables centrales para un funcionamiento efectivo del aparato público es la estabilidad en el sistema político, en términos de continuidad democrática.

El cuestionamiento parte de si el aparato administrativo, las organizaciones públicas y las instituciones estatales, pueden ser analizadas desde el punto de la eficiencia o como mecanismo de mantenimiento o "mediación" de los sistemas estructurales (políticos, sociales y económicos) vigentes.

Según O'Donnell (op. cit.) las instituciones estatales actúan a través de una administración burocrática que cumple tareas rutinizadas, y por otro lado tratan de dar respuestas a situaciones percibidas como "crisis".

En ambos casos, las Reformas de Estado o Administrativas han sido mecanismos para paliar los efectos adversos de la rutinización interna como, la "nocividad" de las políticas aplicadas y que afectan a determinados sectores.

En su tarea de contribuir a la reproducción de un cierto orden social, la Administración Pública se articula con la sociedad, introyectando buena parte de sus conflictos y contradicciones. En este sentido, se sostiene que la actividad del Estado es el resultado de las correlaciones políticas de las fuerzas sociales, renovando su actuación según el sentido de tal correlación. Como se postula que el Estado contiene a la Administración Pública, esta última tenderá a acompañar al Estado en su relación con el equilibrio de fuerzas imperante.

Derivado de esta situación, los sistemas de la Administración Pública se encuentran en un permanente flujo que acompaña los ciclos políticos y las contradicciones que se dan en el seno de la sociedad civil. Esto produce que la estructura y el desarrollo de las funciones de la Administración Pública se desplieguen bajo un signo de relativa incoherencia, por ser ella misma, un ámbito de competencia y una "arena" de negociación y conflicto (Oszlak, 1990).

Adicionalmente en el análisis debe considerarse que la propia administración es un factor social complejo y diferenciado, con cambiantes articulaciones con los diferentes grupos sociales que actúan en la sociedad. Se considera que existe una relación entre el desarrollo de las organizaciones de una parte, y la progresiva adquisición de poder no regulado por otra. En este proceso, las organizaciones van paulatinamente regimentando y dominando vastas áreas de la vida social, y utilizando tal poder para sus propios beneficios (Cao, 2002).

Partir de esta visión plantea un giro frente a la tradición estructural-funcional, ya que no se considera a la Administración Pública como una entidad cuya principal actividad es la de poner en

práctica las leyes, sino que se incorporan al análisis las diferentes fuerzas sociales y los actores involucrados (políticos, burocráticos, privados).

En su carácter de aparato burocrático la Administración Pública, se caracteriza por (Weber 1972):

1. Su modo racional,
2. La configuración de un cosmos de reglas abstractas, que se aplican a casos concretos,
3. Se obedece a quien manda en tanto eso signifique acatar al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones.

La dominación legal tiende a ejercerse por medio de una estructura administrativa burocrática que se caracteriza por:

1. Estar sujeta a normas escritas; esto es, está en vigencia el principio administrativo de atenerse al expediente. En este instrumento se fijan por escrito las disposiciones y ordenanzas de toda clase como así también los considerandos, propuestas y decisiones. En el caso del Sector Público, este formalismo es fundamental para garantizar la posibilidad de acceso de todos los ciudadanos a la publicidad y control de los actos de gobierno.

2. Los cuadros administrativos en la estructura burocrática se caracterizan por:

- a) Tener obligaciones únicamente a los deberes objetivos de su cargo;
- b) Trabajar en el marco de una jerarquía administrativa rigurosa, con competencias rigurosamente fijadas;
- c) Seleccionar según la calificación profesional que fundamenta su nombramiento (en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación);
- d) Con retribución en dinero, graduada primeramente en relación con el rango jerárquico y/o responsabilidad del cargo;
- e) Tienen ante sí una "carrera", o "perspectiva" de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores;
- f) Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo;
- g) Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Una versión emparentada con estos modelos es la del *gerenciamiento público jerárquico* (Hood, 1998 –ver más adelante punto 4, Cultura-), con una alta vinculación a los dictados de la estructura institucional, y a los designios del grupo, en detrimento de las decisiones individuales. Tenemos por ejemplo un subtipo denominado confucionismo (modelo de la administración China) donde se plantea entre otras cosas que:

- Existen diferencias en los seres humanos en habilidades y talentos.
- Las desigualdades en sabiduría y virtud no son hereditarias y no están dadas eternamente. Los sistemas de castas o estamentos son problemáticos.
- El gobierno será justo cuando se unan la jerarquía artificial del Estado y la jerarquía natural de la virtud sabiduría humana.
- Para asegurar las reglas hay que poner el interés de los otros por encima de los propios.
- La relación de los funcionarios del Estado con la sociedad es como la de padres e hijos.
- Clara centralización de la autoridad política.
- La libertad para gestionar tiene sus límites.

Dentro del estilo jerárquico también encontramos el *cameralismo*, sustentado en lo económico, las finanzas públicas y en la ciencia política. La más importante diferencia con el modelo weberiano radica en la organización de equipos.

Una tercera doctrina es el *progresivismo* y el *fabianismo*, cuyo fundamento central es la existencia de un sector tecnocrático que gestiona la administración pública.

Este grupo de familias teóricas que se insertan en el modelo jerárquico tienen como hilo conductor su antigüedad y tenacidad en la historia, su excesiva fe en el profesionalismo y la conformación de cuerpos de elite.

Alternativamente a estos modelos tradicionales, han surgido otros cuatro modelos diferentes (Popik, 1998):

El primero está basado en mecanismos de mercado. Gran parte de la teoría económica aplicada a la Reforma del Estado se encuadra en este modelo, al igual que el *rational choice*, que parte de la concepción de que los agentes públicos son racionales y buscan la maximización. El Estado es monopólico y genera asincronías y falta de incentivos, es un *second-best*, por lo que el reemplazo de la burocracia por mecanismos de mercado –al menos donde sea posible– será una solución eficiente. Esto incluye *outsourcing*, remates y privatizaciones, entre otros mecanismos. El sector del Estado que siga bajo responsabilidad de managers públicos debe rediseñarse

para simular el mercado, tanto a través de contratos con incentivos, generando competencia entre organismos públicos, como con mercados internos.

La crítica que se le hace a este enfoque es que el Estado continuará teniendo funciones que no pueden ser subcontratadas, o que están sujetas a captura, como es la regulación. Asimismo, el modelo puede llegar a generar costos adicionales, al menos en el corto plazo: aumentan tanto los gastos de coordinación de una estructura altamente descentralizada, como la duplicación de funciones si los organismos compiten entre sí.

El segundo modelo que se presenta es el participativo. Considerándolo la antítesis del modelo de mercado, el objetivo central es la búsqueda de mecanismos de decisión colectivos que mejoren el funcionamiento de la democracia, aún a expensas de aumentar el costo de funcionamiento del Estado. Es un enfoque *bottoms-up* (desde la ciudadanía hacia la clase política) que busca generar el *empowerment* de los empleados públicos, involucrándolos en la toma de decisiones que los afectan.

Se supone que el burócrata tiene más motivaciones que su remuneración y que un contexto más favorable logra encarrilar nuevas energías hacia fines correctos. Comparte con el modelo de mercado el diagnóstico de que el principal problema para el gobierno es la deformación de la burocracia, la que elimina la iniciativa y genera costos de monitoreo.

A este modelo se le critica los costos de implementación. Son mayores los costos de coordinación dada la multiplicidad de actores que participaría en la toma de decisiones, lo que además puede llevar a una mayor incoherencia del aparato gubernamental como un todo. Otro problema es que el *empowerment* propuesto a todos niveles de la organización puede traer aparejada mayor discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de la gestión pública.

El tercer modelo busca generar un gobierno flexible, o desregulado. Su principal preocupación es crear un marco que permita que los managers gerencien con libertad. El diagnóstico se basa en que años de reglamentaciones, leyes y códigos han generado esencialmente una "máquina de impedir", donde las personas no tienen la capacidad de funcionar eficientemente. Esto genera lealtad a organizaciones en vez de la resolución de problemas públicos concretos. La primera parte del modelo sugiere que se sustituya, donde sea posible, la burocracia por mecanismos de mercado. Sin embargo, hay funciones que son monopolios naturales, o que al menos es preferible que sean desempeñadas por el Estado. Consecuentemente, el segundo objetivo es destrabar el potencial de acción de los empleados públicos; no menos gobierno, sino mayor libertad de acción para que los managers puedan responder

adecuadamente al cambio. Conceptos como el emprendimiento, la creatividad e innovación figuran preponderantemente dentro del bagaje de los desreguladores.

La crítica más importante es la falta de accountability del modelo: con menos reglas y controles, los organismos tienen mayor rango de acción para actuar, algo concebido como altamente indeseable según el concepto original de burocracia. Otra crítica, es el supuesto de que menos reglamentaciones llevarán a mejor desempeño *per se*. Esto supone burócratas bien intencionados en todos los casos, que además estén dispuestos a asumir las mayores responsabilidades que sus nuevos cargos acarrearán. Una tercera crítica es que, en la práctica, se han observado casos donde mayor autonomía gerencial ha llevado a más normas y controles, "todo bajo el nombre del buen management".

El cuarto y último modelo es el New Public Management, o Nuevo Gerenciamiento Público, de cuya simbología hablaremos en detalle más adelante. Este modelo es confuso por los varios significados que le asignan distintas corrientes. La primera, se observa en países como Nueva Zelanda y Gran Bretaña, y es esencialmente una aplicación del modelo de mercado a la práctica. La segunda tiene origen en Estados Unidos, donde se la asocia con la noción de reinención del gobierno. Su propósito es transformar el modelo burocrático a través de la incorporación del espíritu emprendedor. Se rescata un fuerte impacto del pensamiento de management del sector privado, de donde surgen las ideas de calidad total y el concepto de cliente, entre otras.

La crítica a la variante reinventorista es que incluye importantes contradicciones internas que emergen de los modelos que intenta incorporar. Por ejemplo, la búsqueda de organizaciones flexibles es bastante incompatible con el *empowerment* de los niveles bajos, ya que los requerimientos de la flexibilidad (empleados temporarios, equipos *ad hoc*) erosionan sus bases. Del mismo modo, los mayores costos y tiempo que requiere el enfoque participativo pueden resultar contradictorios frente al modelo de mercado -cuyo objeto central es maximizar la eficiencia- y al gobierno flexible -que requiere respuestas inmediatas-. Una segunda crítica al modelo es que, al igual que el modelo de mercado, no resuelve qué debe hacer el gobierno. Es un enfoque *managerial* cuya principal preocupación es eficientista, en cuanto a que se preocupa por resolver el cómo. Otra limitación del modelo es que aún no ha desarrollado un esquema de qué sugerencias o alternativas aplican a qué tipo de organización. La aparente simplicidad del enfoque subestima la complejidad de gobierno, tratándolo esencialmente como lo mismo, y de forma similar al sector privado.

Habiendo analizado el papel histórico y conceptual de la Administración Pública, destacamos la mutabilidad de su

funcionamiento, precisamente por esas características cambiantes que va adquiriendo, ya sea en un tiempo específico o por los mecanismos de su adaptabilidad a la situación concreta.

Estas posiciones entre modelos tradicionales y modernos marcarán el rumbo de alguna fase del proceso de Reforma del Estado, del que destacaremos sus aspectos teóricos.

En el marco del modelo presentado (gráfico 1.1.) la Administración Pública será afectada tanto por la Reforma del Estado como por las Reformas Administrativas, siendo de por sí uno de los ejes principales de las transformaciones emanadas de los dispositivos reformistas.

### 2.3. Consideraciones conceptuales de la Reforma del Estado

La historia de las Reformas del Estado y particularmente de las Reformas Administrativas se remontan a los orígenes mismos del Estado, y en el caso de Argentina, esto no es la excepción. Para nuestro análisis, haremos referencia exclusivamente a los cambios acontecidos a partir del siglo XX. Durante ese siglo, se desarrollaron diferentes intentos de Reformas, tanto de Estado como Administrativas.

Las llamadas reformas tempranas, entre 1920 y 1939, tenían como objetivo el manejo más eficiente del Presupuesto. En los años '30, el foco estaba puesto en las prácticas de personal y los sistemas de mérito, que si bien buscaban eliminar las formas tradicionales de clientelismo, no tenían consecuencias positivas (Spink, 1997).

En los '40, comenzaron a aparecer los temas de eficiencia administrativa con las oficinas de Organización y Métodos. Más tarde, en los '50, la influencia estuvo marcada por la mirada racionalista y la búsqueda de separación de la política y la administración. Para los años '60 se discutía la Reforma Administrativa ligada estrechamente con la administración para el desarrollo. En los años '70 se combinó el desarrollo con la planificación y la palabra sistemas prendió en el discurso de la época, y a partir de los '80, crisis financiera mediante, aparecen los nuevos modelos de reforma que posteriormente serán característicos de la región (ibídem).

Pero hasta ese entonces, Reforma del Estado y Reforma Administrativa aparecían como sinónimos utilizados sin una consistencia precisa.

Para el caso específico de la Reforma del Estado al estar encuadrado el Estado en una Formación Capitalista, la Reforma no implicaría la eliminación del mismo sino su transformación. ¿En qué

términos?, en los de los cambios de la alianza de poder, o fracciones de poder, que implican cambios en su composición.

El quiebre no es sólo de los gobiernos y sus estructuras, sino también de los actores sociales que participaron en esos modelos, y principalmente de la matriz estado céntrica que se fue configurando durante décadas en el siglo XX.

Graciarena (1995) hace referencia a las crisis básica de Estado cuando está en cuestión la matriz fundamental de dominación, siendo un punto de inflexión en las tendencias sociales, políticas y económicas. Habrá crisis de forma de Estado cuando lo que cambia es su figura, manteniéndose invariable la matriz de dominación. Estas consideraciones no son semejantes a Reformas de Estado y Reformas Administrativas de Estado. Como la crisis básica modifica la matriz, cambia el modo de producción, cuestión que la Reforma del Estado no necesariamente contempla. Si se desatara una crisis de Estado, vendría acompañada seguramente de cambios en el papel a cumplir por el Estado.

Las formas de Estado y las formas de gobierno han sido usadas indistintamente como sinónimos. Pero las formas del Estado están altamente relacionadas con la autonomía relativa del Estado y no a los cambiantes tipos de gobierno o de régimen. De todas maneras, las formas de Estado no eliminan la matriz fundamental, sino que son diferenciaciones del modo de producción. El Estado liberal puede tener un gobierno o régimen monárquico o parlamentario, el Estado intervencionista puede contener formas de régimen presidencialista o parlamentario (Poulantzas, 1986).

Para Spink (op. cit.) la Reforma del Estado estaría vinculada a un amplio proceso de reflexión del Estado y la Sociedad que incluiría tanto la Reforma Administrativa como reformas al servicio civil. Este término ha tenido un uso extendido y amplio, mutando su concepción de sistemas burocratizados a lo que conocemos como gerenciamiento público.

Como relación de fuerzas el Estado pasa a ser un campo estratégico de lucha en la cual se enfrentan los diferentes actores. Desde esta perspectiva, la discusión sobre la reforma implica cambios en la distribución del poder. El lugar en el que se dirimen las distintas fuerzas es su aparato administrativo, pero esto no puede ser visto como una simple alteración del organigrama, sino como un cambio de relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos (Fleury, 2002).

A diferencia de las Reformas Administrativas o de Modernización, la Reforma del Estado implicaría cambios en las relaciones del bloque en el poder, incluyendo un nuevo modelo de desarrollo y una diferente inserción en la economía internacional. Esta hipótesis no se observa claramente para el caso de América

Latina ya que el alcance de las reformas fue reducido, limitándose principalmente a la disminución del aparato administrativo, la descentralización y nuevas modalidades público-privadas.

En el caso de la Argentina se muestra que la conformación de nuevos actores en la fracción de las clases dominantes, manifiesta un sentido estructural en el papel que le ha dado orientación a la Reforma del Estado.

Dos paradigmas aparecen para Fleury (op. cit.) alrededor de la Reforma del Estado: el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante. El primero (visto más arriba), llamado *New Public Management* (NPM), apunta a introducir en el aparato público herramientas gerenciales probadas en el mercado. La búsqueda es pasar de modelos de alto formalismo y normativización, a modelos de obtención de resultados.

Algunas de las características principales del NPM han sido: la separación de funciones políticas de las administrativas (diseño y ejecución), y separación de tareas que es lo que el Estado debe hacer (controlar, regular, recaudar, etc.) de lo que conviene transferir a la sociedad (mercado).

El NPM pretende reducir costos, buscar mayor transparencia en los mercados, crear agencias con objetivos y por resultados, evaluar el desempeño, crear plantas de personal contratado y no permanente, etc.

El segundo paradigma, la contribución "democratizante", busca darle un vuelco a las visiones anteriormente mencionadas, poniendo énfasis no tanto en el diseño y oferta de parte del Estado, sino en el papel de la calidad ciudadana a través de mayor participación, descentralización, cooperación y solidaridad (ver también Iazzetta, O. 2007).

Pueden aparecer cuatro procesos básicos de la Reforma del Estado (Fleury op. cit):

- la delimitación de las funciones del Estado y reducción de su tamaño;
- la disminución del grado de interferencia del Estado;
- el aumento de la *governance* o capacidad decisoria del gobierno; y
- el aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder del gobierno.

Desde otra mirada, pueden plantearse dos tipos de reformas polares del Estado (Estévez, A. 2003): las hostiles (Gran Bretaña, Nueva Zelanda), y las amigables (Francia).

Las hostiles tienen una fuerte carga ideológica, economicista e implementan políticas duras, mientras que las amigables muestran

contenidos más democratizadores y buscan soluciones basadas en el consenso reposando en el incrementalismo.

Ambas corrientes coinciden en la necesidad del mejoramiento de los servicios al ciudadano, la medición de *performance* de los servicios públicos, acercar la Administración al ciudadano, optimizar los costos de los servicios, asegurar los derechos del consumidor, clarificar las prestaciones de los servicios públicos, darle mayor poder de control y elección al ciudadano, entre otras. Argentina se ubica principalmente en el lugar de las reformas duras.

La teoría que más influyó en el proceso de reformas "managerialistas", fue en primer lugar el *public choice*, y en segundo, el NPM (ver punto 2.5).

Los modelos implementados están basados principalmente en el papel de los consumidores, no tanto en el de ciudadanos. Lo importante es con cuánta eficacia se prestan los servicios, y en menor medida, en cuánto se pueden modelar esos servicios como agentes de cambio. En el otro sentido, el ciudadano (consumidor) aparece como mero espectador que sólo actúa cuando no es bien servido.

Lo que va quedando claro en los procesos de reforma es la referencia ritual a la necesidad de mejorar la gestión pública, sin observar las conclusiones frustrantes y los fracasos que estos cambios han traído (Martínez Nogueira, 2003).

Uno de los problemas centrales fue el trasplante acrítico de los modelos de los países más desarrollados a través del NPM, como respuesta al elevado centralismo, burocratización, sectorialización y ausencia de participación que traía el paradigma weberiano. Gran parte de los impulsos de utilización de los mecanismos de estas tecnologías modernas fueron dados por el avance de los organismos internacionales (ibídem).

En muchos casos, las políticas impulsadas por estas entidades estuvieron acompañadas por medidas de reducción del Estado, con ajustes y reestructuraciones. Lo que pululaba en el ambiente era la supremacía de las políticas de mercado y de la iniciativa individual, con supuestas claras evidencias de los "fallos del Estado" (ibídem).

En cuanto a los modelos de reforma que aparecen, Martínez Nogueira (op. cit.) señala cuatro configuraciones de experiencias nacionales que amplían las visiones anteriores:

Grandes reformas: acontecidas en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda con objetivos múltiples como reducción del gasto, mayor eficiencia, desmantelamiento del Estado de bienestar, cambios en la relación política-burocracia, modificación en las posiciones de los grupos sociales, reconstrucción de la competitividad, etc. En síntesis, se buscaba un Estado mínimo resaltando la superioridad de

los mercados. Las críticas recibidas se enfocaron en el desgarramiento producido en los tejidos de relaciones al interior de la sociedad civil.

Reformas incrementales: como las dadas en Europa continental. Apuntaron a la calidad y al costo de los servicios estatales. Se buscó que la gestión estuviera más cerca de la población y tuviera una menor carga tributaria. Las resultantes han sido procesos menos traumáticos y gestados a través de negociaciones, aunque con transformaciones marginales, algunas producto de la aplicación de políticas ligadas al NPM como descentralización, desconcentración, presupuestación, evaluación de desempeño, etc.

Reformas como innovación permanente: el caso-tipo en esta configuración ha sido Estados Unidos, que enfocó su reforma como ciclo permanente de actualización e innovación. Se buscó reforzar el federalismo, agilizar la burocracia y reducir costos. Mayor flexibilidad y aliento a las iniciativas individuales.

Las Reformas secuenciales: que afectaron centralmente a los países de América Latina. Con objetivos ambiciosos y con alcance macro-organizacional. Nuevas concepciones sobre la relación entre el Estado, los mercados y la sociedad civil, cuyo detonante han sido las crisis fiscales. Si bien han tenido fases como de primera generación (privatizaciones, desregulación) y de segunda, con aplicación de nuevas tecnologías, planeamiento estratégico, etc., el problema central ha sido el bajo grado de sustentabilidad de las mismas, quedando un número importante de iniciativas en la intrascendencia.

En cuanto a la calidad institucional, el aprendizaje logrado fue enfocar en superar los "fallos" de la burocracia, reducir los costos de transacción y resolver los problemas de agencia propios de organizaciones complejas.

Cuanto más reducida la calidad institucional, más necesaria es la reforma, aunque muchas veces estas crecientes necesidades terminan en lo simbólico por la falta de sustentabilidad de dichas reformas. La experiencia de Latinoamérica demuestra que las transformaciones pueden conducir a una mayor desintegración del aparato estatal, y por ende a la pérdida de sustentabilidad.

Tomassini (2004) por su parte, asemejará los procesos de modernización a los de Reforma del Estado, distinguiendo tres tipos de reformas posibles, la de mercado muy ligadas al Consenso de Washington, la gerencial que busca la eficiencia en la gestión de los servicios públicos aunque con falencias en la calidad en el despliegue de las políticas públicas, y las reformas políticas, que va acusando los cambios en la agenda ciudadana.

Gran parte de las reformas tuvieron como *leit motiv* la escasez de recursos. Si bien no es el único motivo, es al menos uno muy fuerte a tomar en cuenta, no sólo en el aspecto financiero sino también en lo técnico y social.

Por otra parte, entre los '30 y los '60 el Estado fue un factor de gran desarrollo económico y social, y es a partir de la década del '70 cuando comienza a entrar en crisis, siendo la ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado la respuesta a esa crisis. Pero esas respuestas terminaron siendo inviables y generaron la reconstrucción del Estado (Bresser Pereira, 1998).

Esta reconstrucción se volcó en la Reforma del Estado, que abarcó cuatro problemas interdependientes (ibídem) :

- a) Problema económico-político: la delimitación del tamaño. Ideas de privatización, "publicitación" (transferencia de activos del Estado al sector público no estatal) y tercerización.
- b) Problema económico-político: redefinición del papel regulador del Estado, desregulación.
- c) Problema económico-administrativo: recuperación de la gobernancia (*governance*) o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas. El aspecto financiero era la superación de la crisis fiscal; el estratégico, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social; y el administrativo, la superación de las formas burocráticas de administrar el Estado.
- d) Problema político: aumento de la gobernabilidad o capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Legitimidad del gobierno ante la sociedad

*Gobernancia y gobernabilidad* son dos conceptos que no pueden ser entendidos por separado, ya que ambos son confluentes en las políticas reformistas. En cuanto al aumento de la gobernabilidad, los intentos han sido una mejor intermediación de intereses perfeccionando la democracia representativa y abriendo espacio al control social.

Se puede tener gobernabilidad si los liderazgos poseen el respaldo político necesario; pero si falta la capacidad de "gobernancia", esto también puede fallar. La gobernancia existe en un Estado, cuando su gobierno posee las condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma. Cuando el Estado tiene una crisis fiscal, no posee recursos para invertir, se habla de un Estado paralizado.

Como es sabido, la crisis de los '80 fue de tipo fiscal, a pesar de que en esa década las políticas de ajuste fiscal fueron prioridad. En los '90, el ajuste fiscal continuó siendo fundamental, y el proceso de Reforma del Estado fue funcional a las medidas de ajuste tomadas.

Esta crisis del Estado es una crisis en un mundo globalizado que incluye un aumento en el desarrollo tecnológico, en la aceleración de las comunicaciones y en la integración de los mercados. Los Estados nacionales van perdiendo autonomía y los procesos de Reforma se "contagian" casi con la misma cepa.

La crisis del Estado no es un concepto vago: al entrar en crisis fiscal, pierde crédito público, disminuye su capacidad de ahorro. Esta crisis está asociada al carácter cíclico de la intervención estatal, y al proceso de globalización que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales.

La crisis del '30 fue concebida como la crisis del Estado liberal, y la aparición del Estado social adquiriendo tres formas: el Estado de bienestar en los países desarrollados, el Estado desarrollista en los países en desarrollo y los Estados comunistas. Estos tres tipos de Estado entraron en declive con la crisis del Welfare State, el agotamiento del modelo por sustitución de importaciones y el colapso del estatismo en los países comunistas (Bresser Pereira, op. cit.).

La crisis de "gobernanca" que se expresaba en períodos hiperinflacionarios se hacía total. Y la globalización presionaba para realizar Reformas del Estado en el mundo.

La reconstrucción del Estado trajo la idea de la superación de la crisis fiscal, la recuperación del ahorro y la redefinición de las formas de intervención en lo económico. Esto fue apoyado por los organismos de crédito internacionales que aportaron empréstitos al respecto.

Desde esta perspectiva, una forma de conceptualizar la Reforma del Estado es entenderla como un proceso de creación o de transformación de instituciones como modo de aumentar la gobernanca y la gobernabilidad.

Para Bresser Pereira (op. cit.) el Estado no debe ejecutar directamente una serie de tareas definiendo su papel en el espacio público y dejando de lado otro tipo de actividades. Aparecen en este sentido, tres áreas de competencias: actividades exclusivas del Estado, servicios sociales y científicos del Estado y producción de bienes y servicios para el mercado.

Si bien para este autor esto es una "*lógica de las Reformas de los '90*", no queda claro el sentido casi "bíblico" que podrían llegar a tener estas transformaciones cuando la existencia del Estado, del mercado y de la sociedad civil no son más que creaciones humanas y no efectos biológicos. Por lo tanto, asignarle una lógica pretendería fijar una necesidad que no es tal.

Por ejemplo: se señala como justificación de la desregulación que las regulaciones han sido excesivas, pero podría pensarse al

revés, que la falta de control sobre el mercado ha permitido altos niveles de apropiación de capital por parte de determinados agentes económicos, elevados índices de evasión impositiva, capitales golondrinas sin control, transferencia de divisas al exterior, etc.

La Reforma del Estado comprende una reforma política correlacionada con la garantía de gobernabilidad. La capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad.

Reformar el Estado para darle más gobernabilidad es hacerlo más democrático. Surge una visión optimista que le da una mirada positiva a las transformaciones, porque ven al ciudadano luchando por sus intereses pero también más solidario.

La primera fase de la Reforma coincide con las teorías minimalistas del Estado que se reconocen bajo la etiqueta de neoliberales. Y aunque confluyen aportes de diferentes características, sus síntesis se expresan en: la no-intervención del Estado en la economía por su injusticia, las alternativas al libre mercado son equívocas y las funciones del Estado son garantizar la ley y el orden, proteger la propiedad privada y proporcionar infraestructura básica y bienes públicos que el mercado no puede proveer (Guiñazú, 1999).

Estas teorías apuntan a entender el comportamiento humano como extremadamente racional. El mercado aparece como la manera más eficiente y justa de organizar la división del trabajo y el intercambio económico.

La crisis del Estado de Bienestar que provoca este *revival* del pensamiento liberal se produce centralmente por una sobrecarga del Estado (ingobernabilidad) que impide satisfacer demandas y genera un constante aumento en su déficit fiscal. La contribución de los políticos con sus promesas y los burócratas con el aumento del presupuesto son un factor clave en esta crisis.

Adicionalmente, los intereses corporativos capturan al Estado dejando de lado su papel autónomo. El papel del Estado ante los nuevos cambios se sustenta en la necesidad de evitar esa sobrecarga, reduciendo sus excesivos roles y aumentando el grado de autonomía que garantice el funcionamiento pleno de los mercados.

Como describen Bobbio-Matteuci y Pasquino (1988 pág. 192 y ss.) el término gobernabilidad se encuentra asociado a su uso más frecuente, la ingobernabilidad. Estos autores compendian la literatura sobre el tema en tres hipótesis posibles:

- Como "... *producto de una sobrecarga de demandas a la que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención pero que provoca invariablemente una crisis fiscal*", hipótesis de James O'Connor.

- Como "... *problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad y cohesión y legitimidad de las instituciones*", hipótesis de Huntington.
- Como "... *producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos*", hipótesis de Habermas.

En síntesis, las causas de las Reformas del Estado, asociadas a aspectos de la gobernabilidad, pueden hallarse en (UCA, 2002):

- ✓ La crisis de las finanzas públicas: crisis del petróleo, épocas de hiperinflación, déficits fiscales, estancamientos de las economías, etc.
- ✓ La pérdida de confianza en las instituciones públicas: guerra de Vietnam, servicios que el Estado deja de ofrecer, el Estado no resuelve el problema de la inflación.
- ✓ Globalización, mundialización o financierización.
- ✓ Efectos de las nuevas tecnologías de la comunicación y la informática.
- ✓ Ascenso de la nueva derecha en los países centrales como el caso de Reagan en Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra en la década del '80.

Estas causas se remontan a los orígenes del propio crecimiento del Estado, post-crisis del '30. El impacto del Estado benefactor y de las teorías keynesianas en la economía van a dar el sustento para el crecimiento a gran escala del Estado capitalista, especialmente después de la crisis del '30, cuando se sospechaba que el mismo capitalismo se encontraba en sus postrimerías.

La estrategia de los países para mantener el Estado capitalista fue la de dar un giro en sus políticas con medidas de intervención, tanto en el aparato público como en el mercado. Es por eso que se sostiene que se pueden considerar estas transformaciones como una verdadera Reforma del Estado, ya que la relación social de alianzas, o fracciones en el poder serán relativamente distintas a las que sostenían los Estados existentes. Guerras mundiales mediante, con una mayor intervención en la sociedad y el mercado por parte del Estado, reflejarán esa situación de transformación que comenzará a tener sus puntos cúlmines con las distintas Reformas del Estado en el mundo, y particularmente en Argentina en los '80 y '90.

La discusión acerca del tamaño del Estado y por ende de su necesidad de reformarlo, no es una cuestión técnica, sino política. Cuando se habla de tamaño, se está hablando también de análisis comparativos, por lo tanto pasa a ser una cuestión subjetiva.

La Reforma del Estado debe incluir tantos aspectos organizativos (roles de la autoridad) como la concepción estratégica a tener, de

procedimientos (eficacia estatal) estructura administrativa y factores intelectuales (aptitud del Estado de retención de individuos), es decir la configuración del servicio civil (Dalbosco, H. 2002).

Barrios (2001) considera cinco grandes estrategias de política pública que constituyen los pilares de la Reforma del Estado en nuestro continente, en lo que se refiere específicamente a las transformaciones que se han pretendido implantar con el fin de modificar la naturaleza y funcionalidad de las burocracias público-estatales. Son ellas: 1) El desmonte del Estado empresario o empresarial; 2) La promoción de la competencia y la liberalización de la política económica y social; 3) Las reformas políticas propiamente dichas, incluyendo cuestiones vitales en el campo de la seguridad social; 4) Las políticas de descentralización, en especial las de transferencia de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central del Estado, a las regiones y las localidades; y, en último lugar, 5) El emprendimiento de numerosas transformaciones organizacionales de la estructura y la funcionalidad del Estado, las cuales se han dirigido a atacar el corazón de la burocracia, pretendiendo transformar los mecanismos de gestión, diseños organizacionales, formas de control, y evaluación del desempeño, modalidades de asignación presupuestal, etc.

El uso de determinadas tecnologías administrativas variará de acuerdo a la situación específica en la que se interviene (Andrieu 2002):

- Si hay estabilidad y el área en la que se aplican es relativamente pequeña se hablará de tecnologías disponibles y herramientas de intervención;
- Si se aplica progresivamente en una o más áreas de manera secuencial como parte de un plan general para la mejora de la eficacia y la eficiencia de ese o esas áreas, se hablará de herramientas estratégicas;
- Si por el contrario hay un fuerte cuestionamiento al sector público pero una alta estabilidad, las herramientas pierden prioridad. Aquí se tratará de un proceso de Reforma del Estado y lo que importará es el modelo de Estado, dichas herramientas serán necesarias en función de dicho modelo adoptado;
- Si la crisis es global a nivel económico, o por el agotamiento del modelo de desarrollo, la Reforma del Estado pasa a ser una herramienta estratégica. Se usarán dispositivos como privatización, descentralización, desregulación, supresión de agencias o áreas. En estas situaciones, las tecnologías administrativas más o menos tradicionales encuentran poco lugar en esta operación de "cirugía mayor".

Es interesante observar gran parte de un nuevo lenguaje que acompaña los procesos de reforma y modernización. Palabras como

“capacidad”, “efectividad”, “legitimidad”, “autonomía”, “transparencia”, “*accountability*”, “*governance*”, “*responsiveness*”, (Guiñazu, 1999) se hacen carne en el sistema comunicativo que acompaña el nuevo set de “verdades” de las transformaciones.

Por ejemplo: cuatro fueron los conceptos que ha usado recurrentemente el Banco Mundial: “capacidad”, “efectividad”, “legitimidad” y “autonomía” (ibídem).

No es novedad recurrir al cambio de nombre cuando el antiguo se desgasta o desprestigia, igualmente, por lo general, ocurre por una imitación de una moda internacional, muchas veces fruto de una infortunada traducción, o por la pretensión de los sucesivos gobernantes de singularizarse. Así se han invocado a las Reformas del Estado como revolución, innovación, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento, reingeniería, modernización. Ahora, la moda es la Reforma del Estado. A ella se destinan comisiones, seminarios, encuentros y, desde luego, discursos (Chanes Nieto, 2001).

Las visiones y clasificaciones del Estado han pasado por la de Estado mínimo-máximo, grande-chico, ágil-lento, etc. Todas estas tipologías son miradas que responden a modelos dentro del mismo sistema capitalista y por ende respaldan esas mismas relaciones. Que sea máximo, grande y ágil no nos dice nada acerca de las variaciones en cuanto a, por ejemplo, de qué manera se encargará de redistribuir el ingreso, solucionar las crisis, etc.

Los Informes del Banco Mundial (WDR 1997) plantean que las reformas no tienen metas específicas, aunque más adelante detalla que los países con Estados amplios deberían tener como prioridades las privatizaciones y la liberación de los mercados.

Los principales obstáculos de la reforma se concentran en la existencia de ganadores y perdedores de las políticas aplicadas y de cómo compensar a los perdedores, a la fuerza política de los grupos clave y el diseño de las instituciones estatales.

Para los reformadores aparecen tres advertencias: muchas reformas se hacen de manera radical como respuesta a una amenaza o durante la “luna de miel” de un nuevo. La segunda advertencia se enfoca a tener en cuenta los posibles obstáculos y reparos, cuestión de planificar la reforma y evitar la captura del Estado por parte de ciertos grupos de interés, y buscar un consenso social. Por último, es importante destacar que las reformas no se dan por accidente y que las fuerzas que quieren mantener el *status quo* intentarán hacerlo.

Está claro que puede haber generalizaciones para dar recetas tanto de fracasos de reformas, como de éxitos.

La pregunta de cuándo y por qué se realizan las reformas puede responderse en dos ejes: ante una amenaza externa o por una

crisis económica. En este último caso, el proceso de estabilización estará alineado a cómo redistribuir los diferentes efectos, a la capacidad inicial del Estado y a los liderazgos políticos.

El cambio será mejor cuando los decisores de políticas desarrollen un diseño táctico, establezcan la reforma secuencialmente, compensen a los perdedores de los cambios y construyan consensos. En síntesis, cuando los líderes tengan clara visión del futuro. (WDR 1997)

Sin embargo, éstas son sólo buenas intenciones que se acumulan como preceptos generalistas sin sustento práctico. Quiénes son los perdedores, no es un tema soslayable. Los resultados obtenidos después de estos años han mostrado que los más afectados fueron los sectores con menores recursos, las compensaciones alcanzadas han sido también escasas o nulas. ¿Cuál ha sido la justificación? Que las reformas no fueron encaradas con los criterios mencionados.

Por ejemplo: en Argentina el mercado telefónico no fue vendido de acuerdo a los lineamientos secuenciales enunciados, pero esto se justifica debido a la urgencia de la venta, y a evitar la oposición segura que esto podía generar. Como señalaremos más adelante, un monopolio público será vendido a dos monopolios privados, que en realidad son empresas estatales de los países compradores (España, Francia e Italia).

Las principales causas del colapso que señala el informe (WDR op. cit.) fueron:

- El Estado ha perdido legitimidad ante los ojos de la población.
- El Estado ha sido usado por líderes corruptos, negligentes e incompetentes.
- El Estado se ha fragmentado en una guerra civil, donde ningún partido ha sido capaz de restablecer la autoridad central.

Para prevenir este colapso se hace necesario:

- Reforzar y fortalecer a la sociedad civil, y
- Darle integridad y profesionalismo al servidor público, construyendo una estructura burocrática capaz.

No sólo el Banco Mundial desarrolló informes respecto a los procesos de Reforma del Estado; el BID (2002) por su parte estableció criterios específicos de modernización del Estado, partiendo de la premisa de que crecimiento económico y reducción de la pobreza son procesos complementarios, que se refuerzan mutuamente.

Se busca un Estado moderno en un contexto de profundización de la democracia y de la participación de la ciudadanía, lo que garantizará una relación eficiente entre el Estado y el mercado, por un lado; y en políticas públicas que respondan a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, por el otro, ya que no puede haber un Estado eficiente sin una sociedad civil vigorosa.

El BID reconoce que en las dos últimas décadas ha habido importantes progresos en términos de Reforma del Estado y democratización, pero que persisten condiciones de debilidad política institucional que limitan los esfuerzos por un desarrollo sostenible y equitativo. En términos de modernización, el proceso ha sido desigual entre los países, y a la vez se observan disparidades entre el proceso de modernización a nivel nacional y los niveles subnacionales. De todas maneras, las especificaciones respecto a los progresos deberían ser analizados con mayor detenimiento, ya que los resultados obtenidos pueden ser positivos para algunos y negativos para otros.

Se señalan dos lecciones aprendidas en estos años reformistas: La primera está vinculada al marco conceptual con el cual se formulan los procesos y proyectos de Reforma del Estado. La segunda, se refiere a proyectos específicos de reforma institucional y a aspectos operacionales vinculados a los mismos.

En relación al marco conceptual: i) la modernización del Estado debe ser concebida como un proceso de reforma política orientada a consolidar el sistema democrático, ya que la vigencia efectiva de un Estado de derecho es condición esencial para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado; ii) la Reforma del Estado no debe limitarse al Ejecutivo y debe cubrir todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad social, económica y política; iii) la Reforma del Estado debe prestar especial atención al desarrollo de la capacidad institucional y de formulación de políticas que promuevan la equidad social; iv) la Reforma del Estado requiere de un sólido consenso y respaldo político en el conjunto de la sociedad, y no solamente dentro de las instituciones objeto de reforma; v) hay una relación de reciprocidad y complementariedad entre la Reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por el otro; vi) debe prestarse especial atención al desarrollo de las capacidades políticas, institucionales y técnicas que garanticen la eficacia de los procesos de descentralización; vii) la Reforma del Estado es una tarea compleja y de largo plazo, por lo cual la visión y el involucramiento del Banco tiene que ser de largo plazo, apoyando una serie de proyectos a lo largo del tiempo; viii) hay algunas instituciones críticas -como las de gestión monetaria y fiscal, el poder legislativo, judicial y electoral, las agencias de regulación, supervisión y control, entre otras- cuya reforma y fortalecimiento pueden detonar procesos sostenidos de desarrollo institucional democrático.

En relación a los proyectos: i) si bien debe trabajarse con una visión integral y no fragmentaria del proceso de reforma, hay que aplicar cuidadosos criterios de selectividad, gradualidad y adaptación a las circunstancias de cada país; ii) con el objeto de determinar prioridades de intervención, es necesario un análisis riguroso de las capacidades institucionales, y de las disponibilidades de recursos humanos y financieros; iii) se debe armonizar una demanda grande y dispersa con capacidades y recursos limitados; iv) hay muchas operaciones complejas, con nuevos interlocutores, lo que exige más tiempo y recursos que las operaciones tradicionales en su preparación, y exigen una estrecha supervisión técnica; v) los sistemas estratégicos de evaluación de desempeño son críticos para la buena ejecución del proyecto y para desarrollar información y aprendizaje sobre el proceso de reforma; vi) es necesario diseñar operaciones flexibles que permiten al personal del Banco y de los países procesos de retroalimentación y cambio durante su ejecución (BID op. cit).

Como se puede observar, y ya lo destacamos para los informes del Banco Mundial, los objetivos de Reforma tanto conceptuales como de proyecto apuntan a necesidades operativas y principalmente de gestión. No hay una clara distinción entre sectores afectados y beneficiarios de las Reformas. En este sentido, las estrategias para determinar actores y saldos de la implementación han sido por demás escasos.

Los impulsos de los organismos internacionales enfocaban sobre el rol del Estado, en ese sentido el modelo del gráfico 1.1 establece una consonancia entre los procesos de Reforma y las transformaciones del Estado.

#### 2.4. Consideraciones conceptuales de la Reforma Administrativa del Estado

Argentina ha asistido durante estos últimos años al desmantelamiento del Estado intervencionista, observándose dos planos: el de la discusión sobre los objetivos y funciones a cumplir por el aparato estatal, 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, se mantuvo 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 enfocadas 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.

Estas transformaciones son las comprendidas dentro de lo que suele denominarse "aparato/aparatos del estado". En su acepción amplia, se refiere al 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. Este término tiene un costado equívoco en cuanto engloba en el sustantivo "administración" a organismos que conjugan tanto la función de "administración", como la de "elaboración de políticas", excluyente de aquélla (Campione op. cit.).

Los cambios apuntarán a 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, 2000).

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

La Reforma institucional incorpora las que se denominan 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 las medidas y propuestas que aparecen desordenadamente expuestas en los programas de reforma. Por lo tanto, es posible encontrar cuatro modelos de Reforma Administrativa (Ibídem):

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

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

Estas Reformas Administrativas, incluyeron 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 el Banco Interamericano de Desarrollo. Los resultados obtenidos pueden considerarse como dispares, destacándose el uso, como "carnada", de supuestas nuevas tecnologías administrativas e informáticas modernas. Enfocando en las mencionadas Reformas eficientista y contractualista, dejando en un segundo plano las otras dos, garantista y servicial. Esta última, cercana 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 otros implícitos, buscaron la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas a través de dispositivos de reducción de plantas, mediante la 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, esto es: introducir cambios sin la consecuente apropiación, por parte de las instituciones y sus componentes, de las nuevas implementaciones. ¿De qué sirve tener una computadora con personas que no la saben usar, a quienes no se capacita para utilizarla, y mantienen toda la documentación en forma manual y por escrito?, buena pregunta para entender el mantenimiento de culturas tradicionales con nuevas direcciones en el funcionamiento del sistema institucional.

Volviendo a la cuestión conceptual, el término Reforma Administrativa tiene años de uso, e incluso se lo ha equiparado al concepto de Administración para el Desarrollo, que toma un impulso especialmente a fines de los '60 y principios de los '70. El término ha estado ligado a temas como procedimientos administrativos, sistemas de personal, programas de cambio local, presupuestación, etc. Se sospechaba que la transferencia de tecnología era posible sin cambios en los niveles sociales, políticos y económicos, pudiendo separarse la formulación de políticas, de su ejecución. Esta visión *etnocéntrica* fue perdiendo auge y comenzó a prestársele atención a los fenómenos culturales de las sociedades en donde se implantarían las nuevas tecnologías (Heady 2000, Spink, 1997).

Las mencionadas Reformas, vigentes veinte años después de la Segunda Guerra Mundial, se orientaban a la estructura de las organizaciones, administración de personal, formulación de presupuestos, intentando separar la formulación de la ejecución de las políticas.

Años más tarde, mediante el apoyo crediticio del Banco Mundial, el modelo que tendrá fuerzas será el de las tecnologías administrativas, con un alto énfasis en los análisis culturales.

Empezaron a cobrar fuerza las críticas a la imposición de modelos de afuera por parte de economías desarrolladas sobre las menos desarrolladas, no sólo por las fallas producidas por la implementación acrítica, sino también por la aparición fuerte de un actor como las Fuerzas Armadas, al que creía vérselo con un fuerte efecto modernizante.

Como veremos más adelante, la idea de Modernización ha sido utilizada como eufemismo de Reforma Administrativa, y tanto para el caso de los gobiernos militares, como de posteriores gobiernos civiles democráticos, dicha modernización ha quedado en el camino.

En términos societales, la modernización es un proceso sistémico que abarca cambios en los sectores demográficos, económicos, políticos, culturales y de comunicación de una sociedad. Sea Reforma Administrativa o Modernización, el impacto obtenido en los intentos de cambio para que lo señalado se vea reflejado es relativamente de bajo nivel.

Mencionamos que la Reforma del Estado generaba transformaciones en la alianza de clases del bloque hegemónico. La Reforma Administrativa no estaría contemplando, en principio, esas posibilidades transformadoras. Por el contrario, serían diferentes tipos de ajustes de los sectores de poder ante cambios en el entorno. En síntesis, podemos rescatar que las afectaciones que se realizan en el aparato público cumplirían funciones dentro del entramado intra burocrático.

Para Bresser Pereira (1998) la Reforma Administrativa estaría emparentada con la "gobernancia", es decir con la capacidad gerencial del Estado. Dicha Reforma ha sido un tema recurrente en los discursos políticos; sin embargo, son destacables históricamente dos reformas estructurales, la reforma administrativa burocrática de principios de siglo XX y la administración gerencial a partir de los '80.

La "gobernancia" será alcanzada y la Reforma Administrativa tendrá éxito, cuando el Estado se vuelva más fuerte y más reducido, superando la crisis fiscal, delimitando su actuación, con elites políticas con poder de decisión y funcionarios públicos que conformen una burocracia capaz (ibídem).

Esta gobernancia es descrita por Pollit y Bouckaert (2004) como los procesos e instituciones formales e informales que guían y contienen las actividades colectivas de los grupos. Estos autores la diferencian de la noción de gobierno, ya que ésta es un subconjunto de actos que crean obligaciones formales específicas.

En este sentido, la Reforma Administrativa consistiría en los cambios deliberados de los procesos y las estructuras de las organizaciones del sector público a los efectos de que éstas funcionen cada vez mejor. En estos cambios, la perspectiva del rol a cumplir por los funcionarios públicos no puede evitar ser tomada en cuenta.

Para el caso argentino, se destaca como uno de los intentos de Reforma Administrativa más abarcativos el encarado en el siglo XX durante el gobierno de Frondizi. Si bien se la ha considerado una Reforma del Estado (Dalbosco 2002), por sus características no ha generado una nueva estructuración de las relaciones sociales entre las fracciones de poder, sino más bien un acomodamiento en el medio de la crisis de la hegemonía producto de la inestabilidad de los gobiernos peronistas, no peronistas y militares de la época.

Las medidas centrales del denominado Plan de Racionalidad y Austeridad, y el Plan de Racionalización Administrativa apuntaban a la contención del gasto público y a la reducción del déficit fiscal, aunque no eran sus únicos objetivos.

La reducción y reorganización de las plantas de personal del aparato público tuvieron un primer "éxito", pero con el tiempo la reducción obtenida (20%) se invirtió. La creación del ISAP (Instituto

Superior de la Administración Pública) antecedente del INAP actual (Instituto Nacional de la Administración Pública), la transferencia parcial de servicios educativos, y otras acciones menores, nos permiten inferir que las transformaciones planificadas sólo actuaron parcialmente, y nos da la pauta de que dichas Reformas no alcanzaron el nivel de estructuralidad como para sostener una transformación global del Estado, aunque sí parcialmente la de su aparato público.

Podríamos reescribir la síntesis histórica que marcamos cuando hablamos de la Reforma del Estado, destacando que los intentos formulados de implementación de Reformas quedaban en simples enunciados trascendentales, manifestándose en la realidad en meros cambios puntuales. Desde esta perspectiva, es posible considerar que dichos intentos reformistas eran sólo proyectos de medidas que afectaban los organismos públicos en algunas variables (personal, organización y métodos, organización del gasto, entre otros).

Dichos proyectos, más que Reformas del Estado eran intencionalidades de Reformas Administrativas, en su mayoría inconclusas, tanto por el tipo de medidas que se querían llevar a cabo como por la propia volatilidad de los gobiernos en momentos de alta incertidumbre política.

Insistimos en que las Reformas Administrativas, Segundas Reformas del Estado, o Reformas de segunda generación son entendibles con estricta referencia a la Reforma del Estado de los '90. Esta última puede pensarse con un objetivo de encogimiento del mismo, no mejorarlo, corriendo las fronteras y sustituyendo Estado por mercado (Oszlak, 1999).

Los impulsores de las "Segundas Reformas" tenían como objetivo continuar y afianzar los procesos estructurales de años anteriores, sin embargo la trascendencia de las medidas, a diferencia de la Primera Reforma, eran mínimas, habiéndose visto aplacarse los objetivos al no concretarse las políticas diseñadas.

Aparecía un gran número de herramientas sobre las que trabajaban para las Reformas Administrativas, esta laxitud impedía definir claramente objetivos homogéneos:

- ✓ Reforma y reestructuración de Ministerios y organismos públicos
- ✓ Cambio de estructuras
- ✓ Gestión por resultados
- ✓ Cartas compromiso
- ✓ *E -government*
- ✓ Cliente en vez de usuario
- ✓ Presupuesto por Programas

- ✓ Reingenierías
- ✓ Descentralización, etc.

Una pregunta que uno puede hacerse respecto de las Reformas Administrativas del Estado es si éstas son transferibles entre los distintos países; es decir, qué posibilidad de “*benchmarking*” puede instrumentarse. Pollitt (2002) nos marca las dificultades al respecto de su complejidad ya que:

- Las tecnologías que se transfieren son problemáticas en su implementación, las tareas que se requieren no son sencillas.
- Se busca rapidez pero el proceso es realmente lento debido a las diferentes etapas por las que se tienen que pasar.
- Lo que puede parecer un acuerdo de buena vecindad entre países en realidad encubre un gran negocio.
- Existen varias puertas de acceso a las tecnologías, personal de organismos internacionales, consultoras de administración, servidores civiles recientemente jubilados con tiempo para la consultoría y eruditos académicos.
- La diferencia de idioma entre los países no es un dato menor y las palabras pueden resultar confusas y con connotaciones distintas.

Un ejemplo de Reformas Administrativas poco exitosas son las que Giorgio Freddi (2004) nos marca en las últimas décadas en Italia, donde el modelo basado en el derecho administrativo instrumentó medidas del estilo del *gatopardo*: cambiar para que nada cambie. En este sentido, el paso del modelo weberiano a medidas del *NewPublic Management* que terminaron ahondando más la ineficiencia de los sistemas.

En este orden, las Reformas Administrativas son una consecuencia, un desprendimiento lógico-instrumental de una política previamente definida, en este caso en un contexto de carácter macro, nacional, referido a la modernización del aparato gubernamental, en sus diferentes niveles. Una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que la constitución y la ley exigen.

Es necesario reconocer que las Reformas Administrativas son un corolario de las reformas políticas y de los diseños institucionales macro; así como entender que las organizaciones burocráticas públicas son un crisol donde se conjugan intereses corporativos, de grupos de presión, reflejando las condiciones culturales y sociales de una comunidad territorial. Sobre la base de un marco general, es posible reconocer mediante teorías tales como las de la contingencia estructural, las diversas tipologías organizacionales que son

implementadas de acuerdo al tamaño, complejidad, tecnologías, funciones o tareas, articulación entre el sector público y privado, capacidad de financiamiento, retos del desarrollo regional, etc., (Varela Barrios, 2001).

La teoría del Principal-Agente, ha tratado de comprender la lógica de las organizaciones y su uso estuvo ligado al delineamiento de planes modernizadores. Para esta teoría existen tres actores fundamentales en la dinámica de lo público: los electores/ciudadanos; los políticos; y los burócratas/administradores. Para poder formular, adoptar y poner en marcha tales políticas, estos tres actores racionales interactúan en un marco de restricciones, en el cual cada uno intentará llevar adelante sus propios objetivos.

Para que a través de estas interacciones (electores-políticos, políticos-administradores) pueda alcanzarse una política pública deseada, es necesario entablar una relación de delegación, los ciudadanos en sus representantes y estos en los administradores. El primer desafío que debe enfrentarse tiene que ver con la alineación de objetivos: ni los electores ni los políticos tienen información suficiente acerca de las acciones que emprenderán respectivamente representantes y burócratas. Relación entre Ciudadanos y Políticos. Esta relación es la entablada a través de los mecanismos tradicionales de representación democrática, entre *políticos* y *administradores*. Ambos actores representan grupos diferenciados en términos de educación, roles y estilos de trabajo, tienen intereses diferentes y controlan diferentes fuentes de poder. Sin embargo, más allá de esta contradicción estructural enfrentan una relación de mutua dependencia (ver punto 2.5).

Este conjunto de teorías se sustenta en que:

- Los incentivos tienen claras y explícitas misiones y funciones del organismo al que pertenece.
- El funcionario público está sujeto a controles que se enfocan exclusivamente en el cumplimiento de las normas y no en los resultados.
- Existe un control muy rígido en el funcionario público que impide su flexibilidad.
- No existe un sistema de premios y sanciones para el funcionario público. El clima variará cuanto más beneficios otorgue el organismo, sean materiales o no.
- El problema en los procesos de Reformas Administrativas o de Modernización es que no se contempla cabalmente en el papel de la relación del Principal-Agente o el rol a cumplir exclusivamente por el burócrata o administrador.

Por lo expuesto, el fracaso central de la Modernización se concentra en no plantearse como parte integral del avance del sistema democrático y de la generación de ciudadanía. Si observamos hacia dónde ha apuntado este tipo de reformas, un eje principal fue la modernización de los sistemas de comunicación y tecnologías informáticas, sin que esto necesariamente repercutiera en un mejoramiento de la calidad de vida ciudadana.

La modernización debe estar incluida en una estrategia de desarrollo general y no un simple "parche" momentáneo (Schick, 2003).

En este sentido, el Estado ha tenido que competir con las organizaciones no gubernamentales, con los gobiernos subnacionales, las instituciones supranacionales, las regiones administrativas, etc. Esta competencia ha sido producto, en una parte bastante importante, de la retirada del Estado, lo que se llamó el Estado como organización de "segundo piso" (Bozzo et al, 1999).

Los llamados procesos de reforma o modernización no son neutros, y en muchos aspectos los organismos de crédito internacional han enfocado sus políticas a reducir su capacidad de acción, varias veces a partir de la reducción de la nómina salarial.

La reflexión de Schick (2003) resalta que la masa salarial del sector público tiende a ser más baja en los países pobres que en los desarrollados, y que no asegura que un gobierno ampliado proveerá mejores servicios si tiene más personal, aunque sí será más débil si cuenta con personal reducido.

Este autor plantea tres capacidades que podrían ser comunes a todas las democracias: la creación de nación y su mantenimiento, las guías y desarrollos estratégicos, y el desempeño operacional. La primera se fundamenta en el sistema constitucional, incluye los principales órganos del gobierno, junto con los elementos pertinentes del orden de la sociedad civil y la cultura política; la segunda corresponde al gobierno de la sociedad, y la tercera a la provisión de servicios y la operación constante de las entidades de gobierno. En la práctica, las tres capacidades se encuentran entrelazadas; la eficacia en una puede ser una precondition para el desempeño en otra.

Cuando no existen estas condiciones, el gobierno decae o retrocede, incluso aunque haya sido "modernizado". Con una sutil crítica a los gobiernos "reinventados" se manifiesta la necesidad de determinadas capacidades básicas por parte del gobierno, vinculadas a la cotidianeidad del aparato público: información oportuna, consideración de los empleados, cortesía en la atención, como elementos más modernos que las mediciones de satisfacción de los empleados o innovaciones presupuestarias.

Sin embargo, para que la ciudadanía comprenda el cambio deberá pasar un tiempo, que contrarreste años de maltratos e injusticias por parte de las organizaciones públicas (ibídem).

Uno de los problemas centrales es el de los términos en que han sido vistas las reformas administrativas y los planes de modernización en los últimos años. Las metas a obtener estuvieron vinculadas a la reducción del gasto y a la inclusión de grandes componentes tecnológicos, con fuerte dependencia en las comunicaciones y los sistemas informáticos.

Los “modernizadores” de las últimas generaciones han puesto foco en establecer el desarraigo del Estado del mercado, aunque no está de más pensar que las políticas podrían ser el involucramiento y fortalecimiento del Estado. Así, no se estarían desestimando los avances tecnológicos y su introducción en el aparato público para mejorar la performance estatal; por el contrario, su uso estaría asociado a perfeccionar los mecanismos de vinculación ciudadana y no de liberalidad desigual.

Este tipo de modernización, coincidimos con Schick, debe estar asociada con la modernización de las condiciones económicas y sociales de la población. Si bien el mal desempeño del Estado puede generar focos de corrupción, malos servicios, malos contratos, excesiva informalidad, un Estado moderno no garantiza que esos “fallos” desaparezcan.

Un Estado con desocupación, pobreza y miseria, es el verdadero terreno fértil para la corrupción, la informalidad y el maltrato.

## 2.5. Consideraciones conceptuales sobre nuevas modas de gerenciamiento público

Al decir “Nuevo Gerenciamiento” se estaría dando la impresión de que existe un Gerenciamiento anterior; por eso trataremos de observar los lineamientos que hay en uno y otro sentido. En principio, la idea de gerenciamiento se estaría oponiendo a la clásica definición de Administración (pública). A lo antedicho adicionamos que varios de los instrumentos utilizados provienen del sector privado, por lo que el grado de neutralidad en que se expresa tiende a ser falso.

El Gerenciamiento Público, a diferencia del Nuevo Gerenciamiento Público puede ser visto desde cinco posiciones distintas (Pollit-Bouckaert, 2004): a) como una fusión entre la tradicional orientación normativa y la orientación instrumental del gerenciamiento; b) desde una mirada analítica mas que instrumental; c) como la llave que une la sociedad con el Estado; d) como un dispositivo cultural e ideológico, y e) como un sistema social con su

propio orden pero que también depende de las condiciones medio ambientales en un contexto en permanente cambio.

El mencionado Nuevo Gerenciamiento Público (NPM en la sigla *New Public Management*) tiene su origen en diferentes factores. De hecho, su aplicación en diferentes partes del mundo no tuvo una fórmula única. Los procesos de globalización, crisis económicas, crisis de las instituciones públicas, falta de respuesta a las demandas de la sociedad, son algunos de los elementos sustantivos para la aplicación de estos modelos no unívocos, como fuera el paradigma weberiano.

El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), también referenciado como *New Public Management*, aunque se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina (López, s/f).

Los principios y técnicas que configuran el “*management* público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”, sobre todo en los Estados Unidos, país que acuñó en sus ámbitos académicos el concepto de “*public management*” como reemplazante del término “administración pública” (ibídem).

El énfasis puesto por el NPM en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dadas estas características, para el *management* privado resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores (ibídem).

Desde un punto de vista gerencial, el objetivo del NPM es el mejoramiento de la calidad de los servicios producidos por las instituciones públicas, a través de una mayor participación de los ciudadanos, los primeros beneficiarios de los precitados servicios (Estevez, 2001).

El advenimiento del NPM coincide con la asunción de Margaret Thatcher como primer ministro de Gran Bretaña en 1979, que era sumamente abierta a las técnicas de gestión del sector privado. Según Aucoin (1995), cuando Thatcher llega al poder, lo hace animada por tres grandes principios: 1) El poder de la administración pública debe disminuir para que, en el proceso de toma de decisiones públicas, la decisión política tenga un peso mayor; 2) Las prácticas de gestión del sector privado deben ser introducidas en la función pública con el fin de asegurar la eficacia y la eficiencia; y 3) la libertad individual debe incrementarse para constituirse en un contrapeso a la dominación ejercida por las fuerzas públicas sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Es justo señalar que uno de los países que introdujo fuertemente los mecanismos de unidades de negocios, resultados basados en contratos específicos, libertad a los gerentes públicos de contratar y despedir empleados, ha sido Nueva Zelandia. Aunque varios países trataron de emular estas reformas, lo que ha sido positivo para Nueva Zelandia tal vez no lo sea para otros países (WDR, 1997). En este sentido, las recomendaciones han sido que ante las debilidades en los sistemas burocráticos, lo mejor es ir implementando cautelosamente nuevas tecnologías administrativas.

En función de esto es posible observar las principales diferencias con el modelo tradicional de administración de los recursos públicos (ver cuadro 2.2):

- Con el NPM, el énfasis está puesto más sobre la gestión (mediante técnicas de *management* moderno), que sobre la administración de procesos de implementación de políticas públicas, como era el caso de la Gerencia Pública tradicional.
- Mientras que en la Gerencia Pública tradicional el centro de la acción se dirigía hacia el ciudadano o la comunidad, para el NPM el eje de su preocupación será el cliente. Esto implica que una categoría política es reemplazada por otra ligada al mercado.
- Se produce una nueva conceptualización en cuanto a la dicotomía entre política y administración. Para el NPM debe haber una clara diferenciación entre los dos ámbitos. El rol del político y su esfera de influencia son delimitados claramente del de la administración. De esta forma, se deslindan responsabilidades. Los políticos deberán decidir, y los funcionarios implementar. Esta separación está ligada a la idea de tercerización de servicios que apuntan a "contractualizar" la ejecución de las políticas públicas, y a la fijación de metas a los "gerentes públicos".

•

Cuadro 2.2.: Comparación entre el NPM y la Gerencia Pública Tradicional

<b>Componentes</b>	<b>NPM</b>	<b>Gerencia Pública tradicional</b>
<b>Foco</b>	Clientes	Ciudadanos y comunidades
<b>Principales recursos o útiles</b>	Gerencia o <i>management</i>	Implementación de políticas públicas
<b>Característica de los funcionarios públicos</b>	Emprendedores, se valoriza la acción.	Analista, se valoriza el pensamiento y la conceptualización.
<b>Valores</b>	Espíritu emprendedor, libertad de acción para los <i>managers</i> , flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos, etc.	Prudencia, estabilidad en el puesto, antigüedad, ética, probidad, justicia, transparencia, etc.
<b>Vocabulario</b>	Servicio a los clientes, calidad, habilidades, gerenciamiento, fortalecimiento institucional, privatización, tercerización, etc.	Interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos, etc.
<b>Cultura Organizacional</b>	Característica del sector privado, innovación, gerenciamiento de tipo privado o comercial, responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política.	Burocrática y jerárquica, acento sobre las funciones, estabilidad, responsabilidad por los procesos. La dicotomía entre política y administración es vista como un continuo.
<b>Estructuras</b>	El Servicio Civil es visto como una suma de unidades organizacionales simples y pequeñas. Las estructuras son de tipo "horizontal". Descentralización de la autoridad.	El Servicio Civil es una institución, dotada de grandes departamentos y divisiones. Las estructuras serán piramidales y jerárquicas. La autoridad estará centralizada en la cúspide.

Fuente: Estévez (2002) en base a Charih & Daniels (1997; página 31).

El NPM se sustenta en herramientas y dispositivos utilizados con éxito en el mercado, y su traspolación a la administración pública. Entre sus principios podemos encontrar:

- La idea de superar el paradigma tradicional evitando la excesiva obediencia, el secreto, la normatización de las acciones;
- El gerente público debe tomar decisiones rápidas en situaciones complejas;

- Una clara separación de las funciones políticas de las administrativas;
- No distinción de las actividades propias del Estado de las de la sociedad (privatizar todo lo privatizable);
- Creación de agencias para programas específicos con plazos y metas y en base a contratos y evaluación de desempeño;
- Gestión por resultados y búsqueda de aumentar la calidad.

El NPM no es neutro. Por el contrario, está altamente permeado por discusiones ideológicas vinculadas con las transformaciones en los distintos Estados. La nueva gerencia pública es una visión privatizadora de lo público, cuyo origen se encuentra en el pensamiento neoclásico. El objetivo es la orientación al consumidor, e introducir el espíritu empresarial en el gobierno (Guerrero, 2004).

Adicionalmente constituye una visión privada de lo público. Aunque lleva por nombre la voz manejo (management), éste no es su fundamento, sino la noción de empresa mercantil. A pesar de que tiene incluida la palabra público, sus metas están encaminadas a la privatización del Estado, tanto en su etapa de exprivatización, en la que se transfieren bienes y servicios del Estado al mercado; como en su etapa de endoprivatización, en donde el mercado se introduce en la administración de lo público con técnicas "exitosas" en el ámbito privado (ibídem).

En este sentido, se observa un neo-manejo público; o sea, un movimiento de reforma del sector público basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa. La noción de ciudadano se disuelve en la de consumidor, marcando una clara tendencia economicista de la gestión de los servicios públicos. Esta categoría de consumidor o cliente manifiesta la tendencia individualista de la cuestión pública. El consumidor habla con tono bajo y su conducta es pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta, mientras que el ciudadano alza su voz reclamando. El efecto entre uno y otro es distinto (ibídem).

El NPM se entronca en una idea mítica que trae la solución para salvar el Estado de todos sus males. La innovación, previsión, inteligencia, competitividad, liderazgo efectivo, enfoque en el cliente, surgen como modelos a seguir de la empresa privada. Este marco aparece con rasgos de cientificidad (racionalidad) para encarar las problemáticas que afectan a la administración pública.

Pasó a denotar un gran número de iniciativas que constituyeron a esta corriente en una ideología, aunque sin un soporte teórico unificado, sino más bien en un conjunto de tecnologías aplicadas de manera disímil en diferentes partes del planeta. Se le adjudicó el carácter de movimiento dispuesto a revolucionar viejas instituciones y

renovar el pensamiento disciplinar de la administración pública (Martínez Nogueira, 2003).

Considerando estas visiones, las metas y objetivos más que la imparcialidad, equidad y justicia, fueron forjándose una comunidad discursiva que se enfrentaba al viejo modelo burocrático weberiano. De todas formas, este pensamiento que prometía renovación tenía como contrapartida rigideces económicas, políticas y por lo tanto ideológicas, ligadas a las políticas de ajuste, *downsizing*, fragmentación y reducida *accountability*.

El motor del movimiento de esta corriente está basado en las tres "e": eficiencia, eficacia y economía. Sobre esto se monta una vuelta a la separación entre la política y la administración. Ésta última será el lugar del despliegue de las tres e, que fortalecen la idea economicista de estas posturas, buscando la supresión de la política como fuente del Estado. Este modelo busca estandarizar sus metodologías de gestión para su implementación "acrítica" en cuanto mercado aparece.

El supuesto que subyace es que la calidad de los nuevos procesos traerá satisfacción a los ciudadanos tras aumentar el desempeño en el manejo de la gestión pública. El buen gobierno parece ser el gobierno sin política.

Los mitos del NPM se montan en algunas premisas falsas (Guerrero 2004):

- La cultura anglosajona como modo de vida administrativo superior y ejemplar.
- El interés egoísta mueve la humanidad.
- Lo privado, y no lo público garantiza el éxito.
- El socialismo se ha quebrado y el capitalismo triunfó.
- Todo puede ser privado, privatizado o reprivatizado.
- La empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución.
- La empresa se puede reproducir como un clon en el Estado. El Jefe del Ejecutivo sería el gerente general, el Congreso, la asamblea de accionistas y el Gabinete, el consejo de administración.
- Posibilidad de un manejo sin gobierno.

En esta misma línea crítica, el gerenciamiento público puede verse no sólo como un área de estudio sino también como una moda. Los tres supuestos centrales de esta perspectiva son (Hood, 1998):

1. El paso de un estilo tradicional de administración pública a uno moderno. Este paso a la modernidad se ve como un camino inexorable.
2. Paso de los modelos tradicionales de gestionar por normas y procesos, a uno que busca gestionar por resultados.
3. Las nuevas doctrinas se entroncan con la economía racional y con aplicativos del sector privado, como las teorías de la calidad total.

Lo que se ha llamado la ciencia del gerenciamiento público no es más que retórica, ya que no se asienta en mecanismos de comprobación sino en evidencia circunstancial. En cierto sentido el esquema conceptual del gerenciamiento público tiende a ser retórico. Pero estos son sólo supuestos, que se declaman desde las visiones de profetas que traen una suerte de verdad revelada.

De todas maneras, resulta dificultoso considerar al NPM con un bagaje monolítico tal cual la teoría weberiana legalista, con impersonalidad decisoria, normativista, economicista y jurídicista.

El NPM puede ser observado sobre la base de tres corrientes teóricas (disímiles entre sí):

- El Public Choice
- El Managerialismo
- La Teoría de la Agencia

Sin embargo, estas corrientes no estarían abarcando en su totalidad lo que representaron y representan las políticas del NPM en diferentes partes del mundo. Tal cual rescataremos para el caso argentino, el impulso del Plan de Modernización recobró aisladamente algunos componentes teóricos (ver Pollit-Bouckaert, 2004, Barzelay, 2001).

El **Public Choice** estaría vinculado a dispositivos como:

- El imperialismo de la ciencia económica.
- El análisis microeconómico para explicar el comportamiento organizacional.
- La demanda como forma de elección competitiva.
- La creación de cuasi mercados.
- Búsqueda de organizaciones competitivas al interior de la Administración.
- El consumidor paga por el servicio utilizado.
- Mecanismos para evitar los subsidios cruzados.
- Dispositivos de benchmarking de performance.

- Pago por performance.

El **Managerialismo** como corriente, pone el acento sobre la gestión por medio de técnicas de management modernas características en el ámbito privado. De esta manera, se diferencia de la Gerencia Pública Tradicional al aplicar metodologías y técnicas de la administración privada en las políticas públicas.

Los aportes que han orientado en gran parte esta visión han sido los de Osborne Gaebler (1992) y Osborne Plastrik (1998) con la implementación de la metodología de las 5R:

- Reestructuración (core business)
- Reingeniería (base 0)
- Reinención (pensamiento estratégico / mercado)
- Realineación (Reforma hacia adentro)
- Reconceptualización (visión compartida)

Otro componente utilizado en esta orientación fue la metodología de la Calidad Total, la cual incorpora la noción de "cliente satisfecho" en lugar de ciudadano servido.

Por último la **Teoría de la Agencia** (ver Fleury 2002) se materializaría en entidades públicas con mayor apertura frente a los intereses ciudadanos. Las mismas son gerenciadas con criterios de la empresa privada, buscando resultados y una minimización del costo prestacional.

Surgen así las nuevas "agencias" gubernamentales, perfiladas según distintas experiencias nacionales, que dan cuenta de una nueva organización post burocrática, con vocación de autojustificar económicamente su existencia institucional.

La emergencia de las "agencias" es un hito en las iniciativas europeas de implantación de una nueva orientación gerencial en la Administración Pública. Son fundamentales para la separación de funciones ejecutivas, de las encargadas de la formulación de políticas. Consideradas verdaderas unidades ejecutivas, estas agencias adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento. Se vinculan con sus respectivos ministerios o departamentos centrales mediante convenios plurianuales, los que determinan: el mandato político, los objetivos estratégicos, los recursos y las facultades delegadas. En su conducción, se designa a un profesional directivo que debe responder ante sus respectivos órganos político-estratégicos respecto del cumplimiento de los resultados prometidos. Las características centrales de esta teoría de la agencia se focalizan en:

- La existencia de un principal y un agente.
- El principal contrata al agente para desempeñar un servicio que necesita de la delegación de su autoridad decisoria con el propósito de aumentar la eficiencia.

Uno de los principales problemas de la agencia es asegurar que el principal (delegador de responsabilidad) sea servido lealmente, y que el agente sea compensado justamente en aquellas situaciones en las que su interés no coincida con los del principal.

Dos respuestas para el alineamiento de los intereses:

- Aumentar el flujo de información (indicadores de desempeño, rendición de cuentas, especificación clara de objetivos, criterios claros de incentivos y compensaciones).
- Contratación en el mercado (disciplina a los agentes).

En síntesis, podemos decir que los supuestos que orientaron las distintas Reformas estuvieron basados en la suposición de que el sector privado funciona mejor y en forma más eficiente que el Estado en la producción de bienes y servicios. Esta receta no ha dado los resultados esperados en los procesos reformistas de Argentina.

La necesidad de superar los problemas fiscales asociados con la expansión de las funciones del Estado durante el desarrollo de las políticas de bienestar marcó la tendencia de la Reforma a poner énfasis en los aspectos contables, a través de la racionalización del gasto público y de la reducción del déficit fiscal. Posteriormente, la preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado puso el acento en la orientación de la gestión hacia los productos ("outputs") de las políticas, y en la necesidad de incorporar las expectativas de los ciudadanos –ahora considerados "clientes"– en el diseño e implementación de los mismos. (Estévez, 2001)

La idea del NPM no es nueva, Von Mises (1974) en la década del '40 del siglo pasado, planteaba la alternativa entre gestión empresarial o gestión burocrática. Levantando las banderas del capitalismo como sistema que ha mejorado el bienestar material de las masas, trataba de distinguir el método de las oficinas públicas del de las empresas. Este autor aclara también que la gestión burocrática tiene resultados que no se reflejan como valor en el mercado.

*"Es inútil propugnar una reforma burocrática mediante el nombramiento de hombres de negocios" (...) "El Empresario que pasa a ocupar un cargo en la administración pública deja de ser empresario para convertirse en burócrata" (ibídem pag. 72).*

Interesantes reflexiones que nos permiten señalar que cualquier diferencia con la realidad de las épocas de las Reformas del Estado es

pura coincidencia. Existen numerosos ejemplos de empresarios devenidos en funcionarios públicos con la lógica de la empresa privada, que culminaron en fracasos estrepitosos.

Resumiendo podemos señalar que el NPM **no es nuevo**; tiene antecedentes fácilmente rastreables en la historia de las administraciones públicas durante el siglo XX; **no es público**, ya que rescata las ideas provenientes del sector privado y cuyo impacto dista de ser positivo por efecto del valor a adquirir en un tipo y otro de administración; y resulta difícil considerarlo **gerencial** (management), ya que la volatilidad de los funcionarios políticos, y la estabilidad de los funcionarios públicos distan de mostrarse con herramientas factibles de usarse en la administración pública.

El transplante de herramientas en forma acrítica y sin evaluar el posible impacto, basadas en modelos que provienen de otro tipo de sistemas político-económicos tiene una cuota importante de perspectiva negativa en su implementación. Si a eso le sumamos que la cultura organizacional de la administración pública nada en un mar distinto, el efecto redundante (y redundó) en una frustración más de las implementaciones generalistas que estamos acostumbrados en Argentina.

A diferencia de la Reforma del Estado que puede afectar tanto al Estado como a la Administración Pública, la Reforma Administrativa tiene como eje principal cambios en el aparato público (ver gráfico 1.1). Esta distinción es importante para observar, más adelante, la forma en que la introducción de nuevas tecnologías y herramientas de gestión tuvieron poco efecto para la realización de cambios administrativos.



## 3. Los hechos

*"En este mundo, nada está en su sitio, empezando por el mundo mismo"*

*E Cioran "Breviario de la podredumbre Taurus 1972.*

### 3. Los hechos: Las Reformas del Estado en Argentina

La historia de las Reformas del Estado en Argentina durante el siglo XX puede rastrearse hacia 1933, cuando por ley 11.671 se crea la primera Comisión de Racionalización de la Administración Nacional. Esta comisión intentará preparar un plan de acción en todas las oficinas públicas, cuyo objetivo principal fue (y lo será en la mayoría de los planes) reducir el gasto público. La Comisión tuvo su fin en 1935, dejando como resultados la elaboración de 15 informes finales evaluativos de la administración pública.

El gobierno peronista introdujo importantes roles al aparato público, aunque no específicamente como una Reforma del Estado; que igualmente generaron grandes cambios en el comportamiento social.

Quizás el primer intento orgánico de cambios en la administración del Estado haya sido el del Presidente desarrollista Arturo Frondizi (1958-62), con el "Plan de Racionalización y Austeridad" cuyos esfuerzos se centraron en modificar las funciones de la Administración Pública y por ende limitarlas, sobre la base de un esquema centralizado. Las principales normas que acompañaron este proceso tienen semejanza con las aplicadas en la actualidad (Decretos 10.974, 10.975, 10.976, 10.977 y 10.978 de 1958) referidas a: reducción de personal, jubilaciones, horarios uniformes en la administración pública, paso voluntario de empleados públicos al sector privado, etc.

Durante la presidencia provisional de José María Guido (1962-63) el organismo creado por el Presidente Frondizi, que tenía como objetivos planificar y auditar la reforma administrativa denominado CEPRA (Comité Ejecutivo para la Reforma Administrativa) dejó de funcionar, derogándose también las medidas de reforma anteriormente tomadas.

Con el gobierno militar de la Revolución Argentina en 1966, se dictan medidas de "*ordenamiento racional de la administración pública*" (Ley 17.614).

Durante el tercer gobierno peronista, en el año 1974, se crea el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa, con una duración efímera. Meses más tarde, en 1975, en plena convulsión política y social, se vuelven a aplicar medidas de reforma de la administración. El proyecto planificado fue denominado: "Pautas para un programa de racionalización y austeridad de la administración pública". Las medidas principales apuntaban a la contención del gasto público, la racionalización del personal y la prohibición de prórrogas de adscripciones y comisiones.

En 1977, por Decreto-ley 21.630 del gobierno de facto, se crea el Sistema Nacional de Reforma Administrativa, que encaró la problemática sobre tres actividades: Investigación, Organización y Sistemas, y Recursos Humanos.

Durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-89) son característicos los Decretos 2.192, 2.193 y 2.194, que intentan ordenar parcialmente la administración pública a través de retiros voluntarios, reforma del sistema salarial, horario uniforme, etc.

En esta apretada síntesis cronológica se puede observar que los intentos previos de modificaciones en el aparato público, sólo tenían ejes de cambios parciales, cuyos objetivos no apuntaban a transformar globalmente la estructura del Estado, sino ajustarse a vicisitudes coyunturales que atacaban sólo los síntomas de los problemas.

En el imaginario de los gobernantes de aquellos años, o incluso en sus discursos, las metas a conseguir se dirigían a logros mucho más ambiciosos. Sin embargo, la experiencia tan repetida de contención del gasto público, reducción del déficit fiscal y disminución de agentes de la administración fue fallida, tal como lo muestra la reiteración en la aplicación de fórmulas que, aunque trascendentes, duraban breves períodos (Blutman, 1998).

De todas formas, el problema no pasaba por la duración sino por la profundidad de las medidas. Ya sea por razones históricas, de política nacional o internacional, aunque se hubiesen aplicado las disposiciones legales a rajatablas, las mismas seguramente no hubieran implicado cambios sustantivos en el rol del Estado.

El proceso de transición democrática que comienza en 1983 con el Presidente Alfonsín apuntaló las características culturales del sistema. En un proceso no solucionado de crisis fiscal, endeudamiento e hiperinflación, los resultados no resultaban solventes ante el clamor participativo de la sociedad que, si bien veía con buenos ojos el fin de la dictadura, cuestionaba la eficacia de las políticas económicas. El reflejo espontáneo era que con la democracia no se comía, no se curaba, ni se educaba.

Ante esta perspectiva y la salida abrupta del gobierno radical en 1989, el nuevo Presidente se concentró en desarticular ideológicamente el perfil tradicional del peronismo. Para eso, acordó con los sectores del capital una nueva línea en la política económica que fue realizando pequeños acomodamientos (Rapanelli, Born y González como primeros ministros de Economía), hasta llegar a la política característica de este período, conducida desde el Ministerio de Economía por D. F. Cavallo.

El efecto negativo producido por el gobierno militar (1976-1983) y la imposibilidad de resolver el problema económico por parte del gobierno radical (1983-1989) que traía las fallidas políticas de los

sectores militares y liberales anteriores, encuentran una sociedad en parte desarticulada para pensar a largo plazo, y en parte agradecida por la solución en el corto plazo de la problemática de la hiperinflación arrastrada durante más de 15 años. La reelección presidencial post Pacto de Olivos y la Reforma Constitucional son indicadores del aval que se otorgaba a las decisiones desplegadas hasta ese momento. Sobre esta base se va a asentar la Reforma del Estado, articuladora de políticas en los diferentes ámbitos que incluyen la relación Estado-Sociedad

El debate sobre cuándo es Reforma del Estado y cuándo son Reformas Administrativas, persistirá. De hecho, aún continúa en los diferentes círculos intelectuales y políticos, sin haber logrado homogeneidad teórica alguna.

La Reforma del Estado en Argentina durante los '90 ha tenido análisis de distinta índole; no así las Reformas Administrativas, que fueron consideradas en una escala inferior. De hecho, gran parte de la discusión "cuasi periodística" ha equiparado, y por lo tanto confundido ambos términos.

Hablar de Reforma del Estado como de privatizaciones, ha traído mucha confusión en las discusiones contextuales, ya que se tratan ambos procesos como equivalentes. Un caso claro al respecto, es el decreto 575/90 modificadorio 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...*"

Como se señaló en el punto 2, el proceso de Reforma del Estado es más abarcativo que las propias privatizaciones de empresas públicas. De todas maneras, éstas últimas se incluyen como una "estrategia" que apuntala la Reforma. A los efectos de evitar confusiones, intentaremos adentrarnos en el debate aclarando lo que involucran las Reformas Administrativas del Estado, y la Reforma del Estado propiamente dicha.

La diferenciación entre un tipo de Reforma y otra no es menor. Mientras que la Reforma del Estado implica cambios estructurales a nivel social, político y económico, la Reforma Administrativa produce modificaciones, sustancialmente, en las formas de gestión del aparato público (Blutman, 1998). Es dable destacar que las Reformas Administrativas puestas en marcha han tenido también un fuerte sesgo en las variables del ajuste económico, repercutiendo en aspectos sociales y políticos.

*"Cuando 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 mas positivo que mejor. Menos estado es mejor que mejor Estado.”<sup>1</sup>*

Bajo el rótulo de Reforma del Estado aparecen ideas disímiles como privatización, retiro voluntario, descentralización. Las Reformas Administrativas, en cambio, parten de la idea de cambios menos abarcativos vinculados con el aparato burocrático. Está claro que la Reforma del Estado es un proceso político que reconfigura las relaciones de poder, pero las Reformas Administrativas estarían tocando instrumentos que también generarían transformaciones profundas (Oszlak 1999; Groisman 1991; Fleury 2002).

De esta forma, los cambios en el Estado se traducen en cambios de esa relación social, es decir de 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 intactas las relaciones sociales de dominación.

¿Cuáles fueron las razones argumentadas, valederas o no, que se han dado para impulsar una Reforma del Estado en Argentina? El argumento general ha sido el de la reestructuración del aparato productivo y administrativo del Estado para afirmar la supremacía del mercado, donde la eficacia aparece como el *leitmotiv* de la Reforma (García Delgado, 2001).

Algunos componentes centrales, aunque no exhaustivos, para el impulso de los procesos reformistas son los siguientes:

### *Plano Internacional*

- ✓ Alto proceso de Globalización de las economías.
- ✓ Fin de la Guerra Fría.
- ✓ Rol hegemónico de Estados Unidos.
- ✓ Creciente proceso de Reformas en los países centrales como Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda con reformas hostiles, y Suecia y Francia con reformas amigables .
- ✓ Medidas impulsadas por el Consenso de Washington (ver apartado siguiente).

---

<sup>1</sup>) Entrevista realizada al Dr. Oscar Oszlak en noviembre de 1992.

- ✓ Desarrollo de nuevas tecnologías y de sistemas de comunicación

### *Plano Político Interno*

- ✓ Estabilización del sistema democrático que facilita la toma de medidas en un marco constitucional.
- ✓ Bipartidismo, con expresiones de los partidos mayoritarios no muy alejadas entre sí, (campaña política del año 1989 E. Angeloz de la Unión Cívica Radical y C. Menem del Partido Justicialista).
- ✓ Débil rol de la oposición y de los sectores de izquierda y liberales.

### *Plano económico*

- ✓ Agotamiento del modelo sustitutivo. Crisis del Estado Benefactor al no poder absorber y dar respuestas a las crecientes demandas de la sociedad.
- ✓ Hiperinflación.
- ✓ Endeudamiento externo: este elemento fue uno de los argumentos de los organismos internacionales que demandaron una disminución en el intervencionismo estatal a los efectos de reducir la crisis fiscal. Se enfatizan los beneficios del libre mercado, desconociendo que quienes impulsaron la toma de deuda fueron los mismos que después justificaron el ajuste en el aparato público.
- ✓ Deuda Interna.
- ✓ Crecimiento de los niveles de pobreza.
- ✓ Altos niveles de desocupación.
- ✓ Déficit fiscal.
- ✓ Alto gasto público.
- ✓ Proceso de Globalización.

### *Plano Social*

- ✓ Peso de la estructura sindical.
- ✓ Desdibujamiento de la representación de los grupos sociales en los partidos políticos.
- ✓ Envejecimiento poblacional que repercute en el sistema de pensiones y jubilaciones.

- ✓ Transformación del perfil laboral con el crecimiento de los trabajadores de "cuello blanco" (bancos, financieras, etc.).
- ✓ Aparición de numerosas organizaciones no gubernamentales.

### *Plano Institucional*

- ✓ Desajustes en la composición del empleo público (producto de numerosas medidas de retiro, prescindibilidad y pases a disponibilidad)
- ✓ Consideraciones acerca del exceso de personal público.
- ✓ Falta de personal especializado en algunas áreas.
- ✓ Inexistencia de carrera laboral en el aparato público.
- ✓ Falta de capacitación de los empleados.
- ✓ Multiplicidad de regímenes laborales en las distintas organizaciones públicas.
- ✓ Cultura organizacional asociada parcialmente a los modelos weberianos.

En este marco las políticas para el desarrollo de proceso de Reforma estuvieron signadas por lo que se denominó Consenso de Washington. Este grupo de propuestas marcó el escenario donde se desplegaron posteriormente las Reformas del Estado en los diferentes países del continente.

### Neoliberalismo y Consenso de Washington

El resurgimiento del liberalismo durante los '90, se había tornado prácticamente hegemónico. Aunque en el llamado Primer Mundo parece estar en retirada, luego de ciertos fracasos y derrotas que dejaron marcas indelebles, aún tiene fuertes seguidores en nuestro continente (Cassin, 1997).

Si bien el suyo es un discurso muy simple, no puede ser tildado de ineficaz en cuanto a su poder de seducción y de convencimiento sobre los decisores fundamentales de nuestros países (sean éstos líderes políticos, empresarios, técnicos e incluso sindicalistas, y otros actores sociales no menos importantes).

Sus "recomendaciones" tenían por meta clausurar definitivamente el ciclo mercadointernista y de sustitución de importaciones, así como la fuerte presencia estatal, tanto en su

faceta reguladora/interventora/productora como en la social/garantista.

Sería esto último la causa de la crisis. El Estado Benefactor e Interventor -a la latinoamericana-, fue visualizado como el verdadero obstáculo que impedía el libre funcionamiento del mercado, trabando asimismo la competencia, la actividad empresarial y el aprovechamiento, por parte de cada país, de las ventajas comparativas propias.

La receta fue, por tanto, también simple: restricción de la intervención estatal (salvo en cuestiones que tuvieran que ver con el mantenimiento del orden social y los problemas agudos que esta transición pudiera conllevar), apertura de la economía y pleno funcionamiento del mercado.

En el caso de la Reforma del Estado en Argentina, ha sido catalogada como de características neoliberales, por estar sustentada en un corpus teórico que impulsaba el ajuste y la disciplina fiscal, la reducción del papel del Estado, el control del gasto público, etc. El modelo que amparaba esta política se corporizaba en el influjo internacional producido por el Consenso de Washington. En un interesante artículo que resumimos más adelante, se destacan los principales puntos del Consenso y su aplicación a la Argentina (Escliar-Rodríguez, 2004).

John Williamson, investigador del Instituto Internacional de Economía de Washington, trazó en 1989 diez recomendaciones de reforma económica, que gozaban del respaldo unánime del Departamento del Tesoro de los EEUU y de los organismos de crédito internacional, y que se pensaron para revertir el retroceso económico de América Latina.

Las medidas propuestas, orientadas a mejorar la eficiencia y competitividad, se hallaban vinculadas a ajustes de tipo estructural; y al crecimiento a través de la estabilización de precios.

La década del '80 estuvo caracterizada por una crisis de endeudamiento, inflación, estancamiento económico y altas tasas desempleo. Se llamó la "la década perdida".

El Consenso de Washington propuso una solución a aquellos países que quisieran solucionar sus problemas. Sus bases eran el logro de una política macroeconómica sana (baja inflación, contención del déficit fiscal, cuentas externas equilibradas), economías abiertas con desregulación comercial y financiera, y privatización y desregulación de la economía con una promoción del rol del mercado, a la vez que reducción del Estado.

Estas reglas fueron impuestas a través de condicionamientos para el otorgamiento de préstamos por parte de los organismos y los programas de ajuste estructural. Dentro de los cambios "propuestos"

(impuestos) por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial también se terminó con el modelo vigente hasta entonces. La sustitución de importaciones fue reemplazada por la promoción de exportaciones, dada la imperiosa necesidad de conseguir divisas para hacer frente a los pagos del servicio de la deuda.

Las políticas del Consenso de Washington se basaban en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción de un Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente, cuanto más pequeño sea el Estado, mejor Estado será.

Para ello, pretendían aplicarse los siguientes puntos:

#### 1. Equilibrio fiscal y ahorro elevado.

Alta inflación, déficit fiscal. Era necesario bajar los costos salariales de la administración pública, pues éstos representaban una gran proporción del gasto público. Para eso, no sólo deberían bajarse las remuneraciones, sino también deshacerse del "exceso" de personal. Había que reconstituir las instituciones, con el objetivo de lograr el control y gestión de una administración pública moderna y eficiente, y así reducir los gastos militares en aquellos países subdesarrollados con un gasto elevado. No sólo debía lograrse el equilibrio fiscal, sino también un ahorro privado elevado.

#### 2. Reforma Impositiva:

Se buscaba ampliar la base imponible y mejorar la administración impositiva.

#### 3. Tipos de cambio competitivos:

Un modelo basado netamente en promover las exportaciones, y no en sustituirlas, necesitaba de un tipo de cambio que unido con este objetivo.

Los países que han permitido un tipo de cambio atrasado, sufrieron un deterioro en su balanza comercial (las importaciones crecieron más que las exportaciones).

El nuevo consenso propuso un tipo de cambio flexible con banda móvil, con el propósito de estimular las exportaciones.

#### 4. Prioridades en el gasto público:

Era prioritario proveer de salud y educación como modo de promover el desarrollo, para generar así capital humano.

Es menester que de esto se ocupe el Estado y no el mercado, pues éste último generará una oferta insuficiente de recursos humanos y a un costo más elevado que si lo hiciera el gobierno. El Estado debería servir como complemento de los mercados, haciendo que el mercado funcione mejor.

#### 5. Liberalización comercial:

Luego del proteccionismo de décadas anteriores, era necesario abrir las barreras que impedían que el comercio se efectuara entre las naciones.

#### 6. y 7. Privatización y desregulación:

La privatización era necesaria y muy conveniente. Los gobiernos no debían vacilar en liquidar empresas no rentables, con lo que las empresas estatales restantes se podrían administrar mucho más eficazmente.

Sin embargo, como es sabido, las primeras empresas en venderse han sido las superavitarias.

El objetivo de las privatizaciones era cambiar los incentivos que enfrentaban las firmas y, de esta forma, mejorar la eficiencia. No sólo las empresas estatales eran ineficientes, sino que sus pérdidas contribuían a acrecentar el déficit fiscal, reforzando la inestabilidad macroeconómica. Las privatizaciones solucionarían dos problemas: mejorarían la eficiencia y reducirían el déficit fiscal.

Pero las privatizaciones no tuvieron el éxito esperado. Para evitar los excesos ocasionados por los monopolios era necesaria la regulación, como una forma de promover la competencia.

El hecho de ser monopolios, sumado a una inadecuada regulación, permitió a las empresas privatizadas aumentar las tarifas y no realizar los planes de inversión convenidos en los contratos. La desregulación del mercado laboral y del mercado de capitales era otro punto recomendado en el Consenso.

La desregulación del mercado de capitales eliminó las trabas que impedían la libre circulación de capitales. En América Latina, esto facilitó la entrada de *capitales-golondrina*.

#### 8. Supervisión Bancaria:

Desregulación financiera, cuyo objetivo eran tasas de interés determinadas por el mercado.

#### 9. Derechos de propiedad:

Necesidad de garantizar y definir con claridad los derechos de propiedad, que fueran accesibles a todos por igual y a un costo razonable.

#### 10. Inversión extranjera directa:

Supresión de aquellas barreras que impidiesen la entrada de empresas extranjeras, las empresas nacionales y foráneas deberían competir en igualdad de condiciones.

La introducción de nuevas empresas en mercados internos protegidos obligaría a las empresas nacionales a aumentar la eficiencia y bajar los precios para hacer frente a la nueva competencia.

Las reformas estructurales implementadas en América Latina tuvieron resultados positivos en lo que hace a la estabilidad macroeconómica, la inserción internacional y al inicio del crecimiento económico, pero también un crecimiento muy pobre del producto bruto, un aumento de la vulnerabilidad externa, empeoramiento de la distribución del ingreso y los niveles de pobreza a la vez que recurrentes crisis financieras.

En relación a lo expresado sobre el Consenso de Washington, es necesario aclarar que las medidas impulsadas no deben ser vistas como la causa de las transformaciones en los países en desarrollo, sino como un efecto de medidas que se venían gestando desde períodos anteriores, y que dan coherencia conceptual a lo que ya estaba en marcha.

Posteriormente hubo un Consenso de Washington II y hasta un III, ampliando la lista original.

Birdall (2001) comenta que Williamson observó que las medidas planteadas estaban orientadas hacia la eficiencia, no hacia la equidad. Para ello planteó diez medidas más una para revertir los efectos de las políticas primigenias del Consenso. Igualmente aclaraba que esas medidas no estaban consensuadas y sólo respondían a mecanismos para mejorar la situación de los países. Se presentan tres factores centrales: Primero, la evidencia de que América Latina ha progresado, muy escasamente, en la batalla contra la pobreza y la desigualdad del ingreso. Segundo, la creciente preocupación por los efectos de la globalización, ya que, amén de sus beneficios, ésta puede también aumentar la inestabilidad, la inseguridad laboral y las mermas salariales para los obreros no especializados. Tercero, a partir de los estudios económicos sobre América Latina, es cada vez más evidente que la pobreza y el alto índice de desigualdad en el acceso a la tenencia de la tierra, a la educación y a otros bienes, más que síntomas de bajo crecimiento, son en realidad sus causas.

Las 10 herramientas más una son (ibídem):

1. Disciplina fiscal reglamentada.
2. Atemperar las expansiones y contracciones del mercado.
3. Redes automáticas de protección social.
4. Escuelas también para los pobres.
5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás.
6. Dar oportunidades para la pequeña empresa.
7. Protección de los derechos de los trabajadores.
8. Abordar abiertamente la discriminación.
9. Sanear los mercados de tierras.

## 10. Servicios públicos al servicio de los consumidores.

### Más 1. Reducir el proteccionismo de los países ricos.

Si bien estas herramientas pueden ser consideradas importantes para el desarrollo de los países, su implementación ha sido escasa, quedando en realidad los impulsos del Consenso como elementos vigentes.

Estas respuestas a las medidas del Consenso son expresiones de deseos a la fortaleza que se imprimieron, en los países en desarrollo, a las políticas neoliberales. Cabe destacar que en ningún punto se observa algún llamamiento a mejorar las capacidades institucionales y de recursos humanos en el aparato público. Por ende, los aspectos de la cultura de las organizaciones públicas quedan inalterables ante el embate de políticas de características netamente fiscalistas.

### 3.1. Componentes centrales de la Primera Reforma del Estado en Argentina<sup>2</sup>

Resulta conveniente distinguir los objetivos explícitos deseados, de los implementados realmente; es decir, diferenciar lo verbalizado de lo práctico.

Durante la mayor parte del siglo pasado hubo intentos de modificación de la administración del Estado que, dadas sus características, no implicaban procesos de Reforma de Estado por lo parcial de las medidas y lo pobre de los resultados obtenidos. Como ya señalamos, hay una considerable diferencia entre lo que se denomina Reforma de la Administración Pública y Reforma del Estado. En el primer caso nos hallamos frente a cambios que implican principalmente las formas de gestión; mientras que en el segundo, los objetivos son más amplios, y abarcan las reglas de juego político que se establecen con la sociedad.

Si nos quedáramos solamente con lo verbalizado, podríamos llegar a decir que históricamente cada gobierno introdujo cambios trascendentes en el Estado. En relación a esto último, los objetivos planteados desde julio de 1989 respecto de la Reforma del Estado fueron:

*"Un sector público con capacidad de decisión, moderno y eficiente. Mejor asignación y utilización de recursos, a través de:*

- *Privatización de empresas públicas y sociedades del Estado.*
- *Regulación de mercados monopólicos de servicios públicos.*
- *Reforma administrativa.*

---

<sup>2</sup> Se rescatan elementos desarrollados en Blutman, 1998.

- *Reforma del sistema de administración financiera y control de gestión.*

- *Desregulación."*

Quedándonos con estos objetivos, esbozados desde el Poder Ejecutivo, encontramos nuevos elementos en relación con programas de reforma anteriores, pero la línea que describiría la estructuralidad de la misma resultaría muy tenue.

En julio de 1989, con la asunción del Presidente Menem, comienza un proceso de reforma política y económica. Las leyes 23.696 y 23.697 serán el "... marco normativo y programático de la transformación estructural..."

Cuadro 3.1.: Resumen leyes de Reforma del Estado y Emergencia económica

<p>La ley <b>23.696</b>, denominada de Reforma del Estado o de Emergencia Administrativa comprende principalmente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración del estado de emergencia para toda la administración pública nacional.</li> <li>- Intervención de todos los entes públicos nacionales centralizados y descentralizados, con excepción de las Universidades.</li> <li>- Privatización o participación del capital privado en empresas públicas.</li> <li>- Mecanismos de funcionamiento de los programas de propiedad participada a partir de las empresas sujetas a privatización.</li> <li>- Protección del trabajador.</li> <li>- Contrataciones de emergencia y mecanismos para los contratos vigentes con el Estado.</li> <li>- Suspensión de sentencias y laudos contra el Estado.</li> <li>- Plan de emergencia del empleo.</li> </ul>	<p>La ley <b>23.697</b> de Emergencia económica incluye, como principales temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder de policía de emergencia del Estado.</li> <li>- Suspensión de subsidios y subvenciones.</li> <li>- Reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina.</li> <li>- Suspensión del régimen de promoción industrial y promoción minera. Se reduce el 50% de los beneficios otorgados a las empresas promovidas.</li> <li>- Régimen de inversiones extranjeras, similar tratamiento que al capital nacional.</li> <li>- Suspensión del régimen de compra nacional.</li> <li>- Impedimentos de contratos o designaciones de empleo en la administración pública, empresas y sociedades del Estado.</li> <li>- Régimen penal tributario y previsional, saneamiento de obras sociales, venta de inmuebles innecesarios, etc.</li> </ul>
--	--

Como se aprecia en esta síntesis, los cambios introducidos con la Reforma no son nada desdeñables.

*"Que el dictado del presente encuentra sustento en la necesidad y urgencia con que el Estado debe enfrentar la emergencia*

*excepcional...*”; esta cita corresponde a los considerandos del decreto 1503/92, que ratifica dos mecanismos utilizados para el proceso de Reforma: por un lado, el sustento legislativo encuadrado por las leyes 23.696 y 23.697 que le permiten al Poder Ejecutivo una gran movilidad para implementar modificaciones sustanciales en todo el aparato público. Como lo muestra la mayoría de los decretos relativos a la temática en cuestión, los vistos y considerandos de éstos son justificados, principalmente, a partir de las dos leyes mencionadas.

Por otro lado, se utilizaron mecanismos de tipo excepcional como fueron los decretos de necesidad y urgencia.

No sólo la movilidad, también la rapidez le imprimió el dinamismo necesario al proceso de Reforma, permitiendo la instrumentación de cambios con menores riesgos de obstáculos e impedimentos. De esta forma, se evitaba entrar en una confrontación constante, aplicando lo que comúnmente se denominan “políticas de cirugía mayor”.

Esta posibilidad de movimientos se expresa en dos hechos relevantes: abundancia de normas (especialmente decretos) y como consecuencia, desprolijidades en su implementación.

Como dato llamativo, podemos señalar que entre julio de 1989 y diciembre de 1992 se aprobaron casi 1000 normas<sup>3</sup>, entre leyes, decretos y resoluciones relacionados directa e indirectamente con la Reforma del Estado. De éstos, más de 800 corresponden sólo a decretos del Poder Ejecutivo.

La dispersión normativa resultó muy grande; también las confusiones temporales. Pero en líneas generales la articulación legislativa se asentó sobre la base de cambios que manifestaron grandes transformaciones respecto a etapas históricas anteriores.

A nuestro juicio, dichas transformaciones reposan sobre cuatro ejes principales: a) Transformación del papel del Estado, b) Estabilidad económica, c) Cambios organizacionales y reestructuración del aparato institucional y d) Políticas de Recursos Humanos.

Resulta necesario aclarar que estas cuatro dimensiones no se comportan como compartimientos estancos, sino que entre ellas existen múltiples vinculaciones. La clasificación tiene por objetivo el ordenamiento de las políticas desplegadas para el logro de lo que se ha llamado el proceso de Reforma del Estado.

---

<sup>3</sup>) El número se extrajo de una base de datos propia, a la que se han incorporado leyes y decretos referidos a títulos como: Administración Pública, Reforma del Estado, deuda pública, privatizaciones, presupuesto, empleo, impuestos, sesiones extraordinarias, etc. En el caso de las resoluciones, sólo se han incluido aquellas que tienen cierta relevancia en relación a los temas enunciados.

### 3.1.1. Transformación del papel del Estado

El rol que cumple el Estado tenderá a variar sustancialmente. Esta afirmación se comprueba en ciertos procesos realizados, siendo el más difundido de ellos la **privatización** de las empresas públicas. Una de las primeras medidas implementadas fue la creación de una comisión para la privatización de los medios de comunicación.

Durante el Gobierno del Presidente Alfonsín habían intentado privatizarse dos empresas, que representaban supuestamente el prototipo de empresa de las cuales debía desprenderse el Estado: ENTel y Aerolíneas Argentinas, mencionadas en los anexos de la Ley 23.696 como empresas "sujetas a privatización" (o concesión total o parcial).

Aunque eran varios los objetivos a los que se apuntaba, vale la pena detenerse en algunos que contradicen las propias metas del gobierno. Se pueden ver en las normas reglamentarias para la privatización de ENTel (Dec. 731/89), donde se enuncia: "*Que el Gobierno Nacional tiene por objetivo **desmonopolizar y desregular** el servicio de telecomunicaciones...*"<sup>4</sup>. Habría que analizar en qué medida se buscaban estos objetivos realmente, ya que en la mención del art. 3º del Decreto se preveían tres áreas (posteriormente dos) claramente delimitadas, que impedían cualquier tipo de competencia.

Esto evidencia que los objetivos perseguidos de desmonopolización y desregulación generaban, contradictoriamente, mecanismos de regulación limitativa para intervenir en el mercado telefónico con "*cinco (5) años de exclusividad para prestar los servicios telefónicos básicos en la región adjudicada.*" (Ibídem art. 10), conformándose verdaderos monopolios en esas mismas regiones.

El caso de la privatización de Aerolíneas Argentinas fue distinto, ya que el Estado se garantizaba una participación accionaria no mayoritaria. No importaba tanto el cómo sino el qué. La privatización no buscaba, como creía el imaginario social, maximizar la eficiencia de la empresa pública, sino exponer con urgencia estos casos en los "mass media".

Una de las características centrales del proceso de Reforma del Estado ha sido la continua corrección de políticas a aplicar, traducidas en una innumerable cantidad de decretos modificatorios<sup>5</sup>. En este sentido, los casos de ENTel y Aerolíneas Argentinas son claramente ilustrativos.

---

<sup>4</sup>) El subrayado en negrita es nuestro.

<sup>5</sup>) Después del Dec. 575/90 aparece el 667/90 con un gran número de cambios en la privatización de las telecomunicaciones, lo destacable de este último decreto es que sus considerandos ya no son tan abarcativos como en el decreto anterior (Dando la pauta de que, tal vez, ya no era tan importante justificar las modificaciones).

Resulta llamativo que en una de las primeras modificaciones a los pliegos de bases de los entes mencionados aparezca una identificación muy estrecha de las privatizaciones con la Reforma del Estado, dando como igualadas ambas instancias; "*Que resulta necesario y conveniente definir, para todos los procesos de privatizaciones y/o Reforma del Estado...*" (Considerandos Dec. 575/90).

Esta identificación se suma a la confusión ya existente, propia de normas que salían sin una planificación previa. El equívoco es de carácter conceptual, pues se iguala una "*estrategia*" -la de las privatizaciones-, a una instancia más profunda que corroe otras dimensiones y en la que se involucran otros actores sociales (todos) como la de Reforma del Estado.

Otro de los aspectos de la política privatizadora estuvo vinculado a las inversiones con el mínimo riesgo y la máxima ganancia, como el Programa de Reconversión Vial: "*Que resulta procedente racionalizar el accionar de la Dirección Nacional de Vialidad, conviniendo con las provincias y transfiriendo al sector privado todas las actividades que éste pueda realizar.*" (Vistos y considerandos Dec. 823/89)

La necesidad de obtener financiamiento en forma urgente -entre otras razones debido al cierre del crédito internacional-, llevó a otorgar concesiones para la explotación de gran parte de las rutas nacionales. De las experiencias recogidas se deduce que la primera inversión realizada por las empresas beneficiadas fue la construcción de las "garitas" para el cobro del peaje.

La vorágine de la ola privatista planteaba dejar las empresas en la mejor posición posible para su venta. En el caso de la Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA, Dec. 943/89) previendo su futura privatización se aplicaría "*... un plan global de redimensionamiento...*" (Ibídem, Considerandos).

En América Latina, la producción y explotación de los hidrocarburos, principalmente los derivados del petróleo, está mayoritariamente en manos del Estado. Tanto Venezuela como México han utilizado este recurso para derivar sus excedentes monetarios hacia otras áreas económicas y sociales. Si bien Argentina no es un país predominantemente productor de esa materia prima, había logrado crear una empresa, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que permitía un autoabastecimiento en esa área.

Durante el gobierno del Presidente Alfonsín se intentó diseñar una política petrolera a través del denominado *Plan Houston*. Aunque con un enfoque distinto, es durante la administración del Presidente Menem cuando se prepara una estrategia de progresiva desvinculación del Estado.

En síntesis: los objetivos de privatización estaban en marcha. Las desprolijidades de la puesta en funcionamiento no se tenían en cuenta; sólo importaba el logro de las metas propuestas. Estos eran parte de los ajustes y reacomodamientos que se daban en medio de la premura de la Reforma.

Otro de los objetivos centrales de la política gubernamental ha sido la **desmonopolización** del rol empresario asumido por el Estado en algunas áreas, intentando -al menos en teoría-, lograr mayor grado de competitividad en el mercado sin la intervención estatal.

Esto se logró parcialmente en el caso de la explotación de hidrocarburos, donde se licitó gran cantidad de áreas de explotación, restándole a YPF el papel predominante que hasta ese momento poseía.

Sin embargo, en otros ámbitos y a pesar de las intenciones propuestas, el producto resultante fue un proceso inverso al de desmonopolización, es decir una *remonopolización* o privatización del monopolio. Tales son los casos de ENTel (Telecom y Telefónica), Segba (Edenor y Edesur), Obras Sanitarias (Aguas Argentinas), Gas del Estado (Metrogas), etc.

Este proceso de remonopolización es reconocido recién en el caso de la reconversión del sistema energético, para lo que se plantea la necesidad de eficiencia y tarifas razonables.

Volvemos a observar la diferencia entre los hechos y el discurso, éste último posteriormente corregido. A pesar de estas modificaciones, los objetivos de transformación en vez de alterarse, parecen por el contrario afirmarse aún más cuando se troca la libertad del mercado por la libertad del empresario.

El tercer elemento para tener en cuenta en los cambios en el papel del Estado es la **desregulación**, con que se dio más importancia a los mecanismos de autorregulación del mercado, que a las posibles interferencias desde el Estado.

Este mecanismo comenzó avanzar tímidamente en áreas de la producción Argentina como la de los hidrocarburos, en cuanto a lo efectivamente puesto en práctica y no a lo simplemente verbalizado. La estructura de la desregulación se instaló en 1991 con el decreto 2284/91, que junto a las leyes 23.696 y 23.697 y los decretos 435 y 612 puede ser considerado como otra de las *meganormas*. La denominación es en razón de que en su articulado los cambios son de características omnicomprensivas, ya que se hace alusión a un sinnúmero de estamentos.

¿Hasta qué punto el decreto de desregulación no introducía nuevos mecanismos de regulación, en este caso en términos políticos?

Un cuarto dispositivo es el de **descentralización** de determinadas actividades asumidas desde el aparato central. A pesar de que este concepto tuvo una gran difusión teórica, en el caso específico de Argentina su comprobación empírica se ha visto reducida; la descentralización supone transferencia para la toma de decisiones distintas de las concepciones de deslocalización o desconcentración, donde lo que se traslada es las decisiones de la unidad central.

Nos encontramos nuevamente con un mecanismo que modifica las relaciones entre el Estado y la sociedad, el reclamo por escuelas, salarios, etc. Esto no repercute en el Estado Nacional, sino que traslada la responsabilidad a los Estados provinciales y/o a los municipios. En realidad, en algunos casos podría pensarse que lo que se descentraliza es el conflicto.

Las transformaciones en el papel del Estado no se atuvieron solamente a las cuatro estrategias descritas precedentemente. A éstas se le sumarán los mecanismos de contralor que implementará el Estado para garantizar el funcionamiento global de los cambios efectuados y a efectuar. Los antiguos **sistemas de control** parecen no adaptarse a las transformaciones venideras y en curso, de allí que no sólo se aceptaron los mecanismos existentes sino que se instala una maquinaria relativamente nueva.

Al privatizarse ciertas empresas estatales, se crean organismos del Estado que controlan el nuevo funcionamiento privado; como el caso de los **entes reguladores** del agua, energía, teléfonos, algunos de ellos previstos en los mismos reglamentos de las privatizaciones y otros como el del Gas, aprobados separadamente por el Congreso (Ley 24.076).

Aparecen también nuevos organismos de carácter nacional como la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación.

En el ámbito de la Justicia, se aprueba por ley el aumento de los miembros de la Corte Suprema, que pasaría a tener 9 miembros en vez de los 5 existentes (Ley 23.774). Se intentaba de esta manera, generar un contrapeso en relación a los jueces nombrados en el anterior período presidencial.

El carácter de las **políticas sociales** estuvo vinculado al asistencialismo en aquellos gruesos "agujeros sociales" que requerían de urgente solución. Al poco tiempo de asumido el gobierno del Presidente Menem, se implementó el Bono Nacional de Emergencia (Dec. 400/89), el boleto para estudiantes secundarios (Dec. 350/89) y el suministro gratis de ciertos medicamentos bajo receta (Dec. 422/89).

Por ley 23.740 se implementó, dentro de la emergencia económica, el programa de emergencia social, que implicó el aporte

obligatorio de las personas físicas del país que hubieren obtenido ganancias durante 1988 de más de 300.000 australes.

La fragmentación de las políticas sociales, y la atomización de los recursos en programas sin una planificación clara, facilitaron el enjambre jurídico, lo que a su vez impidió que el tema hallara una senda concreta. Aunque podríamos decir, que quizás la senda fue esa misma fragmentación.

El tema central en la transformación del Estado y las **relaciones con las provincias** probablemente haya sido la firma del pacto fiscal en agosto de 1992 (ley 24.130), que garantizaba a las provincias un piso mínimo de ingreso mensual neto de 725 millones de pesos. Previo a este acuerdo, los criterios establecidos resultaban sumamente confusos.

Uno de los mecanismos más utilizados para paliar el déficit de financiamiento de las provincias fue el de utilizar adelantos del Tesoro (nunca suficientes), que quizás haya sido una de las razones centrales para ordenar las cuentas públicas entre Nación y provincia a través del pacto fiscal mencionado.

A raíz de los cambios desatados en el Estado Nacional a partir de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, varias provincias se hicieron eco, y se dispusieron leyes equiparables al interior de cada uno de estos Estados. Como las medidas resultaban declarativas y las provincias continuaban endeudándose, el Ministerio de Economía estableció la posibilidad de brindar asistencia técnica y operativa a las provincias para la Reforma del Estado y los procesos de privatización (Dec. 2408/91 art. 13).

La búsqueda del Estado Nacional de desprendimiento de ciertas actividades, se planteó también para actividades distintas a la salud y la educación, como fue el caso de los ferrocarriles, en donde se puso a las provincias ante la decisión de optar por la explotación o el cierre del ramal (Dec. 532/92). También se transfirieron inmuebles y tierras fiscales pertenecientes al Estado Nacional (Ley 23.967 y 24.146).

De la gran desorganización preexistente, se fue pasando a una creciente articulación sustentada en el pacto fiscal y en el desprendimiento de acciones del Estado hacia las provincias, hecho característico del proceso global de Reforma del Estado.

Desde un primer momento aparece la idea de una concertación con **distintos sectores de la sociedad**, conformándose paralelamente distintos consejos y foros. Los organismos intersectoriales creados tenían objetivos sumamente ambiciosos, lo que tuvo como resultado su desaparición directa o en forma tácita<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup>) Fue interesante el proceso de búsqueda de varios de ellos para corroborar su continuación o disolución. En el Ministerio del Interior, que debía presidir el Consejo Asesor para el Proyecto Nacional, se desconocía su existencia sin haberse derogado el decreto que lo creaba. Ocurría algo parecido en el

Resulta evidente a partir de esto, que las diversas estructuras creadas anteriormente tenían un fuerte sesgo burocrático que impedía la participación.

### 3.1.2. Estabilidad económica

Así como en anteriores gobiernos se apuntó a la reducción del déficit fiscal, la **política tributaria** desplegada a partir de julio de 1989 tuvo también como objetivo su disminución.

Si bien con las primeras medidas de ajuste subsistieron determinados privilegios fiscales como con la promoción industrial y la promoción minera<sup>7</sup>, (suspendida, pero sólo en un 50% durante 180 días, de acuerdo a la Ley 23697 Cap. IV y V), el gobierno había decidido poner énfasis en el aumento de la recaudación, por lo que se buscó concentrar en la creada Secretaría de Ingresos Públicos: la Administración Nacional de Aduanas, la Dirección General Impositiva y el Tribunal Fiscal de la Nación (Dec. 1202/89).

El instrumento central de la política fiscal estuvo dirigido a la obtención de recursos en la forma más inmediata posible, dadas las necesidades de paliar el elevado gasto público. Para ello, se fomentó desde el Congreso una fuerte presencia del Impuesto al Valor Agregado, IVA.

Si bien se instrumentó todo un cuerpo legal represivo que permitió el aumento de la recaudación, esto no impidió que se constituyeran regímenes de presentación espontánea de pago, prórrogas o planes de facilidades (Dec. 1299/89, 1646/90, 1809/90, 292/91, 2413/91, 631/92). Si la política era recaudar, se establecía el doble juego del "garrotazo y el salvavidas" simultáneamente. Cada uno de esos mecanismos de facilidades se planteaba como el último a otorgar, y se aseveraba que en adelante persistiría un seguimiento riguroso a los infractores.

En líneas generales, podemos decir que la legislación impositiva fue abundante en cuanto a la cantidad de rectificaciones y modificaciones, no así en los tipos de impuestos, que se fueron concentrando en torno al IVA. La Dirección General Impositiva (DGI), y la Aduana se convirtieron en dos piezas centrales en la obtención de fondos. No por casualidad fueron dos de los entes en los que no se mantuvieron las cláusulas de congelamiento de vacantes, por el contrario, fueron grandes receptores de recursos humanos.

La necesidad de mantener una continuidad en ascenso de la recaudación fiscal pasó a ser un elemento clave de la estabilidad

---

Ministerio de Educación, con la Comisión para la Transformación Educativa. El resto adquiriría características similares.

<sup>7</sup>) Las empresas extranjeras se beneficiarían de la misma manera que las nacionales (Dec. 1155/91).

económica. Si bien en los papeles podía aparecer como algo circunstancial, la disminución de la recaudación podría comprometer el plan en su conjunto.

Las intenciones de **reducción del gasto público** van íntimamente ligadas a la política tributaria y fiscal en general.

Este tipo de política no es novedosa, se presentaba recurrentemente como eje de las distintas disposiciones de reforma. El constante uso del latiguillo "debemos reducir el gasto público", se muestra en la mayoría de los casos sólo como algo discursivo, que pocas veces resulta en un verdadero objetivo puesto en práctica.

Temas como la privatización de empresas "económicamente ineficientes", reducción de personal en la administración pública, congelamiento de vacantes, fin de subsidios y subvenciones, suspensión de juicios al Estado, etc. fueron y son tomados en la actualidad como medidas de reducción y/o contención del gasto público. Al igual que en los otros temas tratados, lo que aparece como una decisión técnica no es más que una decisión político-ideológica.

¿Qué privatizar?, ¿qué desregular?, ¿qué tipo de impuestos cobrar o en qué gastar?; no son sólo las preguntas que se hace un especialista en el área, sino las resultantes de complejos mecanismos de articulación de intereses, encuadrados en un determinado modelo de Reforma.

Los altísimos niveles inflacionarios de finales de 1989, impulsaron a la población a buscar mecanismos que eludiesen la depreciación de sus ahorros colocándolos en la plaza financiera a tasas muy elevadas. Esto llevó a las autoridades gubernamentales a obligar, vía decreto, al **canje de plazos fijos por bonos del Estado**, o bonex. De esa manera se intentaba cortar drásticamente la espiral inflacionaria, generada por la especulación financiera, aunque al costo del aumento de la deuda interna.

Si bien esta medida de canje tuvo características extremadamente coyunturales, le permitió al gobierno encauzar la estabilidad económica, afirmada un año más tarde con el Plan de Convertibilidad.

La Argentina ha sobrevivido a elevados índices de inflación, que llegaron incluso a denominarse *picos de hiperinflación*. Desde julio de 1989 se desplegaron intentos para detener esos procesos crecientes, cuyo punto cúlmine se vio reflejado en el **Plan de Convertibilidad**, mediante la Ley de Convertibilidad del Austral (Nº 23928 y Dec. reglamentarios 529/91 y 941/91). Con esta medida, se buscaba un sistema bimonetario a través de la dolarización de la economía, para lo cual debería estar equilibrada la cantidad de reservas en dólares en

el Banco Central, con circulante en moneda nacional. La relación con el tipo de cambio sería de 1 dólar por cada 10.000 australes<sup>8</sup>.

### Cuadro 3.2: Ley de Convertibilidad Nº 23928

<p>Art. 1: dólar igual 10.000 australes.</p> <p>Art. 4: inembargabilidad de las reservas.</p> <p>Art. 7: no se puede indexar ni actualizar.</p> <p>Art. 8: sentencias judiciales mecanismos de actualización.</p> <p>Art. 10: derogación de todas las normas de indexación.</p>
---

Previo al dictado por parte del Congreso de lo que se llamaría la ley de Emergencia Económica 23.697, el Poder Ejecutivo expide los decretos 377/89 y 570/89 sobre **Deuda Pública Interna**.

Lo que se dio en llamar el "festival de bonos" había producido un incremento abultado de la deuda doméstica, que llegó en 1989 a 17.308 millones de dólares. Ante la virtual cesación de pagos por parte del sector público, el Congreso Nacional establece la ley 23.982 de Consolidación de la Deuda al 1º de abril de 1991, en la que se emiten Bonos de Consolidación en pesos y en dólares para cancelar distintas obligaciones.

El orden de la **Deuda Pública Externa** le permitió a la Argentina un cambio de su calificación como "deudor moroso". El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional incluía un plan trienal (1992-94) que contenía pautas referidas a la capacidad de pago y a parámetros para la evolución de la deuda pública a lo largo de la década. Se firmó un convenio con el Club de París, que establecía la refinanciación de una parte de los intereses y la totalidad del capital con vencimiento en el período 1992-94. La negociación por la deuda externa incorporó también acuerdos con la banca comercial en el marco del *Plan Brady*. Se reestructuraron los atrasos de intereses y se redujo el capital por medio de un sistema de bonos.

Mientras que para el año 1989 la deuda pública externa representaba un 59,7% en porcentaje del PBI, la misma para el año 1992 fue del 19,9% y se preveía para 1993 una reducción al 18% (Secretaría de Programación Económica, op. cit. pg. 22).

En el marco de la estabilidad económica se encuentran los **acuerdos de integración con otros países**. El más importante fue

<sup>8</sup>) En enero de 1992 se cambia la denominación de la moneda y se reduce la cantidad de ceros. Un dólar equivaldría a un peso. Dec. 2128/91.

la aprobación del Mercosur, que comenzó con encuentros entre los Presidentes de Brasil y Argentina (José Sarney y Raúl Alfonsín respectivamente), y continuó con los posteriores mandatarios de ambos países, sumándose luego los Presidentes de Uruguay y Paraguay.

El programa consensuado entre los cuatro países consistía en rebajas arancelarias progresivas para culminar, en diciembre de 1994, con un arancel cero entre los países suscriptores.

El programa tuvo altibajos por diferentes motivos, influyendo sustancialmente las políticas internas de cada uno de los países. Al respecto, en el tratado firmado existía la posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia ante el avance o daño al mercado por parte de algún producto específico. Este tipo de cláusulas reflejaban parte de las asimetrías existentes entre los países signatarios. También se especificaba la posibilidad de establecer un arancel común frente a terceros países, coordinar políticas macroeconómicas y realizar acuerdos sectoriales.

El Mercosur no fue un hecho aislado. Debe vérselo como parte de un proceso de integración que está dándose en el mundo entero, cuyo símbolo más acabado es la Comunidad Económica Europea. En la mayoría de los casos de integración, el compromiso apunta a objetivos que no son meros acuerdos coyunturales, sino que se plantean a mediano y largo plazo. En este sentido, la integración de los Estados resulta un hecho novedoso que trasciende el papel de competitividad política de antaño.

La coordinación de políticas de integración con algunos países de la región, llevan a que Argentina deba modificar gran parte de sus políticas industriales, comerciales, relaciones laborales, normativas, etc., lo que repercute tanto en la continuidad de la estabilidad económica, como en los cambios que el Estado está llevando a cabo.

En el capítulo XVII de la ley 23.697 de Emergencia Económica se destaca el papel que le va a caber al **Mercado de Capitales**. En febrero de 1990 se decretan tres normas que intentarán fomentar esta área: el Dec. 288/90 sobre las obligaciones negociables, autorizadas a ser ofertadas públicamente por la Comisión Nacional de Valores, el 289/90 que establece que las sociedades de capital tendrán libertad para crear nuevos tipos de títulos valores, y el 290/89 que dictamina que la Comisión Nacional de Valores será la encargada de reglamentar los requisitos mínimos a reunir por las sociedades anónimas que quieran cumplir las funciones de cajas de valores.

El Mercado de Capitales se agranda con la venta de acciones de Telecom y Telefónica, propietarias del servicio telefónico privatizado de ENTel (Dec. 778/91) y de la participación de Argentina en el exterior a través del New York Stock Exchange.

### 3.1.3. Cambios organizacionales y reestructuración del aparato institucional

Cuando hablamos de **organismos centralizados**, el punto de atención es principalmente el de las estructuras ministeriales y el resto de los organismos dependientes del PEN. Las políticas aplicadas tuvieron objetivos poco claros, ya que medidas que parecían traer el resultado óptimo, al poco tiempo eran modificadas totalmente.

Frases como “... nuevo ordenamiento ministerial conforme a las actuales necesidades...”, “... la actual estructura debe ser redimensionada...”, “... proponiendo de este modo a la reducción del gasto público...”, “... reestructuración que permitirá una mayor racionalización...” (Dec. 21, 36, 38, 53 de 1989, entre otros), intentaban expresar lo crítico de la situación, aunque posteriormente estos argumentos terminaron diluyéndose en la multiplicidad de nuevos cambios. De allí que esas mismas frases terminaban siendo meros *clichés* sin contenido.

El Dec. 435/90 había dispuesto la supresión de las Secretarías dependientes de los Ministerios, como así también la adecuación de las respectivas Subsecretarías hasta un máximo de 32 en la totalidad de los Ministerios.

Las distintas estructuras ministeriales han sufrido grandes vaivenes, producto principalmente de los efectos de la coyuntura política. Por lo general, esas constantes fluctuaciones acompañan procesos que tienden a sentar base sobre cambios mucho más profundos.

La “maraña” ministerial no impedía que se apuntara a aquellos nudos constitutivos de las transformaciones en curso, modificándose y adaptándose las estructuras a la medida de la Reforma.

Una de las contradicciones en las políticas a aplicar era que los organismos que se potenciaban en cuanto a las actividades a desarrollar, al tiempo eran entregados en concesión o se privatizaban. Tal fue el caso de la racionalización y el redimensionamiento de la empresa ELMA. Pueden incluirse también SEGBA, Gas del Estado, YPF y SOMISA, posteriormente privatizadas.

La reestructuración de los ferrocarriles implicaba pasar a manos privadas a los que redituaban económicamente, desprenderse totalmente el Estado de aquellos que no rendían beneficios y traspasar lo que quedara a las provincias. La justificación de la supresión de ramales debido al “avance tecnológico”, quedaba invalidada al comprobarse que el medio de transporte ferroviario, en Europa o Japón, llega en algunos tramos a reemplazar al avión. Por otro lado, la argumentación acerca de los costos no involucraba el

tema social, ya que el ferrocarril había resultado casi siempre más económico que otros medios de transporte.

Esta desregulación propuesta fue posteriormente bastante limitada, puesto que el esquema de privatización era accesible a únicos oferentes.

En la mayoría de los casos, las intenciones se vinculaban a la privatización de las empresas públicas. Para eso, el Estado se hacía cargo del ajuste, lo que facilitaba a los futuros propietarios tener una empresa sin conflictos.

En razón de que las Universidades, como **organismos descentralizados** aparecían como instituciones separadas de todo el proceso de Reforma que se estaba llevando a cabo, en 1991 vía Dec. 991/91 se crea una Comisión de Concertación que tenía como objetivo "... *analizar y formular propuestas tendientes a concretar la reforma estructural de las Universidades Estatales...*" (Art. 1º).

Por otro lado, el sistema bancario oficial fue reestructurado en gran parte. Estaba compuesto por: el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Caja Nacional de Ahorro y Seguro (CNAS), el Banco de la Nación Argentina (BNA), el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) y el Banco Hipotecario Nacional (BHU).

El Banco de la Nación Argentina fusiona por absorción al Banco Nacional de Desarrollo (Dec. 1504/92). El BHU se convierte en un Banco Mayorista (Dec. 2341/91) realizando su operatoria a través de Bancos del sistema. La CNAS se privatiza.

Posteriormente, se establece una reorganización especial para el Sistema Bancario Oficial cuya intención principal era la reducción de su planta de personal, sobre la base del traspaso a otras instituciones (DGI, Aduana o Instituto Nacional de Previsión Social), o el acogimiento a un retiro voluntario.

Si bien en el caso de la UBA no se afectó su accionar cotidiano, la contemplación de los Decretos mencionados terminaban siendo llamadas de atención ante posibles "desvíos" al control estatal.

El sistema bancario oficial, más controlado que la otra institución, sufre cambios importantes. Se prestigia el rol del BCRA, y pasan a segundo plano los servicios ofertados por el resto de los bancos integrantes del sistema.

#### 3.1.4. Política de Recursos Humanos

Dentro de la Administración Pública, el proceso fue de **reducción** en algunos organismos, y de **ampliación y fortalecimiento** en otros. Ejemplos de éste último han sido la

Dirección General Impositiva y la Aduana, que incorporaron personal externo y de otros organismos públicos que reducían sus dotaciones.

Si bien los distintos lineamientos normativos contenían especificaciones para la protección de los trabajadores de las empresas en proceso de privatización o ya privatizadas, los mismos no siempre fueron respetados.

Como en otros programas de reformas administrativas, en éste también se usó la variable de los recursos humanos como problema del aumento del gasto público. Si bien la planta de la administración pública se vio reducida, eso se debió principalmente al proceso de privatizaciones y descentralización de los servicios educativos.

Se impulsó la **profesionalización** de los agentes con la implementación del SINAPA (Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa) y el concurso de cargos con funciones ejecutivas en varias áreas ministeriales; espacio éste último otorgado anteriormente a funcionarios designados políticamente.

Se proponía "... *un reordenamiento escalafonario sustentado en los principios de mérito, capacitación y sistemas objetivos de selección y productividad como fundamentos del ingreso y la promoción de los agentes públicos.*" (Considerandos De. 993/91).

Más allá de la parcialidad de las medidas, o mejor dicho de la lentitud de su acoplamiento en el conjunto de la administración pública, los sistemas instrumentados cambiaban la orientación que la función pública poseía.

Cabe aclarar que en la administración pública preexistían criterios de selección y evaluación, que el paso del tiempo, la utilización política del empleo público o el anquilosamiento de las normas, llevaron a dejar solamente en los anaqueles de los digestos.

Dentro de las primeras medidas respecto al **empleo**, cabe destacar el Plan de Emergencia de Empleo contemplado en el capítulo IX de la Ley 23.696. En el mismo, se afectaban fondos para el empleo de mano de obra intensiva "... *que sustituya cualquier tipo de trabajo por medio mecánico...*" (Art. 59).

Como se señaló anteriormente, las empresas privatizadas o los concesionarios debían respetar la normativa laboral vigente, pero ésta en algunos casos no sólo no se respetó, sino que hubo violaciones a las normas<sup>9</sup>.

De todas formas, los trabajadores de las empresas privatizadas iban a ser atendidos en los Programas de Propiedad Participada (PPP-

---

<sup>9</sup>) Aerolíneas Argentinas ya privatizada mantuvo un conflicto por la reducción de su personal en vuelo el cual derivó en, medidas de fuerza, especialmente del sindicato que agrupa a las azafatas.

ver Ley 23.696 Capítulo III art. 21 al 40) como sujetos adquirentes de capital accionario de la Sociedad Anónima creada<sup>10</sup>.

Diferentes programas se han planteado para generar empleo, entre ellos los programas Intensivos de Trabajo (PIT), programas de reinserción laboral para despedidos a través de créditos blandos a las empresas oferentes de empleo, bonos para la creación de empleo privado (BOCEP), programas juveniles, para la mujer, etc. Todos estos no proporcionaban una solución general al problema del desempleo, sino que se fueron gestando como medidas para ofrecer salidas parciales.

Sin duda, los núcleos de la política laboral estuvieron centrados en la Ley de Empleo (24.013) y la de accidentes de trabajo (24.028). Anticipándose a las medidas señaladas, la Ley 23.696 en su Capítulo IV contemplaba la posibilidad “... de efectos negativos sobre el empleo y la pérdida de puestos de trabajo...” (Art. 41) en el marco de las privatizaciones, amparando al trabajador dentro de las normas legales vigentes. El único artículo reglamentado de este capítulo fue el 44, en donde se especificaba la continuación de los derechos de los trabajadores en materia previsional y de obra social. La reglamentación pautaba que el Estado se hacía cargo de las obligaciones originadas antes de las privatizaciones.

Como se observa, las medidas iniciales no adquirieron una trascendencia especial, sino que expresaban cierta formalidad y abstracción en cuanto a los objetivos propuestos. Esto no debe pensarse como un olvido, sino más bien como una “omisión deliberada”, ya que posteriormente (dos años después, una vez avanzado en el proceso de privatizaciones) se sancionarían las dos leyes mencionadas más arriba, de empleo y de accidentes de trabajo.

Más tarde se regula una medida que posibilita una reducción del 50% de las contribuciones patronales (jubilaciones, cajas de asignaciones y subsidios familiares y Fondo nacional de Empleo, art. 46 y 50) para los empleadores que contraten por medio de la modalidades promovidas de fomento del empleo y por contratación por lanzamiento de una nueva actividad. Sería del 100% la reducción, cuando los contratos fueran de práctica laboral para jóvenes con formación o para formarlos en su primer empleo.

Las exenciones del art. 46 también incluyeron a las empresas que contrataran trabajadores de grupos protegidos (liberados, aborígenes, ex combatientes, ex drogadictos y discapacitados).

Como corolario, podemos señalar que las garantías para la reducción del costo laboral para el empleador estaban dadas, pero no así la posibilidad efectiva de conseguir empleo para aquel que no lo

---

<sup>10</sup>) El artículo 22 de dicha Ley señala que aparte de los empleados, podrán participar de este programa, los usuarios del ente a privatizar y los productores de materias primas utilizadas por el ente a privatizar.

poseía, muy a pesar de las diferentes declaraciones de promoción descriptas en las distintas normas.

El **sistema previsional** vigente se basó en un régimen mixto de reparto y de capital, con la aparición de las AFJP.

El sistema de reparto existente debía ser modificado, de allí que los primeros esfuerzos estuvieron destinados a reordenar el sistema, reducir su déficit, y posteriormente impulsar un régimen totalmente distinto. El funcionamiento del nuevo régimen sería en base a un sistema mixto de reparto y capitalización, con la participación de administradoras privadas encargadas de captar los fondos, de características obligatorias, con la posibilidad de elegir entre uno y otro sistema.

La aplicación de este modelo, con elementos similares a los utilizados en Chile, marcaba un giro drástico en la orientación del conjunto del sistema previsional, acompañando una estrategia de paulatino desprendimiento de tareas que anteriormente eran materia exclusiva del Estado.

Desde el Ministerio de Obras Públicas, se pretendió articular los diferentes sectores involucrados en los procesos de transformación estatal (Res. 88/89), propiciando especialmente la participación "*de entidades no estatales sindicales y empresariales...*". Dicha participación, para instrumentar una suerte de "*Pacto Social*", se encontraba a merced del Ministro del área, que como autoridad de aplicación designaba y removía a los miembros de los comités a formar (art. 2º de la citada resolución). Por lo que se observa, las intenciones de acuerdo parecían sólo viables en la medida que respondían al modelo que se estaba instrumentando, y no en función de la búsqueda de un consenso con distintos sectores de la sociedad.

Observando el papel que le ha cabido al **movimiento obrero** organizado, podemos encontrar que no son pocos los que se han opuesto a la política de privatizaciones<sup>11</sup>, aunque es justo señalar que numerosos dirigentes sindicales avalaron los procesos en curso.

Comparativamente con períodos anteriores, la legislación instaurada desde 1989 modifica (o cercena) antiguas conquistas sindicales. El poder gremial se ve de esta manera cada vez más atomizado. La respuesta a estos recortes por parte de la dirigencia fue parcial y de escasa efectividad.

Amparándose en la Ley de Convertibilidad Nº 23.928, el gobierno decreta la imposibilidad de homologar convenios o acuerdos entre gremios y cámaras empresariales que contengan cláusulas indexatorias. Los únicos mecanismos para otorgar aumentos estarían dados en función del crecimiento de la productividad.

---

<sup>11</sup>) Tales son los casos de la ex-ENTel, de Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, la siderúrgica Somisa, Hipasam, etc.

Las presiones que este decreto deja traslucir no condicen con las expresiones de desregulación que se intentaban aplicar. ¿Por qué motivos, entonces, se propugnaba la libertad de mercados si ésta era sólo aplicable en algunos sectores?

El Decreto de desregulación permitía la negociación no sólo por Sindicato (por sector o rama de actividad) sino también por empresa (Dec. 2284/91 op. cit.). ¿Por qué si se desregulaban los mecanismos de negociación colectiva no se desregulaban también los montos que entre partes se acordaran?

El doble objetivo en esta política significaba: evitar que los aumentos incidieran en los niveles inflacionarios, y a su vez, restarle poder a las grandes organizaciones gremiales al permitir otras instancias negociadoras entre empleados y empleadores.

Algunos autores (Dalbosco, 2002) resaltan coincidencias entre los procesos reformistas de la década de los '60 y los de los '90. Por una parte, el entorno internacional facilitaba las transformaciones propuestas a partir de ciertas experiencias a nivel mundial. Algunos instrumentos como las privatizaciones o la descentralización de servicios se usaron en ambos períodos. La concepción del servicio civil fue también tratada como un eje en ambas etapas, a través de buscar mayor profesionalidad en el empleo público.

De todas maneras, el desmantelamiento del Estado benefactor recién comienza a lograrse en el segundo período mencionado, ya que en los '60 estamos en un proceso de continuidad de intervencionismo estatal que mantiene las estructuras provistas por anteriores gobiernos (centralmente el peronismo).

El componente crítico ha sido la inestabilidad política que empieza a estabilizarse a partir del advenimiento de la democracia en los '80, afirmándose ideológicamente en el Estado con los cambios introducidos en los '90. En este sentido, es posible sugerir que las Reformas de los '60 no fueron de la estructuralidad generada en los '90, por ende no puede decirse que hayan sido Reformas del Estado.

Esa falta de estructuralidad mencionada se fundamenta en el hecho de no lograr consenso social, en el marco de una alianza de actores sociales que le den sustentabilidad a la Reforma. Si bien se puede pensar en una vuelta atrás, los efectos introducidos a partir de la Reforma del Estado en los '90 manifiestan una fuerza que ha sido implantada en la cultura social.

Sin embargo queremos observar componentes transformadores al interior del aparato público esto resulta más difuso. Con la excepción del SINAPA, hubo pocas iniciativas que intentaron focalizar en el cambio de la cultura organizacional. Parte de esto podrá ser observado en los datos obtenidos más adelante (punto 4).

Esta vinculación entre la Reforma estructural y el cambio cultural es parte del modelo interrelacional presentado más arriba que marcan intencionalidades discursivas pero poca aplicabilidad.

### 3.2. Componentes centrales de la llamada Segunda Reforma del Estado en Argentina

La primera Reforma del Estado en Argentina modificó claramente la composición de las fracciones en el poder, a través de una mutación del rol tradicional que venía desempeñando el Estado. Sin embargo, los posteriores intentos quedaron en consignas puntuales y poco efectivas. En el gráfico 1.1. se destaca que la Primera Reforma en Argentina fue una verdadera Reforma, mientras que las medidas de la segunda han sido sólo intentos fallidos de Reformas Administrativas.

En el plano internacional, hubo efectos que desencadenaron los cambios, como la desestabilización de la economía mexicana en 1994. Conocida como efecto Tequila, da comienzo a una serie de crisis con efecto en cascada como el efecto Vodka y el efecto Caipirinha, que marcaron el principio del fin de un ciclo de financiamiento del crecimiento en base al endeudamiento externo. Las mismas autoridades gubernamentales admitieron que el atraso cambiario traería serios problemas a la economía argentina, especialmente con el intercambio comercial con los países limítrofes, socios en la construcción del MERCOSUR. Dicha situación, sumada a los desajustes del gasto público da inicio a un nuevo ciclo de ajuste estructural cuyo objetivo sería recuperar los equilibrios macroeconómicos. Para ello, se aplicarían políticas autotituladas de Reforma del Estado.

Como fue señalado anteriormente, la Primera Reforma implicó cambios estructurales en la relación Estado-Sociedad; los objetivos de esta Segunda Reforma en cambio, no tuvieron el consenso ni los resultados de la Primera. Las crisis internacionales mencionadas, fueron parte de las motivaciones que llevaron a las autoridades a encarrilar las políticas por la vía del gasto público y el déficit fiscal.

Si bien se puede afirmar que la Reforma Constitucional de 1994 fue el disparador de esta Segunda Reforma, la realidad demuestra que éste fue un componente adicional que buscaba mantener los lineamientos del poder para poder hacer efectivos los ajustes planificados.

En 1997, el Banco Mundial comienza a darle impulso a las llamadas *reformas de segunda generación*, con énfasis en aspectos sociales, éticos, de transparencia, evitar la corrupción generalizada, etc. (WDR, 1997)

Cuatro situaciones internacionales marcarán el cambio del rol del Estado en los diferentes países:

- El colapso de las economías cerradas de la Europa del este y la Unión Soviética.
- La crisis de los Estados benefactores en la mayoría de los países industrializados.
- El importante rol del Estado en los milagros de las economías del este asiático.
- La explosión de los problemas sociales en varias partes del mundo.

Si bien el informe mencionado no plantea recetas, sí provee marcos estructurales para encauzar los procesos de Reforma; en primer lugar, tratando de que los Estados no intenten hacer mucho con pocos recursos -dotándolo de capacidades-, y en segundo, revigorizando las instituciones públicas.

La primera estrategia requiere dotar a los Estados de derechos fundamentales para no convertirse en los único proveedores de bienes y servicios, y reconociendo sus propios límites. La segunda estrategia, debe incorporar a las instituciones efectivos roles y regulaciones, mayor presión competitiva y un incremento de la voz ciudadana y de la sociedad civil.

La lectura de los documentos del Banco nos permite delinear estrategias muy emparentadas con la llamada Nueva Gerencia Pública (NPM, como vimos más arriba), pasando de grandes consignas a recetas perfiladas como las salidas a la crisis. Dichas fórmulas tuvieron efectos dispares en cada uno de los países en las que fueron aplicadas. Es interesante el grado de neutralidad con que son presentadas. Se dice, por ejemplo, que los países débiles deben ajustar sus ambiciones a sus propias capacidades, debiendo encarar sus reformas con cinco ingredientes:

1. Fundamentarse en la ley,
2. Utilizar medios políticos benignos y estabilidad macroeconómica,
3. Alta inversión en la gente e infraestructura,
4. Protección a la vulnerabilidad,
5. Protección del medio ambiente.

Si quitamos estas cinco "consignas" de más arriba se podrá observar que las orientaciones planteadas distan de ser neutras. Hablar de ampararse en la ley puede resultar respetable siempre y cuando se identifique el tipo de ley, beneficiarios, esquema jurídico, transparencia en la justicia, etc. La corrupción, el crimen y la justicia impredecible

que generan un síndrome de inseguridad y de escasez de la ley, son los efectos de las políticas que se han venido aplicando.

En la segunda estrategia, los objetivos de estabilidad macroeconómica, evitar la distorsión de los precios, liberalización del comercio y la inversión son mecanismos que no necesariamente generan mayor crecimiento. La estabilidad puede estar estructurada en base a la existencia de grandes monopolios privados que obtienen excedentes más que abundantes. Los precios distorsivos suelen ser producto de la cartelización de los oligopolios, en cuyos casos el Estado no interviene, dejándolo librado a las fuerzas del mercado, como ocurre por ejemplo con el precio de los combustibles.

Como se ha dicho, los principales objetivos de las reformas de primera generación apuntaron a la reducción de la inflación y restaurar el crecimiento; mientras que en las reformas de segunda generación se buscó mejorar las condiciones sociales, la competitividad y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

Los instrumentos de la primera fueron un fuerte recorte en el presupuesto, reformas impositivas, inversiones externas, liberalización, desregulación, entre otros. Los de la segunda, reformas civiles, laborales, judiciales, reestructuración de ministerios, mejorar la capacidad de control y recaudación impositiva, completar a gran escala las privatizaciones, etc.

La Argentina tuvo crecimiento y estabilidad entre los años 1991 y 1995, pero esta panacea ficticia demuestra que los beneficiarios de las políticas impulsadas como las "medidas", han generado efectos secundarios, que en realidad son más que primarios, con una excepcional transferencia de ingresos de los sectores de menores a los de mayores recursos. Diferentes curvas de distribución del ingreso comprueban esto (Kunetz, Gini, etc.).

*"El verdadero efecto derrame fue el de la leche hirviendo que ha quemado a los que han quedado al lado de la taza, y cuando se enfrió unos pocos pudieron tomarla"* (Rodríguez, W, 2001).

Los efectos de políticas de infraestructura y de protección a la vulnerabilidad, se ven claramente en casos testigos de varios países. Sin embargo, una vez que esos casos declinan con el tiempo, la culpa no recae en la política implementada sino en la falta de mantenimiento. Por ejemplo: se rescata la aparición del sistema de capitalización de pensiones en la Argentina, pero los resultados distan de ser provechosos para los beneficiarios de la jubilación privada. La culpa siempre recaerá en la mala administración o gerencia por parte de las autoridades públicas, y no en el sistema en sí mismo.

Aunque hubo intentos de generar poder extra por fuera de los marcos constitucionales a los efectos de dar flexibilidad al Ministerio de Economía -pieza central en el esquema diseñado-, aquéllos no tuvieron

el efecto deseado, y fueron dejados de lado por estrategias más viables en el corto plazo.

Dentro de las medidas con las que contó la Segunda Reforma, encontramos el Decreto 290/95 que impuso reducciones sobre el Presupuesto Nacional, destinadas a superar la crisis financiera del sector público. Dichas medidas fueron complementadas con la elevación del Impuesto al Valor Agregado- IVA, al 21%. El objetivo de mayor recaudación no se logró, ya que la disminución de la actividad económica contrarrestó el aumento mencionado.

A las dificultades externas y a las crecientes debilidades internas en materia económica, se le sumaban las dificultades políticas. La Segunda Reforma no despertaba en la ciudadanía un mecanismo de cambio como lo había hecho la Primera. Se iba perdiendo la mística de los resultados de la baja de la inflación, y de la eficiencia de las empresas privatizadas que habían mejorado los servicios públicos.

La confrontación interna al Gobierno melló las oportunidades de éxito de este proceso de ajuste. 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 sin establecer 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 et al, 1999).

Sin embargo, la oportunidad en que comenzó a gestarse la Segunda Reforma, crisis fiscal iniciada a finales de 1994 y profundizada durante 1995, implicaban el reconocimiento de que el origen y el objetivo central de este proceso era el ajuste fiscal, y sólo como objetivo colateral se aducía la refuncionalización de la arquitectura estatal (ibídem).

La Ley que marca la Segunda Reforma del Estado es la 24.629 de febrero de 1996. Las medidas centrales que dicha norma contenía eran:

- La organización de la información presupuestaria.
- La radicación geográfica de la ejecución de los créditos autorizados.
- Medidas para contener el gasto en contratos de personal con financiamiento de organismos internacionales.

- Amplia delegación legislativa – por el término de un año – para introducir dentro del aparato estatal las modificaciones que el Poder Ejecutivo considerara necesarias.
- Fondo de Reconversión Laboral, con duración de un año.

La Ley de Reforma del Estado se reglamentó con el Decreto 558/96 que contenía las siguientes medidas:

- Modernización del sistema administrativo, atención sanitaria, capacitación profesional, funciones logísticas y servicios educativos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- Revisión de sus sistemas de carrera y pasividades.
- Modificación del sistema de identificación y documentación de personas.
- Reorganización de la planta de personal y externalización de servicios del Sistema Penitenciario.
- Nuevo Régimen de Contrataciones.
- Elevación al Congreso de un Proyecto de Ley de Empleo Público.
- Sanción de un sistema de mediación para la resolución de conflictos jurídicos entre el Estado y los particulares.
- Unificación del sistema de viáticos al exterior.

Así como con la Primera Reforma del Estado se desplegaban importantes decretos que eran dejados de lado en el corto plazo, y marcaban un desorden en las normativas que se ponían en práctica, en este caso ocurrió algo similar, ya que de las medidas detalladas sólo se cumplió en el corto plazo la sanción del régimen de viáticos. El resto del paquete de medidas sería instrumentado muy posteriormente.

Se intentó también reducir las estructuras, fusionar los organismos descentralizados, disminuir el gasto en personal (desparejo en los Ministerios, ya que Presidencia, Interior y Relaciones Exteriores no se redujeron significativamente), y el establecimiento de un sistema de reconversión laboral para los empleados públicos.

La Segunda Reforma del Estado acentuó las funciones políticas por sobre las sociales y económicas que ya traía la Primera Reforma. Esto se manifiesta en el crecimiento del personal durante la administración del Presidente Menem, en el área de Presidencia y del Ministerio del Interior en detrimento de otras áreas (Kostenbaum, 1998).

Aunque el objetivo declamado de la Segunda Reforma era la consolidación del aparato estatal como estructura de segundo piso, las restricciones políticas del modelo económico requerían el mantenimiento dentro del aparato estatal de los resortes necesarios para el control y manejo (represión) del conflicto social, producto de

los desequilibrios en la distribución de la riqueza en etapas de fuerte concentración del capital y de exclusión de numerosos y variados segmentos de la población (Bozzo, op. cit.).

Los resultados económicos de las medidas de ajuste implementadas no fueron totalmente positivos; por esta razón, las metas de ajuste ante la crisis no tuvieron el efecto de una real Reforma del Estado.

Lejos de la euforia épica que rodeó todo el proceso de transformaciones llevadas a cabo entre 1989 y 1994, el comienzo y desarrollo de la Segunda Reforma respondió a objetivos expresados anodinamente, y escasamente compartidos por el elenco gubernamental. El conjunto de la sociedad comenzaba a expresar demandas imposibles de ser satisfechas por un proceso de ajuste estructural de este tipo, y la legitimidad presente en la primera etapa nunca acompañó a la segunda. Este final era tan previsible como inevitable (ibídem).

Con estos señalamientos se va perfilando la imposibilidad de definir los procesos vinculados a esta Segunda Reforma como una verdadera Reforma; de hecho, las medidas instrumentadas impactaron poco en el diseño que había comenzado con la primera.

Algunos rasgos sobresalientes de estos procesos de Reformas se manifiestan en que el achicamiento del Estado sólo es posible dentro de las privatizaciones, con la reducción del empleo público, la descentralización en la transferencia de responsabilidades de la Nación a las provincias, y una creciente "politización" de la administración pública que redujera la autonomía entre el gobierno y el partido (ibídem).

La Primera Reforma dirime las relaciones Estado-Sociedad a través de los alcances que tendrá el mercado; mientras que la Segunda le imprimirá un sesgo institucional por medio de la definición del rol del aparato público. Esta segunda Reforma se da en un contexto de dos lógicas simultáneas: una lógica de acumulación para reducir el déficit y otorgar confianza a los inversores y acreedores, y otra de legitimación frente a la capacidad de recrear las expectativas positivas y la pérdida de popularidad.

Un dato que impactaría en las decisiones futuras fue un informe del Banco Mundial de 1997, que incluyó medidas de segunda generación como inversión en calidad en capital humano, mercados financieros eficientes, marco regulatorio mejorado, calidad en el sector público y buen gobierno, fortalecimiento fiscal. En esto se contaba con la participación de actores como el Congreso, el Poder Judicial, y otros actores sociales y privados. Como vemos, la diferencia entre estas propuestas y las implementadas en Argentina posteriormente a la Segunda Reforma es abismal (Kostenbaum, 1998).

Las Reformas de Segunda Generación que impulsaban los organismos internacionales, posterior a los efectos producidos por la Primera Reforma del Estado buscaban enfrentar las faltas provenientes de "errores de implementación". La inversión en ajustes era sustancial en sus políticas: si bien no se planteaban como tales, los objetivos de racionalización evidenciaban lo contrario. De hecho la aparición de Programas de Reformas Administrativas financiadas externamente se daba en un importante número de Ministerios.

Las primeras reformas orientadas al mercado, redujeron y redefinieron el rol del Estado, y provocaron posteriormente nuevas reformas incrementales en las estructuras administrativas y de gestión.

La segunda ola de reformas es decididamente más costosa y difícil de lograr, en la medida en que los resultados obtenidos no pueden verse inmediatamente en el corto plazo. Se trata de trabajar sobre costumbres, hábitos y culturas fuertemente arraigadas en los aparatos administrativos. Esta distinción entre primera y segunda etapa, nos permite diferenciar las primeras reformas estructurales radicales, de reformas administrativas complejas, graduales y específicas.

Las coincidencias respecto a la pobreza de la Segunda Reforma es rescatada por Andrieu (2002), quien destaca que la misma no atacaba el área legislativa y los productos que la Reforma Constitucional de 1994 quería imponer. A esto se le suma, y no en forma menor, el deterioro social persistente y creciente.

Sin embargo, debemos ser cautos en esta distinción, ya que la diferenciación puede representar una linealidad que no condice con la realidad; esto es, que las Reformas del Estado son las de primera generación, y las Reformas Administrativas las de segunda. Los ajustes de las segundas no pueden pensarse como reformas administrativas.

Es interesante observar el análisis que hacían sectores de características liberales, como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) -por la que han pasado numerosos funcionarios de distintos gobiernos, particularmente en áreas económicas-. En 1995 se proponen llamativamente una serie de medidas para la "segunda Reforma del Estado". Entre ellas estaban (Andrieu 2002):

1. Tablas de evolución (reducción) de personal en la Administración pública.
2. Diseño base cero.
3. Reglas modernas de buena organización reduciendo los niveles orgánicos de 5 a 4 posiciones.
4. Reducción de estructuras.

5. Ocho Ministerios, incluida la Jefatura de Gabinete de Ministros.
6. Cargos políticos hasta Director Nacional.
7. Jerarquización salarial con aumentos proporcionalmente mayores para los niveles políticos suprimiendo los gastos reservados.
8. Unidad informática en Jefatura de Gabinete y unidades en cada Ministerio
9. Reducción de organismos descentralizados.
10. Reducción de personal.
11. Implementación: grupo especial en Jefatura de Gabinete de Ministros, nueva ley de ministerios, doce meses de plazo hasta terminar la Reforma, todo aumento de la recaudación deberá destinarse a reducir las cargas sociales mientras dure la emergencia laboral.

Para el año 1999 se actualizan estas medidas, y sectores liberales le dan impulso más tarde<sup>12</sup>, remarcando una vez más la necesidad de reducir el gasto público. Estas disposiciones reafirman que las metas a lograr no estaban vinculadas con Reformas que resolvieran los problemas sociales, sino más bien los problemas de caja. Las reducciones varias mencionadas en los puntos de FIEL resaltan el papel del Estado auto-reductor, que debe recortarse a sí mismo -arbitrariamente, claro- para poder seguir funcionando.

Es interesante observar que los organismos internacionales que propulsaban las llamadas reformas de segunda generación, acordaron créditos específicos vinculados con racionalizaciones parciales en diferentes áreas. En este sentido, encontramos Programas con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BIRF) que se instalaron en diferentes Ministerios.

En el Ministerio de Educación tenemos un Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), en el sistema técnico no universitario (Prestnu), y el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE).

En Salud, el Programa de Reformas de los Sistemas de Salud (PRESSAL), que aportaba fondos, entre otras cosas, para las Reformas de distintos hospitales provinciales.

El Ministerio del Interior aportó con el Provincias I y II que apoyaba la reestructuración de las plantas de personal en las Provincias.

Muchos de estos impulsos tenían un tinte ligado al Nuevo Gerenciamiento Público o a las políticas de Reinversión del Gobierno. Sin embargo, distintos indicadores como rigidez de los sistemas

---

<sup>12</sup> Solanet, M. Diario La Nación 16-04-2000

provinciales, alta rotación de funcionarios políticos, crisis económica, endeudamiento provincial, nos señalan que los resultados han sido pobres o parciales en cuanto a los objetivos iniciales planteados.

Para enfrentar la crisis, el pensamiento neoconservador proponía las siguientes medidas: a) reducción del peso del sector Público en la economía, para que el mercado recupere su espontaneidad y no se vea afectado por decisiones políticas o extraeconómicas, y además para reducir el gasto público y los impuestos; b) achicamiento de las plantas de personal de la Administración Pública, para que el Estado no sea el principal empleador, y el mercado de trabajo se torne más dinámico; c) aislamiento del Estado respecto de presiones privadas, ya que como toda agencia estatal tiene su clientela, ésta lo utiliza a su favor, provocando efectos nocivos sobre el mercado; c) implementación de normas que sustituyan a las decisiones políticas discrecionales, porque incrementan el gasto público (presupuestos equilibrados, ránkings de eficiencia estatal); d) organismos monetarios protegidos de presiones políticas, para que la moneda de un país sea sana y esté fijada por criterios económicos y no políticos; e) privatización, desregulación, desmonopolización, desconcentración y descentralización; a los efectos de devolver a los mercados su funcionamiento normal y de llevar a lo que quede del Estado cerca del ciudadano -municipalización- para mejorar la eficiencia de las prestaciones; y f) apertura a la economía mundial, para evitar las distorsiones internas del proteccionismo e incrementar la competencia externa, a los efectos de controlar la inflación (Estévez, op. cit.).

Podemos decir que todas estas medidas, claramente vinculadas al Consenso de Washington, han sido aplicadas en mayor o menor grado tanto en los países centrales como en los emergentes. En el caso argentino, el proceso de reforma contó con el apoyo, financiamiento y monitoreo de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial.

Como datos contextuales podemos decir que, en cuanto a lo económico, la tasa de crecimiento antes de los '90 era cercana o menor al 2% anual, mientras que luego de las reformas de los '90 esos indicadores treparon al 6%. Idéntica tendencia alcista siguió la tasa de inversión. En cuanto a lo político, marchamos hacia democracias formales, que no avanzan en la dirección de democracias del primer mundo, sino que son democracias de baja intensidad.

El 10% más rico de la población, que en 1980 recibía el 30% del ingreso total, recibe en 1990 el 37%; mientras que el 30% más pobre baja del 10% al 8% en idéntico período. El desempleo, que para el caso argentino era del 6% antes de las reformas, trepa al 15% y muestra una dura resistencia a la baja. La violencia social reaparece. La deuda social es grande y adquiere características de

peligrosidad para el sistema. Si durante los '60, '70 y '80 el principal desafío para los regímenes políticos latinoamericanos fue el tema militar, en los '90 pasó a ser la agenda social.

Los organismos internacionales de crédito (BID, Banco Mundial), también muestran su preocupación por los tópicos institucionales. El pensamiento académico mayoritario actual se orienta hacia el reconocimiento de que, si bien los mercados son la instancia más acabada para distribuir eficientemente los recursos que produce una sociedad, éstos muestran ciertas imperfecciones de funcionamiento, que sólo pueden ser subsanadas por una intervención estatal diferente a la anterior a la crisis del '80. Dentro de la agenda de la reforma de segunda generación se encontrarían los siguientes tópicos:

- Reconstrucción institucional del Estado, fortaleciendo su gobernabilidad (capacidad de controlar actores externos) y eficiencia interna (control del déficit fiscal, mantenimiento de la recaudación impositiva, gerenciamiento administrativo eficiente de sus servicios, control de su moneda).
- Profundización de la democracia (mayor presencia de la sociedad en los mecanismos de contralor del ámbito público, y mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en las nuevas privatizaciones y en las renovaciones de las existentes). Optimización y eficientización de las prestaciones públicas que resten en manos del Estado según estándares internacionales (salud, educación, seguridad, justicia, etc.)
- Reconstrucción de la esfera pública de acción (o nuevos límites entre lo público y lo privado).
- Recuperación de los "equilibrios sociales perdidos" mediante políticas públicas focalizadas en los sectores más endeblados de la sociedad, imposibilitados de ingresar a los mercados existentes.
- Creación de nuevas regulaciones estatales que no obstaculicen el libre funcionamiento del mercado, pero que persigan una equidad mayor.
- Estrategias de promoción de la competitividad de las empresas nacionales en los mercados externos.
- Seguimiento de los procesos de integración regional para evitar efectos indeseados.
- Recuperación de la noción de "seguridad democrática" (es posible tener seguridad y ser democrático al mismo tiempo).

El listado de tareas por realizar es de un amplio espectro, abarca desde tópicos institucionales, sociales y económicos. Pero este proceso tendrá sus condicionantes: por un lado, la concentración

económica ha producido grupos de interés con un grado de poder relativo mayor al que gozaban en la etapa pre-reforma, y por el otro, la debilidad institucional que mostraría el Estado reformado que llevó a que algunas de sus agencias fueran "cooptadas o colonizadas" por grupos especiales.

Si nos concentramos ahora en los aspectos de los cambios culturales en las distintas organizaciones afectadas a las transformaciones, podemos aseverar que los resultados obtenidos han sido más que insuficientes.

Desde esta óptica, la Segunda Reforma fue un intento de profundización de las supuestas fallas de la Primera, que tuvo poca influencia en los procesos endógenos de transformación del perfil de la Administración Pública. De allí los signos de interrogación en el gráfico 1.1.

### 3.3. El Plan de Modernización en Argentina

El acento en los procesos de Modernización, vinculados a las reformas de segunda generación o a las segundas reformas del Estado no fueron ajenos a las oleadas del nuevo gobierno que asumía a fines del año 1999. Si bien accedía con una perspectiva de cambio, sus acciones no harían más que mantener lo existente.

El Plan de Modernización que se planeaba poner en práctica no era más que un ejercicio retórico, que manifestaba una realidad ambigua, tanto por la cantidad como por la magnitud de los objetivos. Se planteaban cortes finales a lo anterior, ideas de irreversibilidad de los cambios, que la modernidad estaba extendida en todos lados y habrá que apropiarse de esos nuevos dispositivos. En este sentido los cambios iban a ser beneficiosos y bienvenidos por la ciudadanía que vería mejorar los servicios ofrecidos por el Estado.

El supuesto nuevo paradigma que se iba acercando era en realidad un cúmulo de experiencias, varias de ellas externas, que carecían de características profundas.

En el discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación del 2 de Marzo del 2000, el ex Presidente de la Nación, Dr. De La Rúa, sostenía que la duración del Plan de Modernización iba a exceder un período de gobierno. El mismo iba a representar un proceso continuo en la política estatal, dando a entender que dicha medida se enmarcaba en una estrategia que estaba más allá de los intereses políticos partidarios. Estas intenciones presentadas destacaban intentos macro estructurales de transformación del Estado, apuntando, al menos en el orden discursivo, a cambios trascendentales, más allá de las herramientas disponibles para implementarlos.

El Plan Nacional de Modernización del Estado del año 2000, fue dictado bajo el Decreto Nº 103/2001, proponiéndose como algo más ambicioso que un Plan coyuntural. Sin embargo, como veremos más adelante, los resultados lo pondrían como un fallido más de los intentos de Reformas del Estado, adicionando en este sentido la consideración de si estos intentos pueden consignarse al menos como un proceso de Reforma Administrativa.

Partes centrales del Plan intentaban poner el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación *managerialista* de gobierno (Estévez, 2001).

En tal sentido el Plan tenía como objetivo constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios. Planteaba seguir políticas orientadas a "devolver a la población en más y mejores servicios, los esfuerzos realizados en materia impositiva, y poner énfasis en ser un Estado atento a los sectores desprotegidos y carenciados". Esto se financiaría con un sistema tributario equitativo y de base amplia, con niveles de gasto que no significaran una carga para la sociedad. Mediante este Plan, el Estado apuntaba a ser un verdadero promotor del desarrollo económico y social.

Se trataba de redefinir el papel y el alcance de la intervención del Estado nacional frente a las cuestiones sociales problemáticas, logrando transparencia en la gestión, y en el financiamiento de los partidos políticos; como así también revisar los esquemas de remuneración de los cargos electivos y ejecutivos. De esta forma, la política recuperaría el respeto y la confianza de la sociedad, reforzando así la calidad de la democracia.

Los objetivos eran:

✓ La eliminación de la 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 reforzamiento 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 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 aumenten la transparencia de la gestión.

✓ El robustecimiento de los canales de diálogo y participación con los distintos actores de la sociedad civil, de manera de garantizar que el Estado se constituya en un efectivo prestador de servicios a la ciudadanía.

El financiamiento del Plan ocurre en el año 2000 y tiene como origen la crisis del efecto Y2K<sup>13</sup>, para lo cual se aprueba un crédito internacional de 30,3 millones de dólares. Como la crisis del Y2K fue leve, el Gobierno de De La Rúa le da otra utilidad al crédito enmendándolo con fines ambiciosos de Reforma. Ahí nace la idea de la gran Modernización que origina el Decreto 103.

Esta idea de plan desaparece como tal con la caída de De La Rúa. Actualmente, el Plan no funciona como globalidad y lo que queda es una gran dispersión de programas particulares que hacen uso del préstamo hasta su terminación. De hecho se han ido pidiendo prórrogas siendo, la última a comienzos del año 2006, aunque a la fecha se vienen ejecutando algunas acciones.

Se parte de la hipótesis que las transformaciones implementadas con el Plan de Modernización no significaron una Reforma del Estado, ni siquiera una Reforma Administrativa.

Con o sin sustento legal la Modernización del Estado existe en numerosas experiencias internacionales que explican una nueva manera de entender la gestión gubernamental en relación con sus ciudadanos, y da cuenta de una novedosas formas en que los ciudadanos conciben al Estado desde sus propios intereses.

Tales iniciativas de Reformas o de Modernización Estatal, se sustentan en la mayoría de los países centrales y en algunos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, México) en documentos políticos, muchos de los cuales adoptan un nombre simbólico y despliegan en sus textos las características esenciales de la Reforma.

El proceso de modernización del Gobierno ha incluido varios aspectos: uno de ellos es el de mayor eficiencia, buscando gastar menos y mejor. Las sobredimensionadas estructuras públicas fueron un objetivo claro de ajuste. Por lo tanto, muchas iniciativas en las reformas del sector público focalizaron en considerar la mano de obra pública como una parte central de la ecuación modernizadora. En este marco, los planes de reestructuración económica llevados adelante desde fines de los '80, la administración pública estaba

---

<sup>13</sup> El Y2K es un error de software donde los programas después de la fecha 31 de diciembre de 1999 no reconocerían el año 2000 siendo la fecha siguiente 1 de enero de 1900 en vez de 1 de enero de 2000.

dedicada a controlar la cantidad del personal de servicios públicos, e imponer restricciones a los gastos que generaban (García 2001).

Argentina, sin una confianza persistente y con cierta preocupación, trató durante diez años de modernizar su Administración Pública, construida sobre los principios de eficiencia, efectividad y economía, pero las condiciones políticas fueron un gran obstáculo. La fase del ajuste estructural iniciada en 1989, fue la piedra angular en el camino hacia la modernización del Estado, pero no estuvo acompañado de cambios gerenciales en la Administración Central. Las ineficiencias operativas aparecieron muy evidentemente luego de décadas de tolerancia fiscal. Advertidos de estas condiciones, los sucesivos gobiernos se comprometieron a sostener los esfuerzos para la consolidación fiscal, y la mejora estructural, como medidas necesarias para reducir el peso de la deuda pública sobre la economía nacional.

De todas formas, si bien parte de las medidas pueden resultar positivas en cuanto a la mejora de los servicios a los ciudadanos, al no estar éstos englobados en una integral transformación, pasan a ser una gota de agua en el océano. Los cambios culturales también han mantenido la tensión entre los modelos weberianos y las nuevas herramientas introducidas.

El Plan de Modernización del Estado, planteaba tres enfoques:

<b>Proyectos de Modernización Estructural</b>	<b>Transparencia y Política Anticorrupción</b>	<b>Cambios del Modelo de Gestión: Una Administración Pública Orientada a Resultados</b>
<p>Se trata de las transformaciones macroestructurales que constituyen la primera línea de acción definida para este Plan.</p> <p><i>Eliminación de superposición de funciones y responsabilidades</i></p> <p><i>Racionalización del endeudamiento con Organismos Internacionales</i></p> <p><i>Adecuación de la estructura estatal</i></p>	<p>Con respecto al problema de la corrupción se tenía como meta eliminarla, e instrumentar mecanismos para detectarla fácilmente.</p> <p>Búsqueda de recaudación más eficiente y equilibrada con el gasto. La corrupción en el sector público se percibe no sólo como una cuestión moral, sino también como un tema de gestión pública que afecta las posibilidades de desarrollo económico.</p>	<p>Modernizar el Estado era evitar procedimientos administrativo-burocráticos, y orientarse a la búsqueda de resultados.</p> <p>La idea central era sustituir con un Modelo de Gestión por Resultados al actual, basado en una Gestión por Normas, e introducir esa visión en las organizaciones públicas con la finalidad de plantearse el "para qué existimos".</p>

Fuente: elaboración propia en base a Dec. 103/2001.

Se buscaba instaurar dos tipos de transformaciones. La primera, denominada transformación institucional o vertical; y la segunda, transformación horizontal o transversal.

**Las Transformaciones Institucionales o Verticales** eran las referidas a la optimización de cada organización estatal. Se intentaba un mejoramiento integral de la gestión de cada institución, por medio del aumento de la productividad y calidad de los servicios que prestan a los ciudadanos.

El nuevo proyecto de modernización buscaba, de esta forma, establecer la gestión por resultados en algunos organismos considerados clave –sobre todo para las políticas de saneamiento fiscal. Este modelo fue tomado básicamente de la reforma inglesa y su aplicación ha comenzado en aquellos organismos que tienen mayor contacto con el público y que se encontraban en mejores condiciones para "sobrellevar" –desde el punto de vista organizativo– el establecimiento de un sistema de mejora continua.

Los instrumentos que el Plan proponía utilizar eran:

*Carta Compromiso con el ciudadano*

### *Planificación estratégica – Reingeniería de procesos – Acuerdos/Programas*

**Las Transformaciones Horizontales o Transversales** hacían referencia a aquellas que serían implementadas sobre los sistemas que atraviesan a toda la Administración Pública en sus modalidades de gestión. Estos constituyen el apoyo y sostén administrativo para todas las actividades de carácter sustantivo. La optimización y consolidación de estos sistemas horizontales llevará a una administración más eficaz y eficiente.

Los sistemas horizontales que el gobierno planeaba optimizar eran:

*Recursos Humanos.*

*Compras y Contrataciones. Resultados esperados.*

*Capacitación y Entrenamiento.*

*Administración Financiera.*

*Gobierno electrónico.*

#### 3.3.1. Transformaciones institucionales o verticales

Se apuntaba a mejorar la gestión de las organizaciones estatales teniendo en cuenta las características particulares de cada una. Los cambios buscados estaban orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el Sector Público. Se proponía implantar los nuevos instrumentos de gestión en todos los organismos de la Administración Nacional.

### **Carta compromiso con el ciudadano<sup>14</sup>**

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se define básicamente por su objeto: *"la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al tema, asisten a los ciudadanos"*<sup>15</sup>.

Como parte de las actividades de ejecución del Plan, el mismo se desarrollaba en cinco módulos:

- Establecimiento de estándares de calidad de los servicios.
- Elaboración y Difusión de la Carta Compromiso.

---

<sup>14</sup> Información extraída de documentos y guías años 2002 al 2004 y entrevistas a funcionarios del área.

<sup>15</sup> Decreto 229/2000

- Sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelación.
- Formas de participación ciudadana y métodos de consulta.
- Monitoreo y Evaluación de las actividades y resultados del Programa.

La Carta Compromiso es un documento por medio del cual se explicitan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, se les informa sobre los servicios que presta la organización y la forma de acceder a ellos. También por medio de este documento la institución se compromete a prestar esos servicios con determinados niveles de calidad (estándares sobre rapidez o sencillez, por ejemplo), se fijan los mecanismos para la presentación de las quejas y sugerencias y se establecen los mecanismos de corrección, apelación y reparación cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos.

La Carta Compromiso con el Ciudadano intenta enmarcar la relación entre los ciudadanos y los organismos públicos, por lo que podría considerarse uno de los elementos materiales esenciales de la Reforma del Estado.

Por lo tanto, un pilar fundamental de este programa lo constituye la construcción y diseño de los estándares de calidad de los servicios. El mismo contemplaba la identificación de los factores o atributos de calidad. Se buscaba evaluar los resultados obtenidos y los niveles de satisfacción de los clientes/ciudadanos.

La Carta Compromiso tiene sus raíces en Gran Bretaña. Allí aparece formando parte de la batería de políticas aplicadas por el conservadorismo británico en los '80, que surgieron a partir de un diagnóstico que intentaba reemplazar una cultura de "súbditos" por una cultura participativa, a través de la cual se pudiese mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado, conociendo sus críticas por los servicios recibidos pero también las expectativas de los individuos en relación con la calidad de los servicios esperados (Estévez, 2001).

Básicamente, los objetivos que impulsaron la Carta Compromiso en el Plan de modernización fueron:

- Potenciar la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales que ellos financian a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- Comprometer la totalidad de las dependencias de la Administración Pública Nacional y de los agentes afectados a la atención al público, a fin de lograr la efectiva satisfacción del ciudadano, teniendo en cuenta que detrás de cada trámite hay una

necesidad, un dolor o un derecho, y que toda demora ocasiona un perjuicio.

- Desarrollar herramientas adecuadas para simplificar y facilitar el seguimiento de los procedimientos administrativos que competen a los ciudadanos y el acceso a los servicios de los que son destinatarios.

- Que la modalidad de gestión del Estado Nacional permita un efectivo control social a través del suministro de información clara, precisa y comprensible para todos los ciudadanos, sobre la atención que deben recibir y exigir en particular de cada servicio brindado por la Administración Pública Nacional.

- Contar con un sistema articulado de información y seguimiento de la relación de los organismos públicos con los usuarios y beneficiarios de los servicios que la misma brinda. Contar con un transparente desempeño y con el rendimiento de cuenta periódica del nivel de prestación alcanzado, a través de estándares de calidad de servicio.

- Promover la transparencia en el desempeño efectivo de cada organismo, por considerarla la piedra angular de un Estado que opera de cara a sus administrados, en especial, rindiendo cuenta en forma periódica sobre la eficacia en la prestación de sus servicios.

Entre los objetivos específicos del programa, se cuentan:

- ✓ Lograr en las organizaciones públicas una mayor sensibilidad hacia los ciudadanos y una mayor receptividad a sus demandas, orientando su desempeño en el marco de una administración por resultados.

- ✓ Fortalecer la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos a recibir servicios de calidad.

- ✓ Normalizar el uso de indicadores de calidad de los servicios y de satisfacción de los ciudadanos y difundir los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño institucional.

- ✓ Generar las condiciones para el desarrollo de procesos de mejora continua de la calidad y promover la incorporación de innovaciones en los organismos públicos.

El programa fue puesto en marcha en el año 2000, y desde ese momento *"un total de 40 organismos han adherido al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano y 30 de ellos han puesto en práctica la iniciativa a través de la firma de su Carta Compromiso. Considerando*

*las segundas y terceras Cartas firmadas hasta el momento, que amplían las mejoras en los servicios, son 58 los documentos de Compromiso con el Ciudadano”.*<sup>16</sup>

Atendiendo a los resultados esperados en el origen del Decreto de implementación del Plan de Modernización y tomando en cuenta la información de los diferentes años, podemos decir que la Carta Compromiso tuvo un impacto importante pero parcial, dado que transcurrido el plazo especificado por el Decreto 103/2001, no han sido implementado en todos los organismos del Estado. Además es posible plantear que al día de la fecha hay organismos en donde la continuidad de varios ha mermado.

Por otro lado, se evidencian problemas en la implementación del programa en torno a uno de sus ejes centrales: la comunicación, tanto interna como externa.

Es comprobable la falta de conocimiento del público en general acerca de este programa destinado exclusivamente a los mismos, corrompiendo el objetivo principal de la Carta Compromiso de achicar la brecha entre los organismos públicos y la ciudadanía<sup>17</sup>. Por otra parte, también es posible constatar, al interior de los organismos, la aleatoriedad del conocimiento de los empleados sobre el Programa.

El hecho de dejar librada la difusión del Programa a cada organismo genera un sesgo que consiste en la subjetividad en los canales de comunicación elegidos convenientemente por cada uno. Si bien el Estado cuenta con medios para encarar la difusión masiva del Programa, se encuentra cercado para hacerlo por no ser una política que se haya aplicado de manera homogénea en la totalidad de los organismos.

Lo antedicho, se materializa en herramientas y canales de información muy heterogéneos, existiendo organismos que sólo poseen Internet como único canal de comunicación; mientras otros incluyen más opciones como líneas telefónicas, atención personalizada con un ágil sistema de informes, folletería, etc.

Con relación al contenido de la información suministrada, si bien puede ser clara o de fácil lectura, la misma tiene, en general, una utilidad poco relevante para el ciudadano.

Respecto a la capacitación del personal, a pesar de que esporádicamente se realizan cursos, los destinados a Atención al Cliente (uno de las partes más sensibles del Programa y de vital importancia para las mejoras de los estándares de calidad), quedan librados a la decisión de cada ente. Muchos, por lo tanto, no los llevan a cabo.

---

<sup>16</sup> Página de la SGP [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar) noviembre 2006

<sup>17</sup> Entrevistas realizadas a organismos con Carta Compromiso por alumnos del seminario de Integración y aplicación cátedra Felcman durante el año 2005.

Otro factor clave es la medición de Calidad. Los atributos, tanto cualitativos como cuantitativos, la ponderación de los mismos así como su interpretación, son escogidos por cada organismo, lo que trae consigo cierta subjetividad a la hora de hacer una estadística de calidad de servicio.

Por otra parte, el margen de la Secretaría de la Gestión Pública es acotado, porque las críticas y mejoras que propone a los organismos, en algunos casos, no son contempladas en las futuras cartas de compromiso, lo cual debilita su rol.

Otro factor importante es la motivación. Esto es clave al momento de premiar e incentivar a los empleados a mejorar continuamente los procesos. En el marco del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el incentivo es una mención que le otorga la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) al organismo galardonado. Mientras tanto, los empleados, unos de los principales eslabones de esta cadena, no reciben retribución alguna por haber participado en el mismo. Sea por el camino que sea, por la vía monetaria o bien por la categorización, los miembros deberían tener un incentivo que los afectara directamente. Sin incentivos, el Programa corre el riesgo de convertirse en declaraciones que finalmente sólo quedan en papeles.

Por último, la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se inicia con las llamadas reformas de segunda generación, con el objetivo de reinstaurar el poder del ciudadano para ejercer sus derechos, y esto parece estar lejos de suceder.

Es posible concluir que el impacto de la carta compromiso ha sido bajo en términos de resultados globales, aunque las intencionalidades parecen altamente positivas y la gimnasia en la implementación puede mejorar su uso.

## **Planeamiento Estratégico**

La denominada gestión por resultados –aplicada integralmente en toda la Administración Pública de Nueva Zelanda- buscaba responsabilizar a los encargados de conducción por el cumplimiento de los resultados de la organización. Este modelo debería ir acompañado de la aplicación de incentivos monetarios para los cuadros gerenciales por el cumplimiento de las metas de la organización (Estévez, 2001).

Para ello, en la Argentina se había firmado el Decreto que instala en los organismos en los que se han refrendado los Acuerdos-Programas, la figura del Gerente de Programas, quien sería responsable de la definición de las metas en los Planes Estratégicos.

En el caso de la metodología de Gestión por Resultados se buscaba incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo.

Mediante la implementación de esta forma de gestión, se tendía a dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas, para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos.

En la Argentina, hace ya cerca de medio siglo que el Estado intenta aplicar técnicas de planeamiento para acrecentar el nivel de racionalidad en la asignación de recursos. Estos ensayos se han visto reducidos, una y otra vez, al presupuesto anual, el cual sólo representa una programación de corto plazo.

El proceso de establecimiento de la Gestión por Resultados supone el desarrollo de procesos persistentes de planeamiento estratégico que confieran una visión general sostenida en valores generales a la Alta Dirección de los organismos; transformar al presupuesto en una efectiva herramienta de gestión que permita medir los resultados alcanzados; la implementación de la reingeniería de procesos para mejorar la gestión interna de los organismos; la redefinición del rol de los Gerentes; y la implantación de sistemas de monitoreo de la gestión y de mecanismos de petición y rendición de cuentas.

Además de la implementación de los Acuerdos-Programas, el Plan buscaba desarrollar otro tipo de convenio, ligado al desarrollo de los denominados Compromisos por Resultados de Gestión (CRG). Los mismos se pactan entre la Alta Dirección y las gerencias operativas y estipulan resultados, plazos, recursos y responsables.

De igual modo, es preciso hacer un breve comentario sobre los Acuerdos-Programas, los cuales constituyen uno de los pilares más importantes de la reforma propuesta, y persiguen el propósito de establecer una relación directa entre la asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. El Acuerdo-Programa trae aparejada una serie de transformaciones constituyendo un catalizador importante del cambio en la cultura institucional, toda vez que se establece en un importante incentivo para el Organismo en tanto implica el compromiso de disminuir de manera creciente las regulaciones que rigidizan el manejo de los recursos.

Los principales objetivos de la aplicación de esta metodología de planeamiento son:

- Establecer paulatinamente criterios de asignación de recursos presupuestarios basados en el logro efectivo de resultados.
- Transparentar y mejorar la correspondencia entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados.
- Instalar en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un sistema de información sobre el estado de situación de los organismos de la Administración Pública Nacional (APN), en cuanto a sus capacidades institucionales y su producción sustantiva.

La Subsecretaría de la Gestión Pública tenía dos programas para llevar adelante el planeamiento estratégico en el sector público:

TESEO: Asistencia técnica destinada a identificar problemas, definir objetivos y establecer planes operacionales que se traduzcan en acciones y tareas institucionales el tránsito sistemático de la situación problemática actual a la situación deseada y expresada en los propósitos institucionales.

SIG: Sistema de Información de Gestión, para la evaluación y seguimiento del plan. Consiste en la aplicación de los conceptos, categorías y metodología del planeamiento estratégico situacional en el ámbito de las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional. Su objeto es obtener información de los problemas, los objetivos estratégicos y las acciones previstas para su obtención, de modo tal de posibilitar la generación y seguimiento de las políticas prioritarias a través de un Tablero de Comando de las Políticas Públicas.

En este mismo sentido se crean instrumentos de medición e indicadores cuyo procesamiento electrónico posibilita un monitoreo visual del avance de las acciones.

Entre las líneas de trabajo y resultados esperados que esgrime la Secretaría de la Gestión Pública para la implementación del planeamiento estratégico se encuentran:

- Formulación de planes estratégicos.
- Reingeniería de los procesos de apoyo administrativo y de los procesos sustantivos, que correspondan.
- Vinculación entre formulación y programación presupuestaria y Plan Estratégico.
- Desarrollo de sistemas de rendición y petición de cuentas entre la alta dirección y la gerencia.
- Desarrollo de sistemas de control de gestión operacional.
- Diseño de un sistema de entrenamiento y capacitación para todos los niveles del organismo, en lo referido al nuevo modelo de gestión.

En cuanto a la evolución del planeamiento estratégico en la Administración Pública se han firmado diferentes convenios con varios organismos a los efectos de implementar este sistema a través de asistencia técnica por parte de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se realizaron actividades de sensibilización sobre el planeamiento estratégico a través de talleres del INAP para Alta Gerencia en diferentes organismos.

Al comparar los resultados esperados en el origen del Decreto de implementación del Plan de Modernización con la información de su aplicación en los diferentes años, es evidente que la reformulación del modelo de gestión predominante (mediante el impulso del modelo de gestión por resultados, utilizando las herramientas del planeamiento estratégico, de la reingeniería y de los sistemas de alta dirección), ha tenido un impacto parcial. Así lo consideramos debido a que se ha implementado en muy pocos organismos, siendo que el Decreto 103/2001 se proponía generalizar este modelo de gestión a toda la Administración Nacional en el período 2001-2003.

A esto se deben agregar las dificultades para darle "sustentabilidad" a los planes implementados. Gran parte de ésta dificultad esta en el carácter temporario de gran cantidad de agentes contratados de la Administración Pública.

Por otra parte, la implementación de la normativa es relativamente escasa. En los organismos con los que la Subsecretaría de la Función Pública ha firmado convenios el grado de avance exceptuando la AFIP y el ANSES, es casi nulo dado que en la mayoría de los casos, está realizada la planificación estratégica, pero luego no se ha evaluado la implementación de la misma.

El resto de las jurisdicciones del Sector Público planifican a través del presupuesto público, y si bien éste ha logrado avanzar en la definición de categorías programáticas (programas, subprogramas, actividades y proyectos) que exigen al administrador que defina sus objetivos, los recursos para llevarlos a cabo y las metas de cada una de ellas, aún no constituye una guía para el administrador. Los objetivos presupuestarios terminan en una mera formalidad y el presupuesto únicamente se utiliza como parámetro para controlar el gasto.

En definitiva, al no tener objetivos definidos para su acción concreta el encargado de administrar, no sabe cuál es la mejor forma de orientar su gestión y cuáles son los resultados concretos que se esperan de él, lo cual genera que difícilmente pueda ser evaluado en forma clara.

En este sentido, cabe destacar la ausencia de mecanismos que evalúen el cumplimiento de la misión de cada organismo, y que aseguren que siga siendo relevante a pesar del paso del tiempo. Esto

explica la existencia de misiones obsoletas, innecesarias o duplicadas (desviando recursos, tiempo y capacidades). Por otra parte, tampoco se realiza un control y seguimiento de las metas físicas de gestión durante la ejecución presupuestaria.

Un modelo de gestión cuyo énfasis esté puesto en los resultados debería seguir un camino por el cual una vez establecidos los objetivos y los indicadores de desempeño, no solamente los cualitativos sino también los cuantitativos, el funcionario disponga de amplia libertad para gestionar sus recursos. El mismo no puede ser considerado responsable de los logros o de los fracasos si carece de las potestades necesarias para adoptar las decisiones que le permitan alcanzar las metas establecidas. Esto se debe a la coexistencia de dos modelos de gestión, el nuevo y el tradicional.

Las características propias del sector público argentino parecen no incentivar al funcionario a hacer bien su tarea: éste tiene una escasa autonomía para decidir, un alto riesgo personal por sus acciones y además existe una gran falta de comunicación entre la gestión pública y los ciudadanos, lo que da lugar a una gran distorsión de su imagen. Podemos afirmar que el impacto del modelo de gestión por resultados ha sido bajo en relación con los objetivos propuestos y obviamente pobre en términos del cambio cultural.

### 3.3.2 Transformaciones horizontales o transversales

Según el decreto 103/01, las llamadas transformaciones horizontales apuntaban a producir cambios en sistemas que atraviesan transversalmente a toda la administración nacional en sus modalidades de gestión. Su importancia radica en que constituyen el apoyo y sostén administrativo para todas las actividades de carácter sustantivo. Optimizar y consolidar estos sistemas horizontales, en línea con el nuevo modelo de gestión, redundaría en una administración más eficaz y eficiente.

## **Gestión del Capital Humano**

El objetivo que motivó esta transformación fue asegurar una adecuada gestión integrada del capital humano de la Administración Pública, mediante la articulación de los diversos sistemas que hacen a su efectivo gerenciamiento de acuerdo con los lineamientos del nuevo modelo de gestión, responsabilizando a los agentes por sus acciones y en busca de resultados a través de mecanismos de incentivo.

Para ello se buscaron diferentes estrategias, entre las que prevalecen la actualización, revisión y modernización de los convenios

colectivos de trabajo que rigen las relaciones laborales de la administración pública.

La promoción e incentivo de los mejores agentes también fue una de las tácticas a seguir, tratando de obtener los resultados previamente proyectados y separando a aquellos que no estén a la altura de sus responsabilidades.

Además se buscó instrumentar los medios legales para el desarrollo de regímenes de carrera y profesionalización sustentados en el mérito, la transparencia, el respeto a la ética pública, la igualdad de oportunidades y el creciente fortalecimiento de las competencias laborales de los agentes. De allí el surgimiento del Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo elaborado bajo un enfoque de gestión por competencias y definición de perfiles y exigencias básicos para la mayoría de los puestos de trabajo.

Las estructuras bien pueden ser reformuladas por leyes o decretos, pero la cultura y el proceso de producción de bienes y servicios de la administración es fruto de la actividad concreta de la orientación política.

Por ello la idea de racionalizar y objetivar el sistema administrativo, no logró desprender al clientelismo y la connivencia de los sectores políticos. La prueba de ello es la imposibilidad de cambiar el sistema reorientándolo a la eficiencia y la gestión por objetivos a manos de la figura de los Gerentes de Programas que se articulaba como un visible paso hacia otra manera de gestionar la cosa pública.

Los avances de carrera estaban virtualmente paralizados por la Ley Anual de Presupuesto que dispuso el congelamiento de las vacantes, y esto ha dado a lugar a que de manera contraria a todo lo que previsiblemente beneficiaría a la administración, habían aumentado los contratos específicos y temporales aún para tareas comunes a los empleados de planta permanente.

A esto se suman los indicadores<sup>18</sup> del SINAPA que registran a diciembre del 2004, 27.535 cargos presupuestados, con el 83% de los mismos ocupados y un 17% restante de cargos no ocupados, u ocupados transitoriamente.

Conjuntamente, las cifras alertan sobre la necesidad de practicar una adecuada previsión de la renovación del personal pues uno de cada cuatro empleados está o estará en condiciones de edad de jubilarse en los próximos cinco años. El 43% estaría en edad de jubilarse para los próximos diez años (incluyendo los que ya cumplen con el requisito de la edad). El 50,6% está en la etapa final de su

---

<sup>18</sup> SINAPA, Informe de situación al 31 de diciembre del 2004, publicación agosto del 2005 pag web. (REPER 2004)

carrera administrativa (grados seis ó más), muestra adicional del envejecimiento señalado y el impacto del congelamiento de vacantes.

El sistema no ha modificado ni logrado reformular totalmente aquello que enunciaba el decreto del Plan de Modernización. Entonces se puede señalar que la implantación del plan ha sido regular en el intento de plasmar un nuevo dispositivo en la Administración Nacional.

Las políticas públicas, en cuanto a la Gestión del Capital Humano continúan acotadas a visiones de corto plazo y a programas particulares sin posibilidad de articularlos de manera sistémica. En este sentido la innovación administrativo- cultural que se intentó plasmar con el decreto, y que buscaba recursos humanos meritorios y la gestión por resultados mensurables y cuantificables no ha sido completa.

## **Formación y Desarrollo del Capital Humano**

Como parte de las mencionadas políticas transversales, el Plan incluyó la profesionalización de los recursos humanos, por medio del diseño de sistemas de carrera basados en la compensación a la productividad laboral y en un extenso programa de capacitación.

El Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) fue creado en 1973, pero fue a partir de 1974 que comenzó su funcionamiento, cuando puso en marcha actividades para el desarrollo de la capacitación de los agentes públicos.

Entre las razones por las cuales el INAP fue perdiendo participación como escuela gubernamental de formación de funcionarios encontramos el hecho de que las organizaciones públicas fueron asumiendo por sí mismas o por medio de terceros la capacitación requerida por sus agentes, siempre bajo la tutela del Instituto.

En cuanto a los objetivos del Decreto 103/01, según lo establecido por el Plan de Modernización, *"las organizaciones públicas modernas requieren la ejecución sistemática de actividades que tiendan a elevar la capacidad técnica, los conocimientos y las destrezas del personal y a desarrollar su potencial para ocupar posiciones de responsabilidad creciente"*. La formación permanente es una vía para desarrollar recursos humanos que asuman responsabilidades y ocupen efectivamente el cargo que desempeñan. No se trata de acumular puntos sino de progresar en la carrera.

La ejecución de la política de capacitación no fue un factor estratégico de profesionalización de la función pública. Estaba guiada por la oferta más que por la demanda de cada uno de los organismos en función de dotar de mayor consistencia sus políticas públicas; la

calidad de los servicios no se controla y las distancias territoriales limitan el acceso.

A partir del año 2002 el INAP exige a los organismos que presenten el Plan Institucional de Capacitación (PIC) y el Plan Operativo de Capacitación (POC). El PIC determina cual es la visión del organismo, esta visión debería ser compartida desde la máxima autoridad hasta los niveles inferiores. Esto implica romper con la visión burocrática de la jerarquía e imponer una visión negociadora en la construcción de estos programas, lo cual implica un cambio cultural que todavía no se ha dado.

Aunque por el Convenio Colectivo de Trabajo, los gremios, tanto la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) como la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), debían aprobar estos planes y hacer una evaluación permanente y estar presentes en el desarrollo de la carrera, ello no implicaba control alguno en términos de eficiencia.

Sigue siendo arduo el desarrollo de las competencias en los recursos humanos, y aunque el pretexto de lo complejo de la Administración Pública difícilmente pueda ser sostenido de manera seria en estos tiempos, es un recurso argumentativo bastante extendido. La coyuntura y los vaivenes de la política retrasaron el avance del plan, demostrando que la implantación del decreto fue muy irregular.

## **Nuevo sistema de compras**

El sistema de compras y contrataciones públicas es el mecanismo por el cual el Estado Nacional se abastece de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de las unidades operativas de la administración pública central y de los organismos descentralizados.

La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) es el órgano rector del Sistema de Contrataciones de la Administración Pública Nacional (APN) y tiene competencia en el diseño de las políticas, normas y sistemas técnicos tendientes a lograr que el sector público nacional realice sus contrataciones con eficiencia y transparencia.

La motivación que impulsó la conformación de un nuevo sistema de compras en el marco del "Plan de Modernización del Estado" -aprobado por el Decreto 103/2001- ha sido la promoción de los mencionados principios de eficiencia y transparencia en la gestión del Estado. En este sentido, una de las áreas donde el uso de las nuevas tecnologías informáticas y de comunicación es capaz de fortalecer estos valores es la gestión de las Contrataciones Públicas.

Según lo expresado en el Plan de Modernización, *"el Estado es un comprador deficiente, sus contrataciones son influidas por normas, tecnologías y criterios de larga data que desaprovechan las posibilidades que brindan las comunicaciones, la ciencia y la tecnología y el desarrollo cibernético."*

*"Los agentes del Estado carecen de instrumentos legales y técnicos adecuados a la realidad actual. Puede comprobarse con facilidad que el sector de compras y contrataciones se rige por normas, principios y tecnologías de significativa antigüedad (Ley de Contabilidad año 1956) y que no ha realizado una tarea sistemática de formación y actualización de sus cuadros."*

Las líneas de acción y los logros esperados que se plantearon en la norma mencionada fueron los siguientes:

- Elaboración y presentación al Congreso de la Nación de un nuevo proyecto de Ley de Contrataciones.
- Dictado y puesta en funcionamiento de un nuevo Reglamento de Compras y Contrataciones.
- Modernización de los procedimientos de contratación y distribución de bienes y servicios.
- Implementación de un programa de desarrollo de los recursos humanos encargados de la gestión.

Se proponía que la gestión de contrataciones del Estado debía garantizar los principios de eficiencia, calidad y transparencia en la obtención de los bienes y servicios necesarios para desarrollar las actividades del gobierno.

Para poner en práctica estos principios es necesario contar con un conjunto de instrumentos legales y sistemas de información capaces de lograr una adaptación dinámica a la realidad cambiante de los mercados. El Nuevo Sistema de Compras tuvo un impacto moderado.

Por su parte, los planes de capacitación dirigidos a los actores del sistema –organismos y proveedores- de la APN no han podido ser implementados en su totalidad.

Se han realizado pruebas piloto en determinados organismos como parte de la etapa de testeo del sistema.

Se destaca la existencia de un registro general de proveedores electrónico que permite la simplificación de los trámites de acreditación de las empresas proveedoras en procesos de licitación pública, otorgando a la vez una mayor transparencia al sistema.

En este sentido, podemos decir que el impacto del Sistema de Compras ha sido parcial. Una vez que se ponga en marcha el sistema

de compras electrónicas en toda su magnitud podrá evaluarse su impacto real en la gestión de las contrataciones de la administración pública nacional.

## **Sistema de Administración Financiera**

El Plan Nacional de Modernización del Estado propone la implantación de un sistema único de administración financiera para toda la Administración Nacional que incluye: los Sistemas de Administración de Recursos Humanos, de recursos materiales, el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) y con los sistemas gerenciales de programación y seguimiento de la inversión pública y de proyectos con financiamiento de organismos multilaterales de crédito.

Dentro de sus objetivos, se pretendía instituir en todos los organismos de la Administración Nacional un nuevo producto informático único para la administración centralizada que integrará, en el ámbito de cada institución, la gestión de recursos reales y financieros con los registros contables. También estaba presente la reingeniería del sistema central vigente (SIDIF central) para descentralizar progresivamente los controles centralizados en la Secretaría de Hacienda y reemplazarlos por otros automáticos en las propias instituciones; la actualización tecnológica del sistema informático.

A partir de la sanción de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el 30 de septiembre de 1992, se inició un proceso de modernización de la administración financiera gubernamental cuya misión fue desarrollar una administración pública eficiente a través de la correcta utilización de los recursos públicos y una oferta de servicios coincidente con las necesidades de los ciudadanos.

Según lo establecido en el Plan Nacional de Modernización del Estado, el proceso de reforma de la administración financiera centró sus esfuerzos en el desarrollo de un sistema de información económico-financiera sistemática, oportuna y fidedigna que integrará las informaciones de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público en un modelo altamente centralizado en la Secretaría de Hacienda alimentado por sistemas locales de diversa naturaleza. Los procesos de reingeniería se concentraron básicamente en los niveles centrales de los sistemas de tesorería y crédito público y se implantó parcialmente la programación presupuestaria.

Esta etapa fue fundacional de la administración financiera, ya que implicó una revisión integral de los sistemas que operaban tradicionalmente en forma desintegrada, autónoma y anárquica.

Sin embargo, quedaron pendientes de desarrollo los mecanismos que vincularán automáticamente, en el ámbito de cada institución, los procedimientos de contratación de recursos humanos y materiales con los respectivos registros contables, de manera tal que la información financiera sea el reflejo de los procesos de adquisición de recursos reales en dichas instituciones. Tampoco se llevó a cabo un proceso de reingeniería en la administración de los recursos reales en el plano institucional.

El vertiginoso desarrollo de los sistemas informáticos dejó obsoletos los sistemas vigentes, y en una segunda etapa de reforma de la administración financiera se iba a orientar a la actualización del desarrollo informático utilizando las más modernas tecnologías.

Las características principales del sistema eran las siguientes:

- Sistema integrado único para la gestión y el registro de la ejecución del presupuesto de los organismos. Integración de los procesos de compra, presupuesto, contabilidad y tesorería en los organismos.
- Los mismos se basan en el modelo conceptual definido para la actualización del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).
- Interfaz gráfica que permita explorar información de manera amigable.
- Disponibilidad de información confiable para la alta gerencia.
- Reducir las aplicaciones complementarias para soportar la gestión
- Favorecer la reducción de mantenimiento y de administración.

La Reforma de la administración financiera y de los recursos reales abarcó todo el ámbito del sector público no financiero: la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las empresas y sociedades no financieras del Estado, según lo establece la Ley 24.156.

En el Sistema de Presupuesto se incorporaron procedimientos de programación de la ejecución del presupuesto para establecer un ordenamiento de los gastos y pagos de las Jurisdicciones y Entidades de la Administración Nacional.

Por su parte, se perfeccionaron las técnicas de presupuesto por programa y los instrumentos técnicos de programación y ejecución presupuestaria a fin de operar con un adecuado apoyo informático.

Se diseñaron métodos y procedimientos y se elaboraron clasificadores, manuales técnicos y de operación e instructivos para instrumentar, con criterios uniformes, el proceso presupuestario, para toda la administración nacional.

En este sentido, el Sistema de Presupuesto organiza la gestión pública y la vincula con las responsabilidades del Estado en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de planes y programas.

En materia de Sistema de Administración Financiera, se ha avanzado en términos de reingeniería y actualización informática del sistema, quedando aún en proceso tanto la ampliación del alcance del mismo como la incorporación de las tecnologías vinculadas a las comunicaciones vía Internet.

## **Gobierno electrónico**

Dentro del marco del Plan de Modernización del Estado se ha dado inicio al desarrollo de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico.

La esencia de la implementación del Gobierno Electrónico es intentar poner de relieve tres factores que hacen al desarrollo exitoso del Gobierno electrónico: la promoción del cambio cultural que implica la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), la transformación de los procedimientos organizacionales para que se adecuen al cambio tecnológico y el trabajo integrado de todas las jurisdicciones del estado.

El sentido de esto es que la incorporación de TICs no debe terminar en la incorporación de equipamiento tecnológico, sino que debe responder a un diseño que combine los tres factores y que posibiliten una próxima despapelización del Estado.

Por lo tanto, se propone utilizar los nuevos recursos informáticos a fin de facilitar la interacción del ciudadano con el Estado, optimizar las inversiones de los organismos en tecnología informática e impulsar una adecuada gestión de los recursos informáticos.

Se pretende aludir a un "nuevo" paradigma tecnológico asociado a la prestación telemática de servicios por parte de los poderes públicos, para: a) proveer más y mejores prestaciones a los ciudadanos, b) proveer puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas y de servicios, c) adicionar productividad, calidad y valor a los servicios, d) proveer atención "a la medida" de los requerimientos de cada usuario, e) resolver trámites, consultas, reclamos y sugerencias "en línea", f) aumentar la participación ciudadana, g) aumentar la calidad y reducir el costo de las transacciones dentro del Estado, h) reducir el costo

(en dinero, tiempo, molestia y carga anímica) de tramitaciones del público, i) aumentar la transparencia de la gestión pública.

El plan de Gobierno Electrónico, se ocupó en una primera etapa a las compras electrónicas y la idea de transparencia y freno a la corrupción. Se proyectó desde el Gobierno Electrónico la página [www.argentina.com.ar](http://www.argentina.com.ar), como portal único para el control ciudadano y para subir las guías de trámite.

Las guías de trámite tienen como fin la previsión, es decir que el ciudadano sepa qué necesita para hacer el trámite y la posibilidad de hacerlo *on line*, en los casos en que no necesite concurrir al organismo.

Al mismo tiempo, se ha avanzado en la firma digital y en el expediente electrónico.

Las nuevas tecnologías tienen un crecimiento de características exponenciales. La lentitud del sistema burocrático argentino lleva a que cualquier intento de transformación y modernización tenga en su implantación un retraso original. En este sentido, la legislación y los presupuestos inhabilitan la posibilidad de adaptación constante, por lo que el desarrollo de este punto queda rezagado con anticipación y difícil de modificar si no se tienen libertades para la constante instrumentación.

### 3.3.3. Proyectos de modernización estructural

Estas transformaciones enfocan específicamente las cuestiones referidas a la estructura del Estado, la organización más eficiente de acuerdo al rol de cada unidad de organización, la forma de financiamiento y a la asignación de recursos. Mediante estas reformas se intenta rediseñar la morfología del Sector Público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una pesada carga para los contribuyentes.

### **Eliminación de superposiciones**

El Plan Nacional de Modernización del Estado intentaba promover una profunda revisión de las responsabilidades de los diferentes niveles de la Administración Nacional. Entre ellas está la detección de las superposiciones en los tres niveles de gobierno y la reasignación de responsabilidades entre instituciones públicas.

Se esperaba como resultado contar con una propuesta que apuntara a definir, para cada nivel jurisdiccional, responsabilidades claramente delimitadas y sin superposiciones, que resultaran en una utilización óptima de los recursos para llevar a cabo las funciones sustantivas del sector público.

Esta transformación estructural se iba a implementar gradualmente a través del análisis de las funciones del Estado y apuntaba a abarcar a toda la Administración Nacional en un plazo de tres años.

El Poder Ejecutivo Nacional buscaba propiciar medidas tendientes hacia su mayor eficiencia y racionalización y que tuvieran por finalidad la eliminación de objetivos, competencias, funciones y/o responsabilidades superpuestas o duplicadas, como así también la concentración de funciones tendientes a la consecución de los fines señalados.

Es evidente que sin un claro diagnóstico de las causas y condicionantes político- institucionales de los mismos, es sumamente dificultoso avanzar en este ámbito.

Pero la identificación y posible eliminación parcial de algunas de estas falencias, puede resultar en mejoras sólo pasajeras si no se atacan simultáneamente sus determinantes.

Ciertos actores de la administración pública, como Ministros, Secretarios, Subsecretarios, directores de programas, Gobernadores, tienden a compartamentalizar las políticas, en luchas por espacios de poder político y visibilidad. Esto malos incentivos son reforzados por la existencia de múltiples "ventanillas" a las cuales pueden acudir estos actores tanto en el presupuesto nacional, como en los préstamos de organismos internacionales. Esto también se potencia dado el reducido rol que tiene el Congreso Nacional en la discusión y control de la implementación de las políticas públicas.

Ciertamente, la configuración actual del sector público en Argentina no responde a un plan racional ni a criterios técnicos discernibles, sino que es el resultado de la acumulación progresiva de funciones por parte del Estado. La conformación no muestra coherencia en su morfología, en sus regímenes normativos, ni en la administración de recursos. Además, la importancia de las instancias subnacionales ha crecido significativamente como consecuencia de transferencias de responsabilidades y servicios no planificados ni financiados, ocasionando una confusa y a la vez compleja delimitación de competencias entre niveles de gobierno por las grandes disparidades entre regiones y ámbitos de acción.

La administración pública actual se encuentra desarticulada, con organizaciones y programas dependientes de diversos niveles de gobierno y ministerios, con superposiciones y duplicaciones funcionales como consecuencia de los intentos de introducir

transformaciones en la gestión a través de cambios en las estructuras administrativas. Los mecanismos de coordinación interinstitucionales e interjurisdiccionales establecidos han demostrado en la práctica escasa continuidad y eficiencia.

El resultado de esta situación es que áreas completas de la actividad pública quedan sometidas a la discrecionalidad de conducciones circunstanciales, a las inercias burocráticas y a las presiones locales y corporativas.

## **Racionalización del endeudamiento con organismos internacionales**

El criterio de formación del endeudamiento ha respondido, en líneas generales, a la oferta de los organismos internacionales de crédito antes que a la demanda del Estado Nacional.

Por falta de planes estratégicos, en el ámbito de las agencias del gobierno se ha estado frente a una cartera crediticia con características particulares: préstamos mal formulados y con ejecución deficiente superposición entre programas o entre componentes de distintos programas, proliferación indiscriminada de unidades ejecutoras de proyectos, proyectos con porcentajes muy elevados en componentes de asistencia técnica, en lugar de destinar la mayor parte de los recursos a los destinatarios finales y en particular en los programas sociales falta de homogeneidad en los niveles salariales.

Se apuntaba a finalizar una propuesta de racionalización del uso del endeudamiento externo que contendría los siguientes aspectos:

- Adecuación del modelo de asignación de recursos a los programas de acuerdo con sus necesidades reales de inversión y con las prioridades que estableciera el Gobierno Nacional y reducción al mínimo de los gastos por no utilización oportuna de los préstamos.
- Se pretendía lograr que el financiamiento otorgado a un fin determinado sea ejecutado exclusivamente por un solo proyecto y no se superponga con otros.
- Se reducirían los gastos de administración de las estructuras de ejecución de los préstamos apuntando a constituir una unidad administradora por ministerio u organismo, de manera de hacer un uso más racional de los recursos.
- Se instrumentaría un único sistema de gestión y administración financiera compatible con el sistema de administración financiera gubernamental vigente, con los requerimientos de programación del endeudamiento e información gerencial de su

ejecución y con los requisitos de los organismos multilaterales de crédito, establecidos en los contratos de préstamos.

- Con el objeto de racionalizar el uso de cuentas bancarias se instrumentaría un sistema de Cuenta Única del Tesoro en moneda extranjera y de subcuentas escriturales para cada préstamo.

Está claro que los préstamos indiscriminados que caracterizaban períodos anteriores hoy no se presentan. Pero no pueden negarse cuestiones fácticas como el la deuda externa a fines de septiembre de 2004 alcanzaba los 167.153 millones de dólares, con un incremento de 1.721 millones respecto del junio anterior debido principalmente a la acumulación de intereses, de acuerdo con el informe de Balance de Pagos correspondiente al tercer trimestre.

Hoy en día, los préstamos siguen existiendo, no como en gestiones anteriores, pero de todos modos su consecuencia inmediata es generar obligaciones que limitan la capacidad actual y futura del Estado de garantizar sus funciones.

Vistos los resultados esperados en el origen del Decreto de implementación del Plan de Modernización, y tomada en cuenta la información parcial de los diferentes años, podemos decir que la Racionalización del Endeudamiento con Organismos Internacionales tuvo un impacto también pobre por su poca aplicabilidad.

## **Adecuación de la estructura estatal**

Se señalaba que el tamaño y la estructura del aparato estatal debían adecuarse a las misiones institucionales, a las políticas de gobierno y a los recursos con los que se contaba. En la actualidad esta ecuación no se verifica, dando como resultado un Estado deformado. En algunos casos las organizaciones son demasiado grandes para las funciones que prestan, y en otros se verifica falta de recursos para cumplir con las misiones asignadas.

La ausencia de lineamientos estratégicos también se percibe en la diferenciación entre la administración central y descentralizada. Ésta no responde a criterios orientados por la búsqueda de eficiencia y eficacia en la gestión, sino a sucesivas decisiones parciales que fueron configurando el universo de los organismos descentralizados como resultado de una anárquica acumulación de necesidades del momento.

Rediseñar las estructuras, asignarles competencias, refuncionalizar los niveles jerárquicos políticos y técnicos, determinar claramente qué funciones deben estar en la órbita de la administración central y cuáles en la administración descentralizada, y qué se pretende lograr a través de esas estructuras, constituyó el

objetivo central de este componente. Una administración central y descentralizada bien diseñada reflejará la diferenciación, especialización e integración que prevea una óptima asignación de responsabilidades y recursos, de modo de facilitar el logro de los resultados que justifican la existencia institucional.

Se apuntaba a elaborar una propuesta de macroestructura que implicara una nueva conformación de la Administración Pública Nacional. Esto implicaría:

- Una estrategia integral para determinar las funciones a ser descentralizadas y las funciones a cumplir por la administración central.
- La redefinición de los niveles jerárquicos de la Administración Nacional, tanto políticos como técnicos y su interrelación.
- El cierre, fusión o transformación de organismos nacionales.

La llegada al poder político provoca en primera instancia la búsqueda de una nueva legitimación. Asimismo se requiere de una estructura organizativa que funcione, lo cual crea problemas dada la inercia que acarrea la estructura administrativa del Estado por la discusión de poder que en su interior se genera. Por último, demanda recursos para sostener esta estructura.

En este proceso, cuando asumen las nuevas autoridades políticas, las prácticas clientelares se multiplican o se reproducen como en asunciones previas. Dados los cortos tiempos de la política, la urgencia requiere de confianza en la administración pública que avale la propuesta plasmada en la agenda pública de los nuevos gobernantes.

Es así como los intentos de generar cambios en la gestión pública mediante la adecuación de la estructura, como también la eliminación de superposiciones, se ven frustrados ante la necesidad de "colocar" en diversas estructuras, cargos, a aquellos que durante la campaña colaboraron con los aspirantes al gobierno. Esto se suma además a la necesidad de crear nuevos niveles, cargos, funciones para recompensar a los colaboradores. Esto crea múltiples problemas internos, desde el exceso de gastos, las extorsiones internas, la inoperancia e incapacidad de personas sin los atributos requeridos (sobre todo aptitudes morales) para desempeñar funciones eficientes, sin contar a aquellos que sólo aparecen para cobrar a fin de mes.

Esto también hace complicada una gestión, formación y desarrollo de capital humano, dado un marco en que se privilegia el *amiguismo* y no los méritos personales en el desempeño laboral. Mientras por un lado tenemos un sistema manifiesto que asume compromisos con la sociedad en la estructura interna del Estado, por otro tenemos un sistema oculto absolutamente clientelar que crea ramificaciones, multiplicaciones de posiciones en la búsqueda de

poder, así como la pérdida de energía en tratar de desbaratarlo, energía que debería ocuparse en otros temas que nunca terminan de resolverse.

La inercia estatal, la política de adversarios que destruye lo hecho durante gestiones anteriores, hace inertes los esfuerzos por generar cambios en una estructura que tiende en sus interrelaciones a mantenerse y no a satisfacer necesidades, disminuir gastos innecesarios y a buscar un desarrollo de carrera interno.

Podemos decir que el mismo Plan de Modernización enumera los factores que hacen muy difícil su aplicación efectiva. Los procesos que critica y pretende cambiar, son los mismos que lo hacen poco practicable y que se han mantenido hasta la fecha.

#### 3.3.4. Transparencia política y anticorrupción

Las políticas planteadas para el logro de una transparencia política y la eliminación de la corrupción han sido las siguientes:

- Incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública y mejorar la capacidad de prevención, detección y corrección de situaciones irregulares y de los sistemas que las facilitan.
- Establecimiento de normas, sistemas y procedimientos que garanticen el control sobre la discrecionalidad de los funcionarios en el dictado de normas generales, implementación de mecanismos de elaboración participada de normas.
- Establecimiento de un sistema de detección y prevención de hechos irregulares en áreas críticas de la Administración Nacional (en términos de ingresos y gastos). Definición de un modelo institucional que combine la actividad preventiva desde una perspectiva sistémica y organizacional y la actividad correctiva de corrupción en el ámbito de la Administración Nacional.
- Implementación de normas y sistemas que garanticen la imparcialidad de los funcionarios en la gestión y que regulen la actualización de los intereses económicos sobre la Administración. Elaboración de un proyecto de Ley Cabildeo y mecanismos adicionales previstos por la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Más allá de la creación de algún organismo adicional a los ya existentes, poco se ha hecho al respecto. Esos organismos terminaban superponiendo sus actividades con otros. Si algo existe en Argentina son sistemas de control; que no funcionen tiene más que ver con una decisión política que con la falta de normativa (Blutman, 2005).

### 3.3.5. Consideraciones acerca del Plan de Modernización

La lógica de la Modernización no partió de un proyecto madre que tuviera en cuenta un sistema planificado, sino que el fue producto de variables diversas como reformulación de fondos con préstamo internacional, exposición de temas de contenido político generalista y con fuerte carga de consignas, enumeración de acciones sin un hilo común y con falta de sincronía, omisión de temas sustantivos, etc.

Posteriormente el plan se transformó en proyecto ([www.modernizacion.gov.ar](http://www.modernizacion.gov.ar)) adquiriendo las siguientes actividades, similares en lógica y contenido al Plan de Modernización:

<b>Desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y recursos públicos</b>	<b>Gestión con participación</b>	<b>Gobierno y nuevas tecnologías</b>	<b>Recursos Humanos y capacitación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información para la Gestión</li> <li>• Sistema de Monitoreo y Evaluación para la Priorización de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo</li> <li>• Uso y Gestión Estratégica del Activo Físico</li> <li>• Observatorio de Costos Educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Macroestructura del Estado Nacional</li> <li>• Casas de Justicia</li> <li>• Carta Compromiso con el Ciudadano</li> <li>• Gestión por Resultados: Planeamiento Estratégico</li> <li>• Gestión por Resultados: Reingeniería de Procesos</li> <li>• Consejo Federal de la Función Pública</li> <li>• Creación del Ente Interjurisdiccional de Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Gobierno Electrónico</li> <li>• Firma Digital</li> <li>• Seguridad Informática Ar-CERT</li> <li>• Portal Único del Estado y Guía de Trámites</li> <li>• Foro Permanente de Responsables Informáticos</li> <li>• Contrataciones Electrónicas</li> <li>• Digitalización de Balances y Asambleas de la Inspección General de Justicia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de Recursos Humanos</li> <li>• Capacitación Electrónica (ProCaE)</li> </ul>

La visión de los representantes del BIRF respecto al Proyecto de Modernización partía de la idea de que éste estaba dirigido a cambios puntuales en áreas específicas de la Administración Pública Nacional, sin tener aspiraciones de constituirse en un Instrumento de Planeación Integrador que fuera guía de la modernización del Estado Nacional.

A esto se le suma que en gran parte de los países en desarrollo se comenzaron políticas con características similares.

La culminación temprana del gobierno de De la Rúa impidió profundizar varias de las estrategias del Plan. Si bien las herramientas continúan al día de hoy, el impacto global real ocasionado podría considerarse bajo. La incidencia del Plan como estratégico para el conjunto de la Administración Pública, sólo demuestra una dispersión de medidas aisladas con escaso resultado comprobable en la sociedad.

Gran parte (por no decir todo) de este Plan se amparaba bajo el paraguas teórico del Nuevo Gerenciamiento Público (NPM), analizado más arriba (2.5). Expresamos que a diferencia del modelo weberiano, el NPM no tenía un corpus teórico unificado que permitiera delinear transformaciones globales para el aparato público. La mezcla de herramientas fiscalistas vinculadas a la reducción del gasto público, muy en boga en la Primera y Segunda Reforma del Estado de los `90, junto a políticas de vinculación con el ciudadano, generaron una suerte de "revoltijo" de políticas públicas dispersas que marcaban las constantes deficiencias del Estado Argentino de encarar verdaderas y profundas transformaciones.

Si analizamos puntualmente los resultados, podremos observar que varios puntos del Plan fueron ejecutados, más por el voluntarismo (positivo) de sus responsables y equipos, que por mantener una línea direccional hacia metas globales a alcanzar. En este sentido, las Cartas Compromiso con el ciudadano son ejemplares, ya que desde el año 2000-2001 se vienen implementando en diferentes organismos públicos. Pero el esfuerzo ha colisionado con particularidades políticas en cada uno de los organismos en las que se instrumenta. De la decisión de una política pública, se pasa a la decisión de una política privada de funcionarios que tratan de mantener metas positivas que redunden en beneficios a la ciudadanía; loable pero poco práctico a los efectos esperados en los objetivos originarios.

Mayoritariamente, hemos observado que en varios de los componentes del Plan, tanto en su dimensión horizontal como vertical, los resultados alcanzados fueron por demás opacos. De hecho, nos ha resultado sumamente dificultoso rastrear información de temas que aparecían con un fuerte contenido de implementación

en el año 2001, pero que al 2005 se habían perdido en los laberintos de las decisiones políticas.

El Plan de Modernización, ambicioso en sus orígenes, resultó un fracaso como Plan global. Tal vez sea necesario replantear las formas de encarar la evolución del Estado por mecanismos paulatinos pero continuos en base a una certera planificación de objetivos que tienda a fortalecer, no los intereses de determinados grupos sociales, sino de toda la ciudadanía. Como en otras reformas o transformaciones del Estado, los aspectos vinculados a la modificación de la cultura (vía nuevas tecnologías, progreso y desarrollo del capital humano, etc.) han sido nulos, a pesar de habérselos planteado taxativamente.

En este sentido, la modelización vista en la introducción remarca el carácter dudoso de su implementación. A eso le sumamos que varios de sus componentes rescataban la necesidad del cambio de cultura (práctica, política, organizacional, etc.). Dichos cambios se han reflejado poco en la realidad.

Parte de estas situaciones se verán más adelante en los estudios cuali y cuantitativos en la Administración Pública Centralizada y en los Ministerios de Educación de las Provincias de Argentina. Los datos que observaremos son los del mantenimiento de modelos ligados a las normas, altamente burocratizados y rígidos.

De allí que podamos concluir en este apartado que los objetivos de reformas globales eran claros en metas fiscalistas, aunque su sustentabilidad en términos de eficacia y eficiencia a través de organizaciones modernas no lo eran tanto, generando unidades donde se mezclaban procesos antiguos con iniciativas modernas.

Más adelante podremos observar que todas estas propuestas de cambio que se generaban desde las más altas estructuras, tenían sesgos específicos en donde la transformación cultural era un elemento más de la palabra pero con poca efectividad en la realidad. Se trataba de enfocar cambios globales pero los que se realizaban eran de características parciales que poco afectaban la cultura de las organizaciones. Tanto la Primera, como la Segunda Reforma y el Plan de Modernización contenían aspectos de modificación del cambio intraburocrático, pero las decisiones, tal cual se muestran en los ejemplos enunciados, estaban más vinculadas a problemas de características fiscales alineados a las necesidades de un proceso altamente globalizado.



## 4. La Variable Cultural y los Casos

*Hombres que una vez han hecho hijos  
por la noche vuelven  
a la pieza única, al único catre,  
un último vaso de vino al acostarse*

*Griselda García "La Ruta de las Arañas" Ediciones del Dock 2005*

#### 4.1 Consideraciones teóricas acerca de la cultura organizacional

Motivación, satisfacción, clima, cambio, son algunos de los términos que se asocian a la cultura organizacional. Pero cada concepto tiene una acepción particular que influirá de distinto modo en el funcionamiento de las organizaciones.

En el marco de los estudios organizacionales, el origen del término cultura no es del todo claro. Algunos autores lo vinculan a las escuelas de los estudios de la administración. La sociología de las organizaciones ha hecho referencia a la cultura, en forma directa o solapadamente. Entre otros grupos de teorías, la menciona tanto la escuela de las Relaciones Humanas, como las Teorías de la Contingencia.

La discusión de lo orgánico vs. lo mecánico manifiesta creencias y valores compartidos asociados a la cultura, como se ve en "Búsqueda de la Excelencia" (Peters & Waterman, 1982), un trabajo que rescata los antiguos conceptos de valores compartidos en las organizaciones. Será Schein (1988) quien popularizará el término cultura entre los estudiosos de la temática.

La imagen cultural de las organizaciones se difundió a partir de los '80. Representa la traducción del viejo concepto de la organización informal a un nuevo orden semántico. La interpretación cultural de la organización asume los conceptos sociológicos y antropológicos que destacan el papel del hombre como creador de símbolos, lenguajes, creencias, visiones, ideologías y mitos; que expresan un sistema de significados aceptados pública y colectivamente en un grupo dado, para un determinado período de tiempo.

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

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

#### 4.1.1. El abordaje social: de la sociedad a las organizaciones

Existe multiplicidad de abordajes respecto del análisis cultural. Dán cuenta de ello los distintos estudios antropológicos. El análisis de Matsumoto (1996) se asemeja al de Hofstede (1992) en el sentido de realizar análisis e investigaciones *cross cultural*s, comparando culturas entre dos o más países. Este último autor retoma una clasificación de diferentes autores agrupando en seis categorías la discusión de la cultura:

- Descriptiva: con un análisis de distintos tipos de actividades y comportamientos.
- Histórica: basada en la herencia y la tradición.
- Normativa: centrada en reglas y normas.
- Psicológica: enfatiza el aprendizaje y la resolución de problemas.
- Estructural: estudiando lo social y organizacional.
- Genética: referida a los orígenes culturales.

La cultura es un concepto abstracto que nos permitirá identificar diferencias de conductas entre grupos. Podría llegar a ser una etiqueta que no puede ser vista sino a través de sus manifestaciones. Adquiere cierta estabilidad por su mantenimiento en el tiempo, e invisibilidad por no poder ser aprehendida sino a través de sus productos.

El término cultura no es equiparable a raza, ni a nacionalidad. Debe ser asociado a una construcción social. Esto a su vez genera un proceso continuo de *socialización*, internalizando y aprendiendo las reglas existentes, y de *enculturación* en donde los individuos aprenden y adoptan costumbres y formas de la cultura.

El proceso de *socialización* ocurre durante un largo período de tiempo e incluye el aprender y dominar las normas sociales, culturales, los valores y los sistemas de creencias. El proceso de socialización comienza en nuestro primer día de vida.

Estrechamente relacionado con este proceso existe otro, llamado *enculturización*. Es el proceso por el cual los jóvenes adoptan los modos y maneras de su cultura. Hay poca diferencia entre este término y el anterior. La socialización se refiere generalmente a los procesos y mecanismos reales por los cuales la gente aprende las reglas de la sociedad y la cultura; y la culturización se refiere a los productos de ese proceso de socialización.

Un pariente cercano de la culturización es la *aculturación*. Se refiere al proceso de adaptación a una cultura diferente de la propia. Es interesante observar que si bien existen rasgos propios de la

cultura social propia, la pertenencia a una determinada organización será un factor que afectará la propia noción de las cosas; es decir, enfoques organizacionales más o menos cercanos a la visión de la sociedad.

Existen en nuestra vida muchos agentes socializadores. Entre ellos encontramos a las personas, instituciones y organizaciones que ayudan al proceso de socializar. Los primeros, son los padres. Otros, la escuela, la iglesia, y los diferentes grupos. En nuestro caso, la organización de pertenencia sería la Administración Pública, que representa un importante elemento de socialización.

Para ello, es interesante destacar que ciertos líderes, personajes claves, antiguos empleados, hechos traumáticos y trascendentes son parte sustancial de la socialización del empleado en su organización.

Como se observará más adelante, en el tipo cultural anómico, aquél en el que están desdibujadas las normas de la organización, el reemplazo de un funcionario político puede dejar huellas a futuro.

Para Matsumoto (op. cit.), cultura será un conjunto de actitudes, valores, creencias, conductas compartidas por un grupo de personas, pero diferentes para cada individuo y transmitidas de generación en generación.

Desde el punto de vista constructivista podemos retomar los aportes de Berger y Luckmann (2006) quienes señalan que La realidad de la vida cotidiana contiene esquemas tipificadores. De esta manera en el ámbito de las organizaciones y en la relación con los otros comparto esas tipificaciones que aprehendo en la relación "cara a cara". Estos aprendizajes se desatan desde el mismo momento de ingreso en la organización y se va reforzando día a día. Para el individuo esto sería parte de su socialización secundaria, pero a nivel de ese mismo individuo en la organización actuaría como un proceso de socialización primaria.

¿Por qué señalamos esto último? Porque el proceso de inducción que lo va a convertir en miembro de la sociedad, que en términos sociológicos se da en la niñez, en las organizaciones se produce un efecto similar al ingreso a la misma. El desconocimiento de los diferentes funcionamientos de esa organización lo muestran como un niño que debe adaptarse. Está claro que el nuevo miembro carga con un bagaje específico, producto de la socialización primaria y secundaria propiamente dichas, pero la internalización de nuevas tipificaciones marca este señalamiento como nueva socialización al interior de la organización.

Estas tipificaciones son factibles de objetivarse. Un caso especial de objetivación es la producción de signos. En la administración pública esto es factible de observarlo en un sinnúmero de situaciones: físicas y gestuales (sistemas de saludo,

corporalidades), edilicias o de infraestructura (disposición de escritorios – *lay out*-, señalizaciones, diseño del espacio). Gran parte de estas objetivaciones son lo que hemos denominado los artefactos culturales.

La actividad humana esta sujeta a la habituación, esto es todo acto que por su reiteración se repite con economía de esfuerzos. Este mecanismo va a generar diferentes acciones rutinarias. Tomar determinado transporte para el trabajo, prender la computadora, buscar los archivos que necesito, ordenar numérica o alfabéticamente los expedientes, son actos que se repiten y producen rutinas específicas que me ahorran tiempo, calculado en función de mi primer día de trabajo.

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

Las formas de acción y los roles van a constituir tipos que son aprehendidos por los integrantes de la organización, sólo accesibles en dicho contexto. El jefe es jefe en la organización, pero padre en su casa.

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

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

La aprehensión de los fenómenos humanos como cosas es lo que se denomina reificación. Si bien este concepto ha sido utilizado para el análisis marxista es posible tomarlo para la administración pública como un dispositivo de des-humanización en que dicha administración se encuentra. Sólo pensar que los expedientes adquieren vida propia, sin tomar en cuenta que detrás de ellos existe

un individuo o un conjunto de individuos es parte de los ejemplos concretos de aplicabilidad.

Las culturas organizacionales sufren un permanente proceso de legitimación. Esto garantiza a la institucionalización continuar con el ciclo laboral. Desde una legitimación temprana que se justifica, valga la paradoja, sin justificación "así son las cosas" o "así se hacen", hasta determinadas máximas o sentencias como "respeta a los superiores", "nunca pases por encima de tu jefe inmediato". El siguiente paso es un corpus teórico explícito que le da sustento conceptual al funcionamiento administrativo: "todo debe ingresar por la mesa de entradas", "los circuitos son los siguientes", "hay que revisar todo lo que ingresa", "asuntos jurídicos dictamina sobre todo". Por último la legitimación es a través de universos simbólicos que son realidades no producto de la experiencia cotidiana. Las presunciones básicas, elementos invisibles que dan el marco a la cultura de la organización se emparentan con esta idea.

#### 4.1.2 El abordaje desde las organizaciones

Los estudios culturales pueden también ser clasificados desde su abordaje: viendo las civilizaciones (occidental, oriental), los países o regiones (Latinoamérica, Escandinavia), las etnias (mapuches, huarpes), las profesiones (cerrajeros, plomeros, médicos) y las 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 comparar a los cerrajeros noruegos con los cerrajeros iraníes, desde cada uno de los abordajes señalados.

Nuestro objetivo apunta a realizar un recorte en la última de las clasificaciones, las organizaciones, 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 los análisis sobre empresas privadas. Si bien la cultura ha sido considerada un factor contingente en la organización, a esta altura existe una creciente opinión que la considera como una variable inmanente e indispensable (Allaire, Y. y Firsirotu, M.; 1992). Al afirmar que las organizaciones pueden asemejarse a pequeñas sociedades, estaríamos considerando a éstas como poseedora de cultura(s).

A modo comparativo resumiremos, con sus principales referentes, diferentes escuelas culturales y su posible equiparación con las corrientes de la cultura organizacional, que nos permitirán ver el estado del tema en el área. En base a los estudios de Allaire y

Firsiroutu (op. cit) es posible encontrar dos grandes visiones acerca de la cultura organizacional con sus respectivas escuelas:

-Cuadro 4.1.1.: Escuelas, cultura y cultura organizacional

a) Las organizaciones como sistemas socioculturales:

Escuelas	Cultura	Cultura organizacional
<b>Funcionalismo</b>	Instrumento que permite afrontar mejor los problemas para satisfacer sus necesidades. <u>Referente:</u> Malinowski	Búsqueda del hombre para la satisfacción de las necesidades en el trabajo. <u>Referentes:</u> Mayo, Maslow, McClelland
<b>Funcionalista-estructuralista</b>	Mecanismo que permite a los individuos adaptarse en una sociedad dada. <u>Referente:</u> Radcliffe Brown	Organización como subsistema de valores que presupone la aceptación de los valores del macrosistema. <u>Referentes:</u> Parsons, Crozier, Schein
<b>Ecológico adaptacionista</b>	Sistema de comportamiento transmitido socialmente que sirve para ligar las comunidades con sus medios ecológicos <u>Referentes:</u> White, Service, Rappaport	Organizaciones como producto de la interacción dialéctica con el medio ambiente. Cultura como factor de contingencia. <u>Referentes:</u> Thompson, Perrow, Hannan, Freeman
<b>Histórico – difusionista</b>	Configuración o formas temporales, interactivas superorgánicas y autónomas, producto de circunstancias y procesos históricos <u>Referentes:</u> Boas, Benedict	Las organizaciones nacen y desaparecen según las circunstancias históricas <u>Referentes:</u> Chandler, Stinchcombe

b) Las organizaciones como sistema de ideas:

Escuelas	Cultura	Cultura organizacional
<b>Cognositivismo</b>	Conjunto de cogniciones funcionales organizadas como sistema de conocimientos que contiene todo lo que se debe creer y saber a fin de comportarse de manera aceptable en sociedad <u>Referente:</u> Goodenough	Percepción duradera y general de las características de la organización. Mapas colectivos de cognición que proporcionan el esquema para la acción organizacional <u>Referentes:</u> Evan Canpbell, Argyris y Schon
<b>Estructuralismo</b>	Sistemas simbólicos creados por la mente humana <u>Referente:</u> Levi Strauss	Las estructuras y procedimientos reflejan las características y límites de los procesos cognoscitivos humanos. <u>Referentes:</u> March y Simon
<b>Equivalencia mutua</b>	Procesos cognitivos uniformes que crean el esquema general necesario para la predicción recíproca del comportamiento de manera funcional. <u>Referente:</u> Wallace	Las organizaciones son lugares de intersección y de sincronización de funciones individuales de utilidad <u>Referentes:</u> Mintzberg, Etzioni
<b>Simbólico</b>	Producto de la mente, es el sistema de significados y de símbolos colectivos según los cuales los humanos interpretan sus experiencias y orientan sus acciones. <u>Referente:</u> Geertz	Producto de la historia y de la ideología. Las organizaciones son construcciones sociales intersubjetivas <u>Referentes:</u> Silverman, Selznik, Goffman

Fuente: Allaire y Firsiroutu (op. cit)

Sintetizando este cúmulo de perspectivas, Allaire y Firsirotu (op. cit.) 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 compañía, de su contexto sociocultural y de 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.

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. 1988, pag. 47).

En este sentido, se podría aseverar que la cultura organizacional estaría cumpliendo en el individuo un papel pasajero, momentáneo, ya que sólo sería parte en ese instante social. Sin embargo, el bagaje que se lleva de una a otra organización permite ir moldeando culturas específicas. Lo más clásico fueron las discusiones entre lo privado y lo público. A pesar de que parte de esto ha sido estudiado, los análisis *cross culturales* también reflejan distinciones entre organizaciones públicas distintas (Ministerio de Educación y Congreso de la Nación).

Sánchez (et al 2006) plantea tres corrientes de investigación de la cultura en las organizaciones:

- 1) La investigación transcultural de fines de los '50 y mediados de los '60 del siglo XX. La cultura actúa como una variable independiente basada en el concepto de nación.
- 2) La investigación en interacción intercultural que busca estudiar la identidad cultural de los individuos de diferentes países cuando interactúan dentro de un mismo contexto organizacional
- 3) La perspectiva interpretativa: se pregunta cómo los miembros de una organización dan sentido a su mundo social.

A esta altura no se duda del papel constructivo de la cultura y se añade un elemento que hemos tomado en cuenta, la utilización de la cultura como variable independiente que afecta el rendimiento y la performance de las organizaciones.

Estas clasificaciones nos permiten comprender la complejidad del fenómeno y las aristas desde donde puede ser abordado. A veces

este entramado es soslayado y sólo se visualiza a esta variable como un elemento residual en el análisis organizacional.

Varios autores retoman el tema de la cultura organizacional como un punto más en el análisis. Ya sea como metáfora o como perspectiva, el papel de la cultura aparece como complementario a otras variables.

Por ejemplo: cuando se habla de cultura se hace referencia a los modelos de desarrollo reflejados en un sistema de sociedad compuesto de conocimientos, ideologías, valores, leyes y un ritual diario. La organización es vista en sí misma como un fenómeno cultural que varía según el estado de desarrollo de la sociedad, y entre diferentes sociedades. Valores como no despedir a los empleados o rituales como reuniones semanales o incentivos económicos o simbólicos serán parte de la conformación de la cultura de la organización (Morgan, 1996).

Los rituales y símbolos codifican una gran cantidad de significados y mensajes que resultan económica y emocionalmente poderosos. Parte de la cultura organizacional son, los patrones de creencias, valores, prácticas, artefactos que definen a sus miembros, y la manera de hacer las cosas (Bolman-Deal, 1991). Estos conocimientos 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 que se utilizan para la lectura de la realidad. Éstos pueden ser constantemente ajustados, logrando bajar las ansiedades (Etkin, 2000).

La organización pasa a ser entonces un fenómeno cultural que varía según el desarrollo de la sociedad, y de una sociedad a otra. A su vez, las organizaciones son constructoras de realidad social, aunque es el país o la región quienes conforman el carácter de la organización (Morgan, op. cit.).

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

Según Dupuis (1996), la mayoría de los antropólogos concuerda en que la cultura no es una variable aislada que puede ser colocada en relación con otras igualmente aisladas, sino un fenómeno complejo que se transforma y se reproduce según la interacción de los actores dentro de la organización y los factores externos como medio de influencia, en un camino de ida y vuelta.

El foco puede apuntar a analizar lo cultural desde la perspectiva en que los individuos interpretan y comprenden sus experiencias y

cómo esas interpretaciones se relacionan con las acciones; en el examen de los procesos básicos a través de los cuales los grupos llegan a compartir interpretaciones para las experiencias que permiten la organización de actividades; y en cómo crear y mantener un sentido de organización y alcanzar interpretaciones comunes de las situaciones que coordinan la acción (Smircich, 1983).

La cultura nacional es un poderoso elemento que afecta los valores y el comportamiento de los administradores. Hofstede (1980) agrega que los estilos administrativos nunca van a converger, y que la nacionalidad tiene influencia sobre la Administración por tres razones: 1) afecta a la Administración, porque las naciones están históricamente basadas en unidades políticas con sus propias instituciones y sistemas; 2) las organizaciones informales se basan en la cultura; 3) factores psicológicos y modos de pensar son particularmente influenciados por factores culturales formados en las relaciones familiares y en el sistema educacional, que difieren de país en país.

Los estudios *cross cultural* analizan la influencia que ejerce la cultura local, sobre el comportamiento de los empleados, y sobre la gestión, a través de los distintos países/regiones de origen (Barros y Rodrigues, 2001). Las investigaciones que derivan de este enfoque buscan clasificar las diferencias entre culturas, localizar *clusters* de semejanzas, y plantear implicaciones para la efectividad organizacional. La utilidad práctica de este tipo de investigaciones da cuenta, principalmente, de las necesidades de organizaciones multinacionales. Ante el reconocimiento de la interdependencia global, estos estudios responden a intereses muy variados (Smircich, 1983).

Según Barros y Rodrigues (op. cit.), la importancia de estos estudios radica en los problemas de comunicación entre personas pertenecientes a diferentes culturas. Los autores resaltan que acciones idénticas son interpretadas de formas muy diferentes en culturas diversas. Ante esta situación, los estudios *cross cultural*, permiten distinguir el propio estilo de gestión del de los otros, facilitando la comunicación y reduciendo los choques culturales. Por lo tanto, se convierten en factores clave para el éxito en los procesos de alianza, fusión y adquisición.

La cultura organizacional también puede ser analizada recortando el tipo de organización, en el caso que nos interesa el sesgo de la administración pública adquiere una relevancia específica.

Para Hood (1998), por ejemplo, la perspectiva cultural permite captar la dimensión del análisis de la administración pública y la moderna visión del gerenciamiento público. Para ello analiza las teorías de la grilla/grupo cultural. La grilla denota el grado en que nuestras vidas están circunscriptas por convenciones y roles,

reduciendo el área de vida abierta a negociaciones individuales. Por otro lado, la mirada grupal implica la posibilidad que la elección individual sea producto de una elección colectiva.

La utilización de este esquema sirve para entender el funcionamiento del gerenciamiento público. En el caso de la grilla, se está en medio de la tensión entre la obligatoriedad normativa y la libertad de decisión y el juzgamiento por los resultados obtenidos. Por otro lado, *grupo* es la mirada entre los defensores de los procesos privatizadores y los defensores del servicio público profesional. Estas dos dimensiones se pueden combinar en una matriz y nos permitirán observar gran parte de la discusión histórica del gerenciamiento público.

Puestas juntas la grilla y el grupo, encontraremos cuatro estilos de gerenciamiento público:

Cuadro 4.1.2: Estilos de gerenciamiento público

Grilla	Grupo	
	Bajo	Alto
Alto	Estilo <b>Fatalista</b> : baja cooperación. Reina la apatía.	Estilo <b>Jerárquico</b> : cohesivo. Reglas claras
Bajo	Estilo <b>Individualista</b> : Atomización. Transacciones y negociaciones.	Estilo <b>Igualitario</b> : Alta participación de las estructuras. Debate constante

Fuente: Hood, 1998

El estilo **jerárquico** tiene una larga existencia y persistencia en algunos casos muy ligado al modelo weberiano. Se presenta en un grupo de aproximaciones denominadas Confucionismo, Cameralismo, Progresivismo y Fabianismo (ver punto 2.2). El enfoque es de cuerpos tecnocráticos de elite altamente cohesivos, con una gran distancia respecto de la sociedad. La crítica central es que este modelo ha permitido algunos avances de las mismas sociedades modernas.

Por otro lado, el estilo **individualista** apunta a dar relativa libertad a los decidores. Dirán que los mercados producen mejores resultados que las burocracias jerárquicas. La gente se corrompe por las propias instituciones, los seres humanos son racionales, calculadores y oportunistas. Varios de estos acercamientos estuvieron vinculados al ya mencionado Nuevo Gerenciamiento Público. Dichos planteos no son nada nuevos y tienen un largo historial en sus

diferentes aplicaciones. Las recompensas, los incentivos y la teoría de la Agencia moldean gran parte de este estilo gerencial.

El tercer estilo es el **igualitario**, que como los otros dos mencionados no es un modelo único sino que aquí se conjugan diferentes variantes (estilos participativos, comunitarios, mutualistas, etc.). Se reniega de la distinción entre política y administración. También se minimiza la distancia entre productores y consumidores. El poder reside en el colectivo. Los principales cuestionamientos son las dificultades de la participación, el desconocimiento del rol de los liderazgos, la vulnerabilidad y la complejidad de su accionar. El ciudadano es más que un consumidor.

Por último, el **fatalismo**, generalmente visto como una actitud antiorganizacional. Se centra en la escasez de confianza y lealtad. Hay una alta dificultad en predecir las conductas humanas. Lo azaroso, la teoría del caos o la lógica borrosa son parte de las aproximaciones que rodean este estilo. Como se observa, es difícil encontrar este modelo en la realidad, aunque no hay que descartarlo como elemento imperante en algunas administraciones.

Los cuestionamientos a estas perspectivas de la teoría cultural son tres:

1. Es una teoría muy simple para análisis tan sofisticados: "juguetes de nursery"
2. Teoría ambigua y no falseable: "Ciencia liviana"
3. A pesar de ser sofisticada, la teoría es poco útil para el análisis gerencial: "Herramientas equivocadas"

El abordaje de Hood (op. cit.), se centra en un modelo de análisis cultural, mientras que nuestra perspectiva apunta al estudio de la cultura organizacional como variable dentro de las organizaciones públicas, en el marco de las Reformas del Estado.

Pero, ¿las diferentes definiciones son aplicables tanto a la organización pública como a 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? Consideramos que algunos aspectos marcan características comunes entre las organizaciones públicas, pero sabemos de las especificidades propias en cada ámbito de estudio.

A los efectos del presente trabajo, destacamos que las temáticas de la cultura organizacional se han centrado en el análisis de organizaciones privadas (Hofstede 1992, Schein 1988, Deal - Kennedy, 1985, Denison, D. 1991, entre otros).

En aquellos casos en que se hace referencia al ámbito público (Hood, 1998; Osborne y Plastrik, 1999) no surgen acoplamientos con

los procesos de Reformas Administrativas y su vinculación al cambio cultural.

En el caso de Osborne y Gaebler (1992), y Osborne-Plastrik (1999), nos encontramos con las políticas de moda en los '90 vinculadas al Reinventing Government, tocando muy de cerca con las medidas del New Public Management (NPM). En el caso de Osborne y Plastrik (1999) una de las estrategias para reinventar el gobierno es la de cultura, donde se busca un cambio de hábitos, de vínculos afectivos y de mentalidad.

Por el contrario, Hood (1998) critica de lleno el NPM enfocando modelos de cultura cercanos a esa postura y desligados del rol que debe representar la Administración Pública en la actualidad.

Tomando estos marcos conceptuales como válidos pero incompletos, se busca comprender la cultura organizacional en el ámbito de los aparatos estatales, en el marco de las Reformas Administrativas de Estado; a los efectos de establecer si estas culturas han sido un escollo para la implementación de los cambios, o por el contrario nunca se tuvo como política el cambio cultural para favorecer la transformación. Para esto, utilizaremos índices ya validados en otras investigaciones (Felcman, Blutman y Méndez Parnes, 2002), a través de mediciones de:

**Valores:** convicciones que los miembros de la organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas. Estos reflejan las metas reales, así como, las creencias y conceptos básicos de una organización y, como tales, forman la médula de la cultura organizacional (Denison, 1991).

Los valores son los cimientos de cualquier cultura organizacional, definen el éxito en términos concretos para los empleados y establecen normas para la organización (Deal y Kennedy, 1985). Como esencia de la filosofía que la empresa tenga para alcanzar el éxito, los valores proporcionan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su compromiso diario.

Los valores inspiran la razón de ser de cada institución; las normas vienen a ser los manuales de instrucciones para el comportamiento de la empresa y de las personas (Robbins, 1996).

Por lo tanto, toda organización con aspiraciones de excelencia debería tener comprendidos y sistematizados los valores y las ideas que constituyen el comportamiento motor de la empresa.

En consecuencia, los planteamientos descritos anteriormente, conducen a pensar que los valores están explícitos en la voluntad de los fundadores de las empresas, en las actas de constitución y en la

formalización de la misión y visión de las organizaciones. El rasgo constitutivo de valor no es sólo la creencia o la convicción, sino también su traducción en patrones de comportamiento que la organización tiene derecho de exigir a sus miembros. Los valores se generan de la cultura de la organización, por lo tanto, son acordados por la alta gerencia. Igualmente son exigibles y se toman en cuenta para la evaluación y el desarrollo del personal que integra la organización.

La importancia del valor radica en que se convierte en un elemento motivador de las acciones y del comportamiento humano, define el carácter fundamental y definitivo de la organización y crea un sentido de identidad del personal con la organización (Denison, 1991). Los valores son formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta y no como entes absolutos en un contexto social, representando una opción con bases ideológicas junto con las bases sociales y culturales.

Los valores deben ser claros, iguales compartidos y aceptados por todos los miembros y niveles de la organización, para que exista un criterio unificado que compacte y fortalezca los intereses de todos los miembros con la organización (Robbins, 1996).

Aunque los valores sean abstractos, su utilidad organizacional se basa en su capacidad para generar y dirigir conductas concretas o en la factibilidad de su conversión en pautas, lineamientos y criterios para acciones y conductas, lo que determina que siempre sean formulados, enseñados y asumidos dentro de una realidad concreta de actuación, convirtiéndose en atributos de dignidad o perfección que debe tener cada elemento de lo real o de lo que se hace en el puesto o función.

Es importante comunicar a todos los miembros de la organización cuál es exactamente el sistema de valores, especialmente en períodos de cambio. Además de producir el cambio en la cultura de la organización, otro mecanismo importante es el entrenamiento gerencial, que está explícitamente orientado a modificar la conducta en apoyo de los nuevos valores corporativos.

La internalización de los valores organizacionales hace que el individuo se identifique con la organización. Es compromiso de la gerencia mantener informado al colectivo organizacional del quehacer diario; aquellos elementos que la organización proponen como beneficiosos, correctos o deseables.

Por lo anteriormente señalado, se puede discernir que para desarrollar una verdadera cultura organizacional es necesario que la alta gerencia desarrolle una filosofía global que guíe la actuación de cada uno de los miembros de la organización.

Inglehart (2000) estudia los valores desde una perspectiva *cross country* planteando dos hipótesis:

1. Una hipótesis de escasez: Las prioridades de un individuo son el reflejo del ambiente socioeconómico. Uno pone el más grande valor subjetivo en elementos que no son abundantes.

2. Una hipótesis de socialización: En gran medida, nuestros valores fundamentales son el reflejo de las condiciones que predominaban durante los años que precedieron a nuestra edad adulta.

Este autor compara la hipótesis de escasez con el principio de disminución de la utilidad marginal en la teoría económica. Explica que, en general, son esperables períodos prolongados de gran prosperidad que estimulen valores postmaterialistas, mientras que las crisis económicas tendrían el efecto opuesto.

Inglehart precisa que estas dos hipótesis deben ser tomadas en conjunto. Estas indicarían que, como efecto de una prosperidad sin precedente que ha predominado en los países occidentales desde 1945, los grupos más jóvenes ponen menos énfasis que los adultos en la seguridad física y económica, priorizando además necesidades no materiales, como el sentido de comunidad y la calidad de la vida.

Si bien este autor toma la Argentina como uno de los países de estudio, habría que verificar si estas hipótesis se comprueban en diferentes períodos.

Son importantes los estudios empíricos de Blader y Tyler (2005) respecto al papel de los valores en la autorregulación laboral. La investigación que realizan apunta a destacar la tendencia en las organizaciones a establecer férreos esquemas de comando y control hacia los empleados, donde existe una disciplina vertical que va a generar la maximización de los beneficios de la empresa (para nosotros, la organización) con incentivos y sanciones.

Este esquema coercitivo sólo logra que los empleados, ante el desmedido sistema de seguridad, busquen quebrar las reglas generando un efecto contraproducente para la organización, que deberá destinar más recursos para el control.

La autorregulación sería un mecanismo por el cual los empleados vuelcan sus propios valores congruentemente con los de la compañía, y además reconocen la legitimidad del poder. Ambos valores marcarían ese esquema que facilitaría la autorregulación de los empleados generando un deseo por parte de ellos de cumplir con las normas. Para evaluar lo mencionado, se midieron tres actitudes: conformidad, acatamiento y la ruptura de las reglas en dos muestras grandes.

Los resultados aseveraron la necesidad de consensuar los valores con la organización, y al reconocimiento de la legitimidad de quien emite las directivas, todo esto en un marco de respeto y equidad que sea reconocido por los empleados.

Adicionalmente a los valores y dentro de nuestro esquema, también analizaremos los **tipos culturales**: son los Modelos organizacionales que responden a formas particulares de relacionarse con el contexto, de conducir, de recompensar a la gente, etc. Se trata de tipos ideales que nos permiten estudiar la cultura organizacional en cinco variantes, agrupadas en dos subcategorías:

1. **Tipos culturales tradicionales**: 1.1 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 anomia. Este tipo cultural suele estar presente en aquellas organizaciones en las cuales el cambio es vivido como algo traumático.

La cultura **apática** se caracteriza por la excesiva prudencia en la administración y gestión, que se expresa a través del apego a las normas y reglas, el estilo conservador, altos niveles de rutinas en la asignación de las tareas y en su realización, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la innovación y la creatividad. Suele asociarse 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. La cultura exigente prioriza valores como la eficiencia, la competencia, el afán de superación y el progreso personal. Mientras que la cultura integrativa supone una adecuada combinación entre la orientación a los resultados y el cuidado de la gente de la organización. Todo ello

implica: dirección estratégica, visión, compromiso, trabajo en equipo, buena comunicación, preocupación por el desempeño individual y grupal. La cultura integrativa responde a un tipo de organización que es posible denominar “organizaciones inteligentes”.

Cuadro 4.1.3.: Características de los Tipos Culturales

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

Fuente: elaboración propia en base a Felcman I., RHO s/fecha

Y por último, las **Presunciones Básicas**: creencias más profundas que los empleados tienen sobre la naturaleza humana, el espacio, el tiempo, las relaciones de poder, el individualismo, la incertidumbre. A diferencia de los valores, las presunciones básicas no son identificables de manera explícita y forman parte del inconsciente colectivo de la organización.

Hofstede (op. cit.) identificó cuatro grandes dimensiones en relación a los valores laborales que definen los aspectos más profundos, estables e invisibles de la cultura organizacional. Las llamó **distancia de poder** (*power distance*), **evitar la incertidumbre** (*uncertainty avoidance*), **individualismo-colectivismo** y **masculinidad**. Para los casos expuestos más adelante, utilizaremos los dos primeros puntos, *power distance*, (que mide la distancia jerárquica que separa a jefes de subordinados) y *uncertainty avoidance* (tendencia a eludir situaciones de incertidumbre)<sup>19</sup>.

La distancia de poder 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. Se trata de un indicador que nos permite medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional. Así, 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 necesariamente personal, sino compartido por los miembros de una organización.

El status y el poder son conceptos sociológicos asociados con grupos de individuos. En las organizaciones son comunes las relaciones verticales o jerárquicas basadas en el poder. La cadena de mando dentro de una compañía identifica los jugadores y sus roles.

La **distancia de poder** se refiere al grado en que las diferentes culturas estimulan o mantienen el poder y las diferencias de nivel entre sus empleados. Las culturas cuyo nivel de distancia de poder es alto desarrollan reglas, mecanismos y rituales que sirven para mantener y reforzar las relaciones entre sus miembros. Aquellas con un bajo nivel en cambio, minimizan esas reglas, ignorando o eliminando las diferencias entre los miembros.

De acuerdo con Hofstede, las diferencias culturales están relacionadas con las diferencias individuales de conductas que tienen consecuencias para su trabajo.

<sup>19</sup> 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.

Por otro lado, el índice de **uncertainty avoidance** es un hecho en nuestra vida. Nadie puede predecir con exactitud lo que le reserva el futuro.

Cada sociedad y organización desarrolla sus modos únicos de manejar la ansiedad, el stress de la incertidumbre. Las diferentes formas de manejar ese stress tendrá consecuencias concretas para la cultura organizacional. Aquellas organizaciones que tengan un nivel alto generalmente tienen actividades más estructuradas, mayor cantidad de reglas escritas, un gran número de especialistas, más gerentes involucrados en los detalles y orientados a la tarea, y una mayor conformidad en el estilo gerencial, que las culturas organizacionales con un nivel menor de rechazo a la incertidumbre.

El concepto de **individualismo- colectivismo** se ha usado extensivamente para explicar, entender y predecir las diferencias culturales en una variedad de contextos. Se refiere al grado en que una cultura promueve tendencias individualistas, o, por el contrario, colectivas. Las culturas individualistas tienden a promover el desarrollo de individuos autónomos, únicos e independientes. En esas culturas, las necesidades, deseos y objetivos de los individuos están por encima de los colectivos. Las culturas colectivas, en cambio, promueven la interdependencia de los individuos dentro de los grupos. En ese caso, los individuos sacrifican sus deseos personales en pos de las necesidades y metas del grupo.

Esta dimensión es muy importante en relación al trabajo en las organizaciones. Los valores de las culturas colectivas estimulan más el bienestar con más conformidad en el grupo, sección o unidad. El colectivismo persigue un mayor grado de confianza en el trabajo en equipo.

A nivel de la política organizacional, las compañías en las culturas individualistas tienen guías y reglas que permiten y estimulan la iniciativa individual y la libertad; mientras que esto no ocurre en las culturas colectivas.

Los ascensos y el avance organizacional en las culturas individualistas están basados generalmente en los logros y alcances, mientras que en las colectivas se basan en la antigüedad.

También encontramos la **Masculinidad** debido a que las diferencias entre hombres y mujeres son un hecho. Cada sociedad, cultura e individuo tiene que lidiar con el grado en que las diferencias biológicas se traducen en diferencias de roles, funciones o posiciones.

Las presunciones básicas pueden ser analizadas a través de signos. Éstos se organizan y operan relacionamente en grupos (que llamamos códigos): así, en las organizaciones hay códigos de conducta en casi todas las materias programables.

Los sistemas de códigos operan conjuntamente, y cada conjunto particular será generador de cultura. No se estudian los objetos de a uno, sino relacionados entre sí, ya que ningún objeto puede ser estudiado fuera de un contexto. Algunos de esos códigos son tácitos, pero igual dan la sensación de que se han de cumplir. La cultura de una organización es la combinación particular de las versiones de códigos que ha adoptado.

Los objetos culturales son vistos como impulsores y al mismo tiempo limitantes de la acción humana. Son un conjunto de símbolos disponibles para la acción, al mismo tiempo que una estructura que limita la acción. El estudio de la cultura es el estudio de los significados disponibles en una sociedad dada, subconjunto de un conjunto mayor de significados posibles. En otros términos, es el estudio de los significados utilizados por un grupo humano, que los usa dentro de un conjunto mayor de significados posibles.

La cultura está compuesta por símbolos y otros signos combinados en sistemas (o códigos), que proveen una estructura a los actores sociales, limitándolos a aquellos culturalmente disponibles. Son las herramientas que las personas utilizan para conducir significado.

#### 4.1.3. Herramientas para la comprensión de la cultura en la Administración Pública

La cultura administrativa pública se identifica habitualmente con la cultura burocrática. Sin desconocer las limitaciones de semejante generalización, se advierte en la Administración Pública el esquema de valores derivado de los principios burocráticos.

Las patologías de esta cultura burocrática serían las siguientes:

- *Falta de apoyo al esfuerzo global*
- *Reducida capacidad de innovación*

Muchas de las frustraciones habituales de la gestión pública tienen su origen en la cultura descrita. De acuerdo con ello, las instituciones públicas en el sentido formal se verían perjudicadas por una cultura que inhibe la creación de capital social, perjudicando el rendimiento (Echaverria 2001).

En el ámbito público, la generación de símbolos ha estado permeada por las políticas del Estado benefactor. En este caso se podría pensar en el marco de un aparato público vinculado a la solidaridad, a la cultura política igualitaria, al ciudadano. La lógica del aparato público se vinculó a un constante autocentrismo, donde el prestigio de "pertenecer" al Estado dio lugar a la necesidad de contrarrestar los embates de la posible expulsión del lugar obtenido.

A principios y mediados del siglo XX, la identificación con el ámbito de trabajo público era muy fuerte y la continuidad laboral era una premisa no discutida. De allí la lógica de posesión del puesto de trabajo y no pensarse como un engranaje de solución de dificultades.

Esta visión era parte de una estrategia que se enmarcaba en generar un *know how* público en parte ligado a las ideas weberianas, y en parte alejadas de las mismas, una suerte de modelo weberiano inacabado (Estévez-Blutman, 2004)

Existirían entonces -dentro del continuo "burocracias legalistas"- diversos niveles de concreción del modelo, que creemos estaría íntimamente ligado con el grado de desarrollo político y económico alcanzado por el país.

El modelo burocrático que existía antes de las reformas de los '90 (supuestamente "burocrático legal" o weberiano) y el modelo al que se pretendía "llegar" (Nuevo Management Público -NPM-), va a ser diferente por el nivel de "terminación" que tenían dichos modelos en el momento del inicio y de finalización de la Reforma.

Podemos señalar que el mencionado paradigma weberiano se ha estructurado en Argentina con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio limitada a las especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia.

Esto último se tradujo en una acumulación de sucesivas normas para la gestión pública en pos de una mayor eficiencia y control que, por el contrario, remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación del modelo weberiano.

Según la interpretación dominante en la literatura de la reforma estatal en América Latina, la organización institucional de los países estaría atravesando una transición desde el modelo de organización weberiano, dominante durante gran parte del siglo XX, a un modelo gerencialista o del NPM, cuyos rasgos principales contrastan visiblemente con el viejo paradigma (Oszlak, 2002; Peters, 1999; Estévez, 2001).

La distinción entre ambos modelos remarcan la distancia ideal en cuanto a la aplicación de determinado tipo de prácticas. El esquema weberiano no se ha aplicado en su totalidad, ni los dispositivos del NPM se plasmaron en la cotidianeidad gerencial de la Administración Pública Argentina.

Las Reformas mencionadas en apartados anteriores, específicamente en el área de los Recursos Humanos, manifestaban la falta de relación entre la jerarquía y la responsabilidad, existiendo una estructura salarial achatada, con ausencias de sistemas de selección de personal. Es por ello que se decidió el reemplazo del viejo escalafón por uno nuevo que, curiosamente, no se orientó hacia

los principios del NPM (flexibilidad, contractualidad, orientación al producto), sino hacia la profesionalización, estabilidad en el puesto, evaluación anual y a la programación de una carrera administrativa en base a un sistema de capacitación, además de establecerse los concursos como mecanismo de ingreso y cambio de puesto. Es decir: mientras a nivel general se aplicaba una reforma de tipo gerencialista, en el caso concreto de los recursos humanos de la Administración Pública Nacional, se implementaba un sistema con una clara orientación weberiana. Paralelamente a este cambio de escalafón, comenzaron a aparecer agencias organizadas en base al modelo más flexible de consultores (teoría de la agencia), con estructuras horizontales, mejores remuneraciones y financiamiento externo (BID y Banco Mundial) (Estévez-Blutman 2004).

De esta forma, la Administración Pública en el nivel federal, comenzó a perder su homogeneidad, dado que había dos lógicas distintas de organización funcionando al mismo tiempo, una weberiana e inacabada y otra de NPM pero inconclusa también.

Las reformas weberianas, intentan suprimir el clientelismo y el patrimonialismo a través de la construcción de un sistema de carrera de tipo burocrático-profesional, otorgando autonomía burocrática respecto de la política. En la Argentina, la creación del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) tuvo que ver con esta iniciativa, aunque con poco éxito dadas las constantes "invasiones" políticas de los cargos y las limitaciones presupuestarias para administrar un sistema altamente costoso. El SINAPA también difiere del NPM en la lógica de la estructura de las remuneraciones. Este último implica una flexibilidad en cuanto a las remuneraciones de los funcionarios.

Por otro lado, las reformas gerenciales son las que intentan transformar el funcionamiento del aparato público para eliminar el papeleo innecesario, la rigidez, el particularismo y la ineficiencia en el comportamiento de la administración. En estos casos, los contratos de gestión, la descentralización y el fin de la estabilidad de los funcionarios públicos constituyen las herramientas características de este modelo. En Argentina, el modelo de Gestión por Resultados está inspirado en esta visión gerencial de la gestión pública.

Nos parece importante resaltar que en el caso británico y neozelandés la reforma gerencialista implicó ciertos ahorros, pero su implementación requirió además pagar ciertos costos indispensables, como por ejemplo, los elevados sueldos de los gerentes públicos de las agencias y las onerosas estructuras de incentivos flexibles.

No debemos olvidar que éste tipo de reformas se hicieron con gobiernos que tuvieron un fuerte apoyo político y un prolongado período de gobierno. En este sentido, dieciocho años de reformas managerialistas han provocado un profundo efecto en el Estado y la

sociedad británica. Asimismo, hay que remarcar que la reforma neozelandesa se extiende por más de quince años, bajo la responsabilidad de dos gobiernos de partidos distintos, aunque sin diferencia en su ideología reformista.

Ahora bien, creemos que los cambios introducidos en las administraciones del mundo desarrollado distan de ser cosméticos. Nueva Zelanda y Gran Bretaña han transformado el 90% de sus servicios civiles según el nuevo *management* público; Estados Unidos ha adoptado desde siempre una orientación *managerial*, y otras burocracias europeas (la francesa y la española) han introducido cambios orientados hacia el "producto" de sus organizaciones. No podemos dejar de reconocer entonces que estaríamos frente a un nuevo modelo de gerenciamiento. Por eso el dilema frente a este escenario es si se avanza en la profundización del NPM, o se refuerza el modelo weberiano desandando las reformas.

Debemos señalar que en el caso argentino la Reforma del Estado es particularmente "dura" entre 1990 y 1996, y sólo "cosmética" entre 1996 y 2000. Posteriormente, el gobierno de la Alianza retomó ciertos impulsos reformistas bajo una perspectiva gradualista y "táctica", aunque urgidos por fuertes restricciones de caja, que con graves problemas de gobernabilidad como telón de fondo terminaron con el gobierno de De la Rúa de una forma prematura. El impacto de los Planes de Modernización fue marginal, pero no deja de mostrar la continuidad de la agenda de los organismos multilaterales al respecto.

Incluso con cambio de gobierno, Duhalde, Kirchner, las medidas de modernización se mantuvieron asociadas a un supuesto Plan, tal cual vimos más arriba.

Como ha podido observarse, el Plan de Modernización utilizó las medidas típicas de las corrientes del Nuevo *Management* Público. Sin embargo, lo limitado de las estrategias utilizadas, los traspiés políticos, los recambios institucionales, han generado una implementación asistemática en la que conviven dos modelos inacabados, por un lado el viejo paradigma weberiano (a la latinoamericana) que busca la eficiencia pero que termina siendo ineficiente; y el NPM, con medidas aisladas y cargadas de vicisitudes que imposibilitan su implementación plena.

Como hemos marcado, el NPM no es nuevo, dado que varias de sus medidas ya han venido instrumentándose desde el siglo XX; no gerencia ya que su objetivo central es la minimización de costos; no es la solución de problemas sociales y estructurales de los Estados; y por último no es público, puesto que sus raíces de la administración privada, demuestran poca preocupación por el ciudadano y mucha más en el cliente consumidor del mercado.

Con las políticas desplegadas en los '90, el individualismo de mercado se exacerba, pero también crece en la actitud de las organizaciones públicas que más que moldearse ante los cambios actúan como generadoras de mayor individualismo. Los objetivos son que los sistemas funcionen bien internamente, independientemente de las metas organizacionales a lograr. El expediente tiene que estar en regla, sin importar que detrás de ese expediente haya una persona, ciudadano, usuario o cliente esperando.

Este paso de ciudadano a cliente, más allá de la discusión ideológica, es el maltrato cotidiano recibido por quien deambula por los pasillos de la administración pública. *"Si como ciudadano no soy respetado en mis derechos, al menos que me traten como cliente y pagador de impuestos"*.

El modelo de gestión tendrá mucha influencia como señala Toni Puig (2007) y su mirada zoológica de la gestión de las organizaciones públicas nos colorea la situación. Estilo caracol: inhibidos, no toman decisiones; estilo tortuga: simples administradores; estilo gacela: se gestiona por crisis; estilo conejo: gestión por objetivos; estilo canguro: gestión por innovación.

Los dos primeros se asemejan a los modelos apáticos y paternalistas que destacan esa tendencia autocentrada de la organización y la desmotivación por el resultado.

De la democracia del sistema a nivel global se pasa a un autoritarismo de los organismos. Podría pensarse como mecanismo de autodefensa ante los embates de las políticas reformistas; sin embargo, lo que persiste es ese modelo viejo continuo.

El paso de un modelo cultural del Estado social a uno en el que prevalece el individualismo competitivo (García Delgado, 2001), se da parcialmente al interior de los aparatos públicos, ya que dicho individualismo ya existía en esos aparatos.

Los "sobrevivientes" de las reformas se recluyen en sus lugares y cuestionan al otro, el transitorio, el contratado, el político, el pasante, *"como de otro palo"*. A veces el otro gana más, menos o igual que el de planta permanente, pero eso no importa, ya que lo que se observa es la invasión, sin importar que es un igual. La actitud discriminatoria es parte de esa adaptación externa e integración interna característica de las culturas organizacionales.

Las reformas introducidas en cualquiera de sus configuraciones (grandes, incrementales, de innovación permanente o secuenciales) no han generado cambios en los comportamientos y en nuevas modalidades de relación entre la ciudadanía y la administración. La transformación requiere de nuevos valores y actitudes. Esto implica transparencia, sentido público de la gestión, nuevas capacidades, liderazgos comprometidos, continuidad en la ejecución y apoyo técnico, entre otros cambios (Martínez Nogueira, 2003)

Los objetivos planteados con las nuevas transformaciones en el Estado deberían apuntar a rescatar lo beneficioso del sector privado con las metas propias que tiene el Estado. Si bien estas palabras pueden aparecer como deseos inconclusos, tenerlas como una visión podría mejorar la perspectiva del rol a cumplir por el Estado. Dejar de lado la variable cultural es dejar de lado un componente crucial en la Reforma del Estado.

Más adelante, trataremos de delinear qué sucede en el interior del aparato público, tomando como indicadores los resultados obtenidos en sucesivas investigaciones cuanti y cualitativas desarrolladas.

#### 4.2. Cultura organizacional en la Administración Pública Argentina

Los procesos reformistas involucran necesariamente a los funcionarios públicos. Esto ocurre especialmente cuando dichos procesos atacan componentes que bloquean transformaciones de los sistemas, estructuras y procesos de la Administración Pública. Considerando esta situación, las reformas afectan o deberían afectar necesariamente la cultura de las organizaciones públicas y, por ende, la de sus empleados. Decimos *deberían afectar*, porque para el caso argentino, la cultura organizacional fue una variable dejada de lado.

Planteando un set de hipótesis iniciales tentativas podemos decir que los procesos de Reforma del Estado puestos en marcha en Argentina no tuvieron en cuenta la cultura organizacional. En segundo lugar, que dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos reformistas. Tercero, que la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios. La primera y segunda representan relaciones externas-internas, y la tercera relaciones internas-externas.

Con el objetivo de poner a prueba estas hipótesis tentativas hemos diseñado herramientas de recolección de datos que combinan técnicas cuantitativas y cualitativas, las cuales nos permitieron, por un lado, elaborar un diagnóstico de la cultura organizacional pública a través de la medición de los índices mencionados más arriba: valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas; y por el otro, corroborar el grado de incidencia de los procesos de Reforma del Estado en la cultura organizacional.

Se realizó una triangulación metodológica con el empleo de técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección de datos. Éstas combinaban 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 de la Administración Pública Argentina.

Para cerrar este apartado hemos incluido un comentario final donde se sintetizan las relaciones entre la Reforma del Estado, la reforma administrativa y la cultura organizacional.

*iii Si no cambia la cultura no cambia nada!!!* Esta expresión tan tajante se apoya en la visión de que los cambios deben ser acompañados por las mismas personas que lo van a implementar.

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

Si partimos de ese criterio, podemos distinguir que las organizaciones públicas son un tipo de organización 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 incólume ante los cambios, su implementación no será exitosa. Además, podrían surgir problemas más agudos ante la inconsistencia entre dos modelos enfrentados, el existente y el nuevo.

Como señalamos anteriormente, el presente trabajo tiene su origen en la necesidad de dar cuenta de la relación entre tres hechos significativos: la *Reforma del Estado* y las *reformas administrativas de los '90 en la Argentina*, y la *Cultura Organizacional Pública*.



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 y su evaluación; como así también, su impacto en la relación intraburocrática y en la relación Estado-Sociedad civil. En tal sentido, creemos que las transformaciones son

sólo cosméticas, sin tener en cuenta mecanismos que acompañen dichas modificaciones en el plano de la cultura organizacional, abarcando el marco de los valores y presunciones de los empleados.

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 modelo *mecanicista*, que presupone la vinculación inmediata de dos fenómenos no necesariamente relacionados entre sí: la formulación de políticas públicas y su implementación exitosa. Sostenemos como punto de partida una visión contrapuesta a la *mecanicista*. Consideraremos que entre la formulación de políticas y su posterior implementación, existe una serie de fenómenos organizacionales propios del ámbito de la Administración Pública, que condicionan la ya mencionada vinculación inmediata y *mecanicista*. Englobaremos los fenómenos organizacionales a los que hacemos referencia bajo el concepto de *cultura organizacional*.

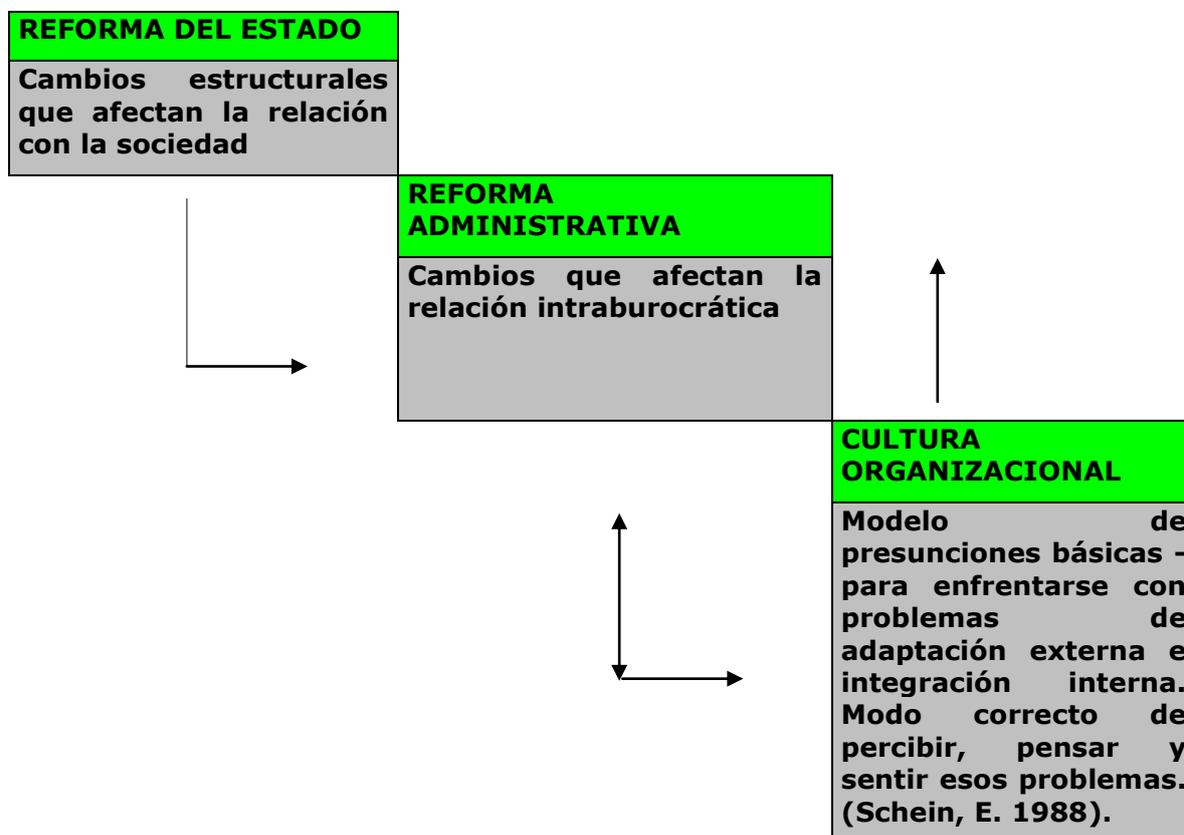
Por consiguiente, planteamos en este trabajo que la cultura organizacional del ámbito público es un factor que, a menos que sea tenido en cuenta, puede potenciar, obstaculizar o frenar los programas de Reforma del Estado y de Reformas Administrativas. Al igual que en la mayoría de las organizaciones,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

Se señala que la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la recreación de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva "cultura de la responsabilidad", capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde esta óptica, se rescata el componente político que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios. La pregunta es cómo introducir una lógica gerencial en América Latina, si ésta se enfrentaría al ya mencionado modelo weberiano (aunque con administraciones de características clientelares enfrentadas a la cultura administrativa de este modelo) (López, A. 2005).

Las consideraciones acerca del papel de la cultura son marcados por Oszlak (1999) como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de América Latina. Mientras que en las reformas de "primera generación" se contemplan principalmente consideraciones de tipo jurídico y financiero, en las de "segunda generación", las

transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante.

Figura 1: Relación entre Reforma del Estado, Reforma Administrativa y Cultura Organizacional



Dentro de este marco de ideas, los estudios acerca de la cultura organizacional nos enseñan algunas lecciones que no podemos menospreciar. En primer lugar, que el Estado y sus dependencias, al igual que otros tipos de organizaciones, presentan dentro de sus elementos estructurantes una 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 (Felcman, 2001).

Como ya hemos señalado, casi toda la producción metodológica sobre análisis de cultura organizacional estuvo destinada a acumular conocimiento en el ámbito. Sobre la base de los aportes realizados por diferentes autores, hemos desarrollado un estudio diagnóstico sobre la cultura organizacional, en el marco del Proceso de Reforma del Estado. Como ya hemos aclarado, nuestro interés se centra en:

1. Rastrear los posibles impactos de las Reformas en la cultura organizacional,

2. Precisar el papel que le cabe a la cultura organizacional como variable que impulsa, frena u obstaculiza el impulso de dichas Reformas.

La idea es que tras la comprensión de la cultura organizacional es posible visualizar y entender las dinámicas que generan individuos y grupos de modo que la organización (en este caso las dependencias de la Administración Pública Central) sea facilitadora del desarrollo de relaciones internas y externas para que los individuos puedan manejar en forma adecuada y efectiva los problemas de integración y adaptación externa.

El conjunto de dependencias funcionales que constituyen el sector público es una organización, y por lo tanto, puede ser abordado para su estudio desde las teorías de la administración.

Como organización, se caracteriza por los siguientes componentes estructurales: misión, cultura, gobierno, administración y financiamiento.

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

En síntesis, creemos que la cultura organizacional influye en:

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

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 básicas<sup>20</sup>.

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. 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 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.

Las preferencias valorativas son importantes para caracterizar la cultura organizacional y para verificar la brecha entre las preferencias expresadas y las posibilidades que la organización brinda en cuanto a su realización. La estructura de valores también puede mostrar de qué forma una organización moldea las preferencias de sus poblaciones, o ver si éstas tienen capacidad para remodelar la cultura organizacional vigente.

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

Tipos culturales tradicionales: 1.1 culturas paternalistas, 1.2 culturas anómicas y 1.3 culturas apáticas.

Tipos culturales modernos: 2.1 culturas exigentes y 2.2 culturas integrativas.

---

<sup>20</sup> 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

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

### **Datos de la Cultura.**

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 Administración Pública Central en Argentina.

Para la realización de dicho diagnóstico hemos utilizado técnicas de recolección de datos cuanti y cualitativas. En el primer caso, hemos diseñado una encuesta de opciones cerradas y estandarizada contestada en el año 1999, 2001, 2005, 2006 y 2007 -por 390, 510, 270, 40 y 89 casos cada año respectivamente- por empleados públicos pertenecientes al SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa). Para el relevamiento cualitativo realizamos entrevistas conformadas por una estructura básica de preguntas abiertas a informantes clave durante al año 2002 y 2007. Se pretendió de esta forma lograr un aprendizaje sobre comportamientos y sensaciones que no se pueden observar directamente. La incorporación 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.

La encuesta estandarizada y las entrevistas se aplicaron a muestras representativas 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. Ello implicaría que:

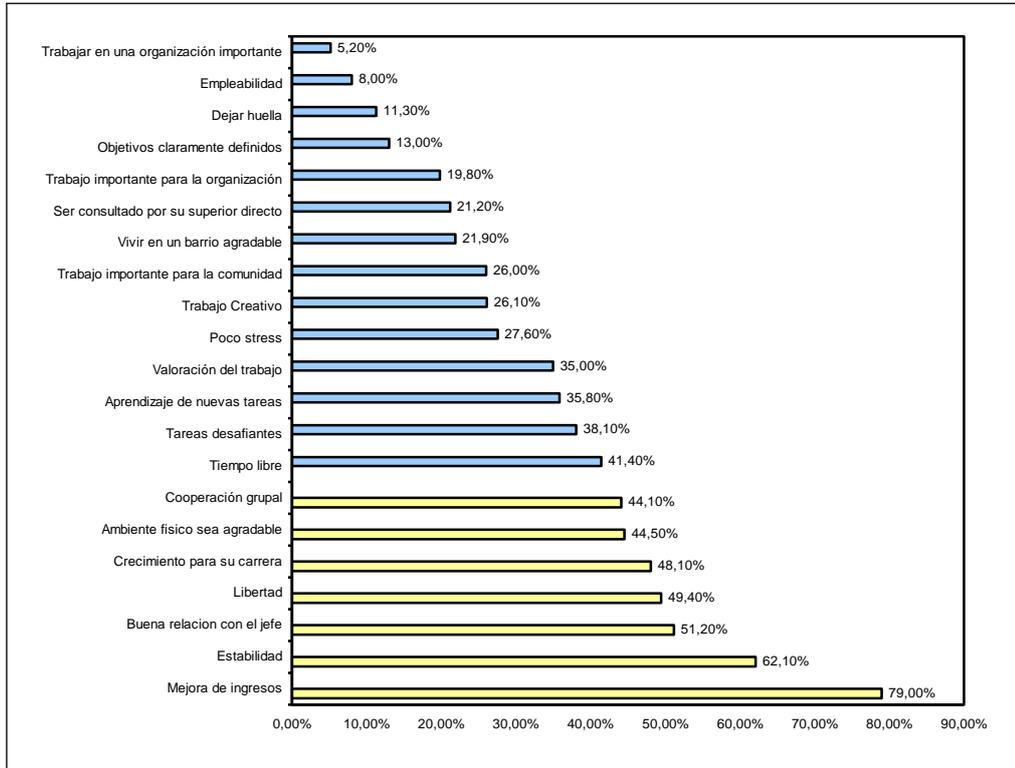
- Lo que se estima incluiría, primero, al conjunto de valores que hemos denominado valores laborales básicos; y en segundo lugar, a los valores laborales sociales, siendo escasa la importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización.

- Los tipos culturales dominantes corresponden a los tipos tradicionales, siendo la cultura organizacional predominantemente apática y parcialmente paternalista.
- Las presunciones básicas indicarían que tiende a ser destacable la percepción de distancia respecto de los centros y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones, y que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos.
- Los relativamente altos niveles de *power distance* parecen sugerir que las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías en el cual existe una marcada dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos. Es decir, los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.
- El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.
- Por todo lo señalado en los cinco ítems anteriores, la cultura organizacional indicaría que la Administración Pública Central constituiría hoy un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada.
- Este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de Reforma del Estado, constituiría un obstáculo para el mismo. Para ejemplificarlo, se podría aplicar la imagen de la "cinchada": la retórica discursiva y el modelo de organización al cual propenden las Reformas del Estado se dirigen en una dirección opuesta a la cultura organizacional vigente en la Administración Pública.

### **Valores laborales: el piso existente de un edificio por construir.**

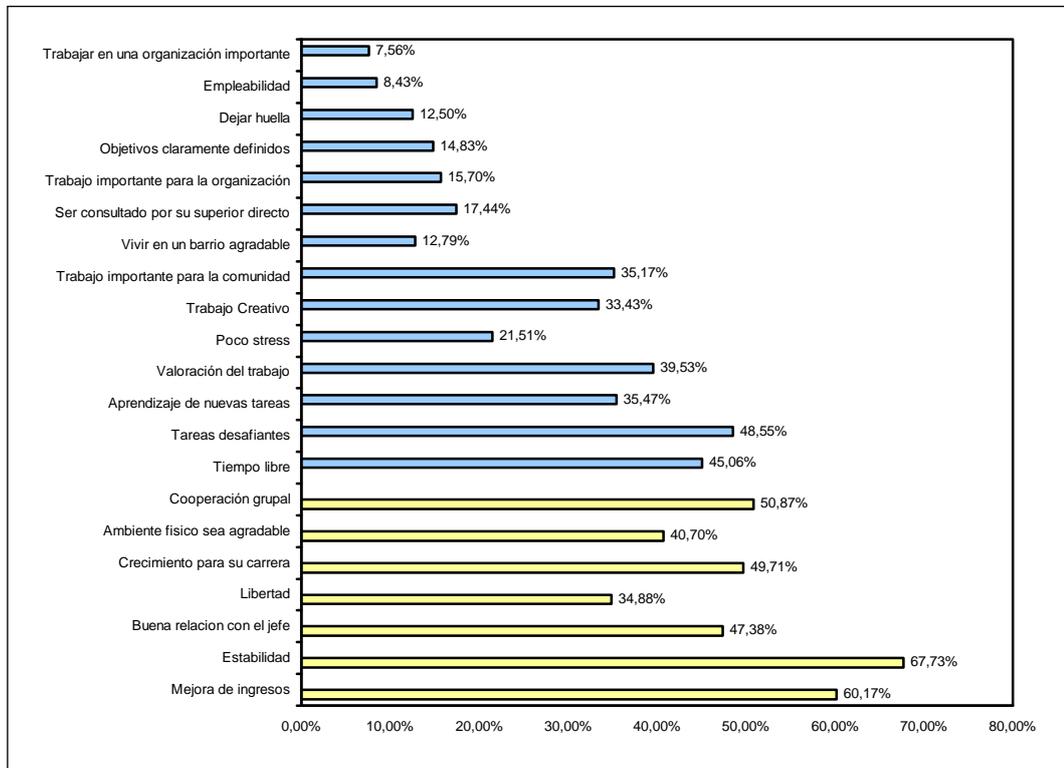
De acuerdo al marco conceptual utilizado, los *valores laborales* son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otro. Los mismos se organizan jerárquicamente en forma articulada, aunque no necesariamente de manera armónica,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

Gráfico 4.2.1 Valores Laborales 1999



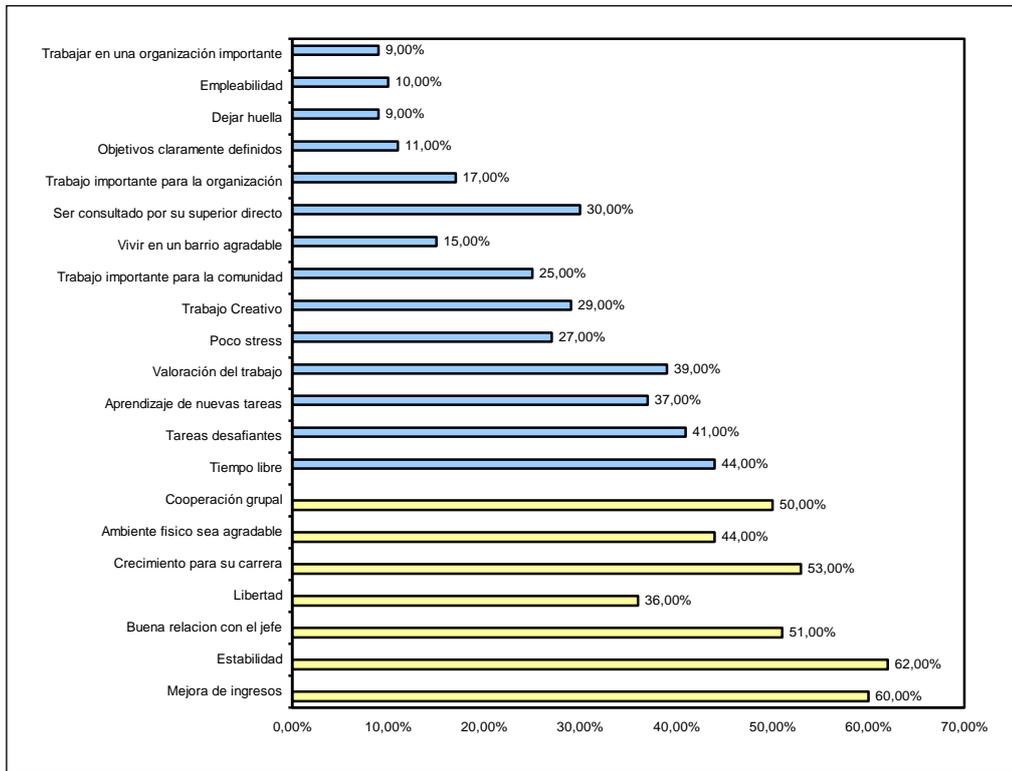
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.2. Valores Laborales 2001



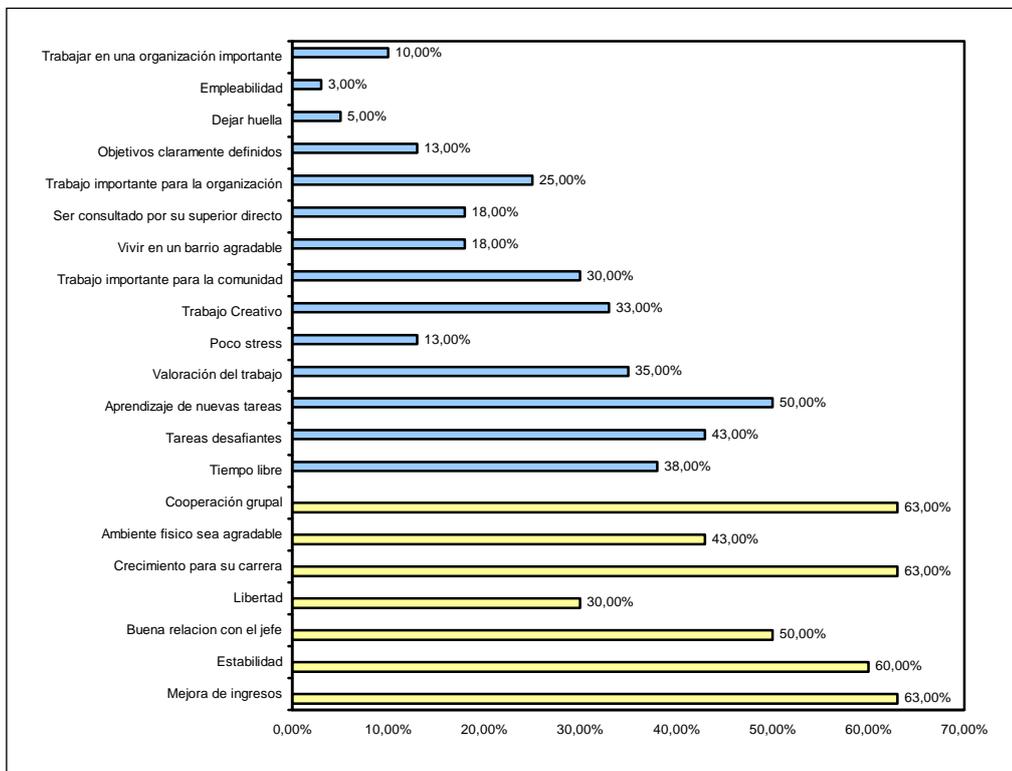
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.3. Valores Laborales 2005



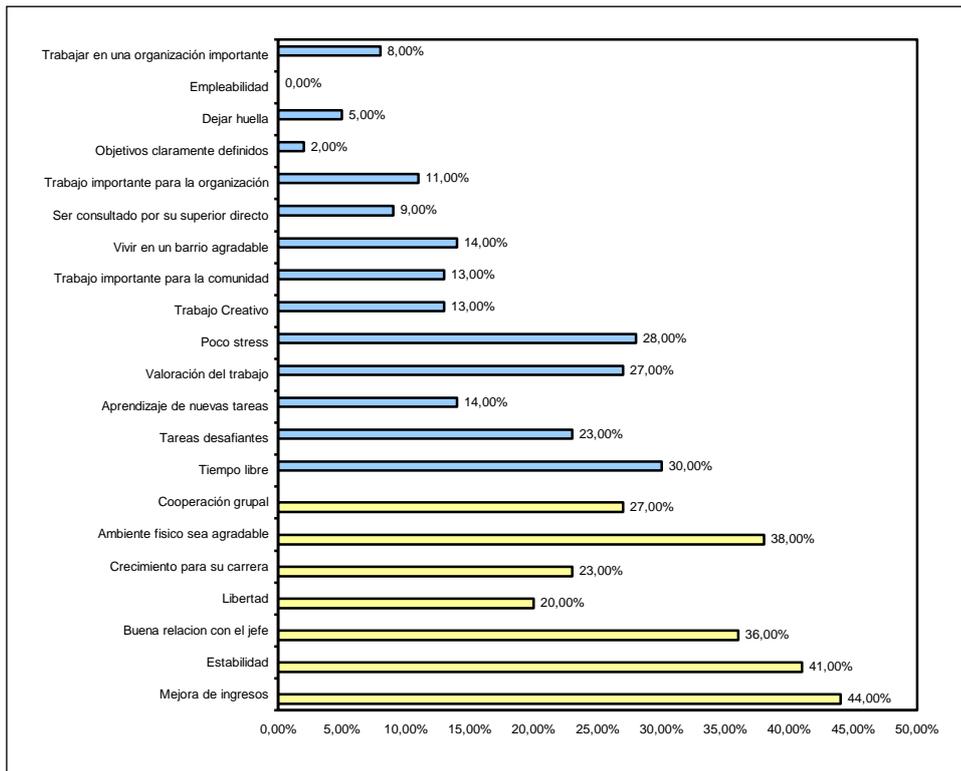
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.4. Valores Laborales 2006



Fuente: Propia

Gráfico 4.2.5. Valores Laborales 2007



Fuente: propia

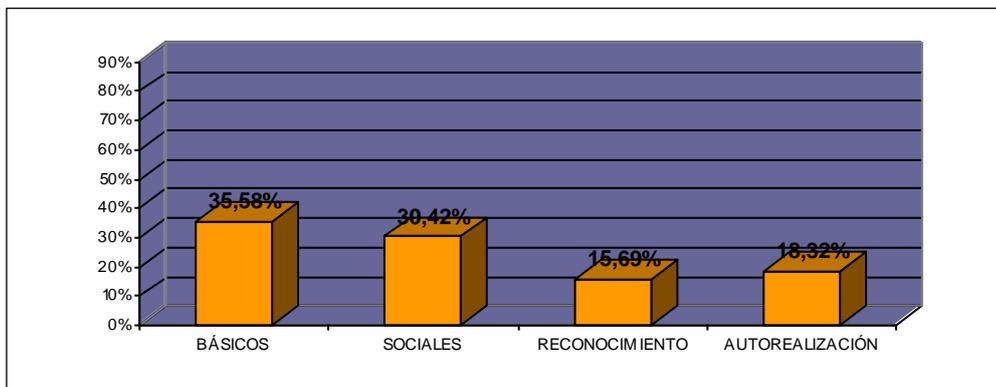
Cuadro 4.2.1. Comparación principales elecciones Valores Laborales (en porcentajes)  
1999 – 2001 – 2005- 2006- 2007

	1999		2001		2005		2006		2007	
	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición
<b>Mejora de Ingreso</b>	79	1 <sup>o</sup>	60	2 <sup>o</sup>	60	2 <sup>o</sup>	63	1 <sup>o</sup>	44	1 <sup>o</sup>
<b>Estabilidad Laboral</b>	62	2 <sup>o</sup>	67	1 <sup>o</sup>	62	1 <sup>o</sup>	60	2 <sup>o</sup>	41	2 <sup>o</sup>
<b>Buena relac. de trabajo con su jefe</b>	51	3 <sup>o</sup>	47	6 <sup>o</sup>	51	4 <sup>o</sup>	50	3 <sup>o</sup>	36	4 <sup>o</sup>
<b>Libertad</b>	49	4 <sup>o</sup>	34	11 <sup>o</sup>	36	11 <sup>o</sup>	30	7 <sup>o</sup>	20	9 <sup>o</sup>
<b>Crecimiento en su carrera</b>	48	5 <sup>o</sup>	49	4 <sup>o</sup>	53	3 <sup>o</sup>	63	1 <sup>o</sup>	23	8 <sup>o</sup>
<b>Ambiente físico agradable</b>	44	6 <sup>o</sup>	40	8 <sup>o</sup>	44	7 <sup>o</sup>	43	4 <sup>o</sup>	38	3 <sup>o</sup>
<b>Cooperación grupal</b>	44	7 <sup>o</sup>	50	3 <sup>o</sup>	50	5 <sup>o</sup>	63	1 <sup>o</sup>	27	7 <sup>o</sup>
<b>Tiempo libre</b>	41	8 <sup>o</sup>	45	7 <sup>o</sup>	44	6 <sup>o</sup>	38	5 <sup>o</sup>	30	5 <sup>o</sup>
<b>Tareas Definidas</b>	38	9 <sup>o</sup>	48	5 <sup>o</sup>	41	8 <sup>o</sup>	43	4 <sup>o</sup>	23	8 <sup>o</sup>

Fuente: Propia

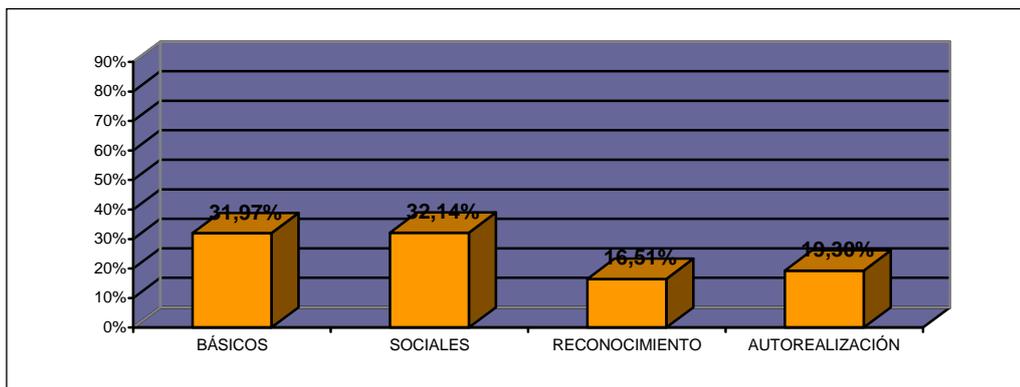
En el caso de la Administración Pública Central, conforme a las encuestas realizadas se puede ver el sistema de valores agrupados en los gráficos 4.2.6 al 4.2.10.

Gráfico 4.2.6. Valores Laborales 1999



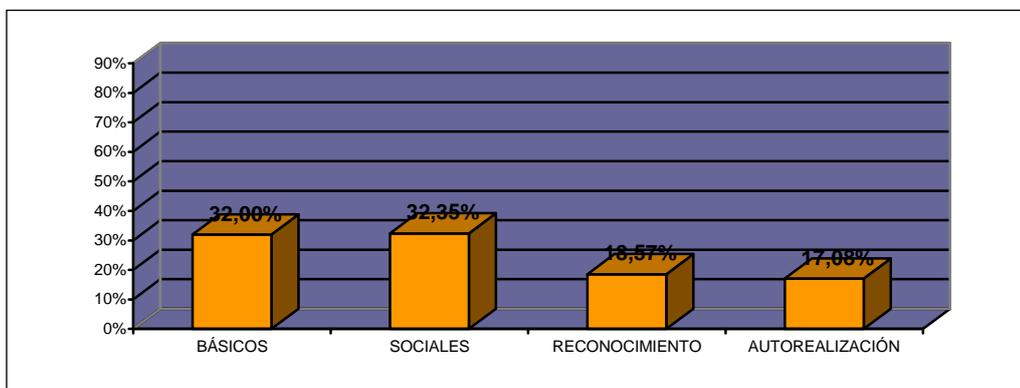
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.7. Valores Laborales 2001



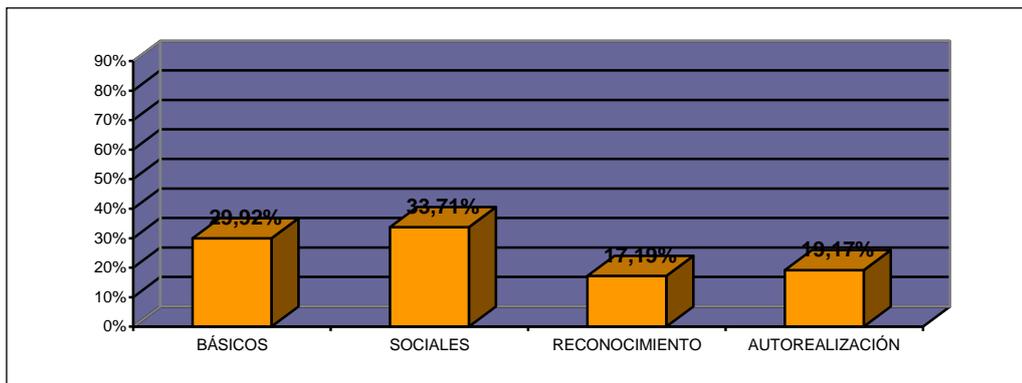
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.8. Valores Laborales 2005



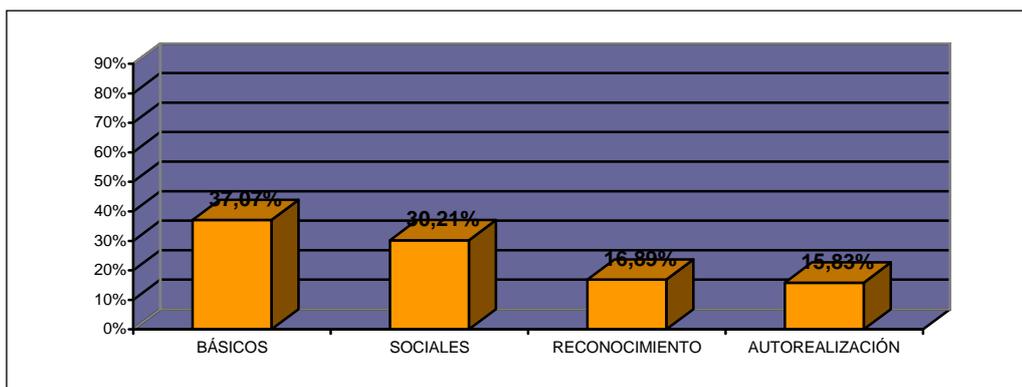
Fuente: Propia

Grafico 4.2.9. Valores Laborales 2006



Fuente: Propia

Grafico 4.2.10. Valores Laborales 2007



Fuente: Propia

Cuadro 4.2.2. Comparación en porcentajes de Valores Laborales 1999 - 2001 - 2005-2006-2007

Valores Laborales Poblacionales	1999	2001	2005	2006	2007
Básicos	35.56	31.97	32.00	29,92	37.07
Sociales	30.42	32.14	32.35	33,71	30.21
Reconocimiento	15.69	16.51	18.57	17,19	16.89
Autorealización	18.32	19.38	17.08	19,17	15.83

Fuente: Propia

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:

La naturaleza pública de la organización y las connotaciones especiales que ello adquiere en el caso argentino. Nos interesa subrayar en especial que desde el inicio de los debates sobre la posibilidad de reformar el Estado en la Argentina, se incluyó 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. Eso hubiese implicado revisar la estructura del SINAPA, introduciendo cambios en el esquema rígido de remuneraciones, atado a variables como la jerarquía y la antigüedad, y en el cual no se traducen 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. El culpar al Estado, particularmente a la modalidad de Estado intervencionista en Argentina, de los males que sufre la población, afectó seriamente la imagen, de por sí 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 '90, entre las que se incluyeron recortes salariales, lo que limitó la capacidad adquisitiva del empleado público. No podemos ignorar 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.

La recesión económica de fines de los '90, entre otros factores (globalización económica, revolución tecnológica productiva, y distintos elementos que más arriba remarcamos), 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, 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: *"la estabilidad, más que un ideal es una bandera del empleo público"*, *"la estabilidad es una garantía constitucional que hay que respetar"*. A tal punto alcanza la ponderación por el valor estabilidad, que a diferencia de las encuestas realizadas en 1999, en las de los años 2001 y 2005, la estabilidad aparece como el valor laboral más buscado; mientras que en el conjunto de encuestas anteriores el valor estabilidad ocupaba el segundo lugar por debajo de la mejora de ingresos.

Resulta interesante observar las respuestas a la pregunta realizada en las entrevistas respecto de las razones por las cuales se prioriza la mejora de ingresos por sobre cualquier otro valor. Las mismas giran en torno a la situación económica, el estancamiento salarial del empleado público 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 preguntar 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 más de 40 años priorizan más la estabilidad que la mejora de ingresos, y expresan en sus respuestas el temor por el elevado desempleo y la preferencia de la juventud por sobre la experiencia al momento de seleccionar personal. Parte de los entrevistados se sentía 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"*.

Asimismo, se observa (en el segundo y tercer relevamiento) que en el discurso de los empleados menores de 40 años, está encubierto el sostenimiento al puesto, destacando el anhelo de "tener la oportunidad de crecer en su carrera", mientras que se oponen a los cambios y reformas.

Creemos que estas respuestas nos aclaran el por qué la elección de los valores de autorrealización y reconocimiento social es notoriamente menor. Estas últimas categorías de valores, tienden a estar insuficientemente integradas a la cultura organizacional, les son extrañas al empleado público, al punto tal que ni siquiera llegan a reconocer y expresar un claro deseo por ellos. Esto último estaría condicionando su actitud reticente 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, el nivel de individualismo, definido como la necesidad de éxito y de enfrentamiento a desafíos personales, tiende a ser emparentado 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 en 1999, sexto en 2001, cuarto en 2005, tercero en 2006 y cuarto en 2007), cooperación grupal (séptimo valor de preferencia en 1999, tercero en 2001, quinto en 2005, primero en 2006 y séptimo en 2007) y tiempo libre (octavo valor más elegido en 1999, séptimo en 2001, sexto en 2005 y quinto tanto en 2006 como en el año 2007) (ver cuadro 4.2.1).

Es 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 necesario"*, *"Llevarme bien con mi jefe me da tranquilidad y me garantiza estabilidad"*, *"Es necesaria una 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, parecería 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 confortables<sup>21</sup>. 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 inherente a 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 de uno de los valores más votados, "libertad para organizar el trabajo", en las respuestas aparece íntimamente ligado al

---

<sup>21</sup> Respecto a las condiciones físicas de los lugares de tareas, la mayoría de los empleados deja en claro que son deficientes. Gran parte de ellos explican el escaso rendimiento por las malas condiciones ambientales en las que se trabaja.

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.

Es notorio cómo en este tipo de organizaciones estatales caracterizadas por la rigidez y la sobreabundancia de reglamentos que indican cómo deben hacerse las cosas, sus empleados valoran la libertad, 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*".

Sin embargo, en las encuestas realizadas en 2001 y 2005 este valor no se encuentra dentro de los más priorizados. Es evidente que la crisis económico – social del país influyó en la escala de valores, enfatizando la estabilidad y mejora salarial por sobre todas las cosas; dejando en segundo plano, tanto la libertad de acción como la creatividad.

Al respecto del valor "cooperación grupal", más de la mitad lo selecciona porque tienen la sensación de que en la Administración Pública no está lo suficientemente arraigado. Muchos señalan que a partir de los procesos reformistas, crisis sociales, políticas y económicas, 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. En algunas respuestas, también 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 acerca de los valores menos seleccionados: sentir que lo que uno hace va a dejar huella, empleabilidad y trabajar en una organización importante.

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) por qué lo seleccionaron, y a los empleados que desestimaron dicho valor, por qué 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 tres cuestiones centrales:

- el dejar huella es una cualidad personal que pocas personas poseen;
- las instituciones son las que dejan huellas, no las personas;
- 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 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 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 manifestó su voluntad de jubilarse en el Estado o al menos trabajar varios años en él. Nuevamente aparece el temor al cambio, a lo novedoso, que posteriormente veremos reflejado en el tipo cultural predominantemente apático propio de la Administración Pública en la Argentina y en la dificultad para tolerar situaciones de incertidumbre.

Llama la atención cómo los empleados públicos al no apreciar el valor laboral, transmiten la sensación de que no consideran al Estado una organización importante. Ello parecería indicar que los empleados públicos estarían compartiendo la visión más extendida en las personas no vinculadas laboralmente al sector público de que la gestión estatal es más un problema que una solución, y que cuanto menor Estado, mejor.

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 de que los procesos de Reforma del Estado se pueden ver obstaculizados si no 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. 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. El valor en cuestión (que el trabajo realizado sea importante para la comunidad) no está integrado a la cultura organizacional, posiblemente 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.

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”, indica que este valor no se encuentra dentro de los siete más seleccionados que marcan los rasgos centrales de la cultura organizacional, al 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 de que el trabajo en el sector público es por sobre todas las cosas un servicio social. Para ejemplificarlo, citamos las siguientes opiniones: *“Como trabajo en la Administración Pública creen 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”*.

A modo de conclusión tentativa, pensamos que este valor está parcialmente integrado a la cultura organizacional pública, sobre todo en los niveles jerárquicos más altos y en los empleados con estudios universitarios completos o incompletos. Tenemos la sensación de que en las entrevistas la apreciación positiva sobre este valor esconde sensaciones que en algunos casos pueden aproximarse a un relativo ocultamiento deliberado. Ésta última sale a la luz cuando se les presenta en una encuesta un listado de 21 valores y se les pide que seleccionen los 7 que consideren más importantes, y el valor “trabajo importante para la comunidad” no aparece. Por lo tanto, como muchos expresaron en las entrevistas, el trabajo en el sector público debería estar al servicio de la comunidad, pero en realidad no lo está.

En síntesis:

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 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 traumática por los empleados de mayor edad, mientras que los más jóvenes muestran una mayor predisposición al mismo.

### **Tipos culturales: el *ser* 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 otro, conocer sus preferencias en una situación hipotética. Dicho abordaje 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 tiende a prevalecer son los resultados.

Conforme al estudio de los datos obtenidos en los relevamientos, hemos corroborado que los dos tipos culturales tradicionales, apático y anómico, predominan ampliamente en la cultura organizacional pública. Inversamente, si analizamos las preferencias manifestadas, éstas se inclinan más por los tipos culturales modernos.

De todas maneras, el porcentaje de preferencias a favor de los tipos tradicionales indica una tendencia muy alta en los cinco relevamientos. 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. Llamamos *índice de frustración* a la brecha existente entre los valores actuales y los deseados. Esto no es visto negativamente sino como una marca en la deseabilidad del cambio.

En segundo lugar, el análisis de los tipos culturales refuerza 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, el alcanzar los objetivos y metas propuestos.

En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer *qué* y *cómo* se hacen las cosas, y no tanto el *para qué*. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos.

Este conjunto de rasgos, sumados a otros como la disfuncionalidad y la lentitud, son reflejo de un tipo de institución que denota una cultura organizacional que podemos caracterizar como atada a la "lógica del expediente", en la cual rigen los parámetros estáticos y marcadamente burocratizados. Para corroborar estas apreciaciones podemos tomar como dato central la respuesta que los encuestados brindaron al preguntarles aspectos más frecuentemente presentados en su organización. De un listado de ítems que abarcaban distintos aspectos 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.

Estas apreciaciones se complementan con las 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 es el importante porcentaje obtenido por el tipo cultural anómico, en el sentido de que los rasgos del tipo apático tienden a contrastar con los de la anomia. Existen diversos factores que nos ayudan a comprender esta situación aparentemente 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: si bien creemos que la Reforma del Estado no habría incidido en un cambio desde el tradicionalismo cultural hacia la adopción de modelos modernos, sí habría elevado los niveles de incertidumbre, y en consecuencia los de anomia.

En relación con lo mencionado, consideramos que la Administración Central corresponde al tipo de organización en la cual la orientación hacia los objetivos y metas tiende a ser vaga, y dicha vaguedad aumenta aún más en la definición y reconocimiento de los objetivos y pautas estratégicas de largo plazo. Para el grueso de la teoría de la administración, toda organización se caracteriza por su capacidad para definir una misión propia, que encuadra los propósitos y metas perseguidas. Estos componentes organizacionales mantienen una estrecha relación con otros elementos, como la visión y la dirección estratégica de corto y principalmente de largo plazo. A su vez, se tiende a considerar que la claridad en las metas y en la visión es característica de organizaciones modernas con modelos de gestión orientados a los resultados.

Casi la mitad de los encuestados manifiestan su desacuerdo respecto de la existencia de propósitos orientadores de largo plazo. Más de la mitad afirma que no hay una estrategia clara para el futuro, y que la existente no conlleva cambios sustanciales en la forma de encarar el trabajo. Estas posiciones se ven reforzadas cuando más del 50% de los empleados rechaza la afirmación según la cual todos ellos comparten la misma visión acerca de cómo va a ser en el futuro, la organización en la cual trabajan.

Todas estas respuestas encuentran su más clara definición en la percepción de los propios empleados respecto de la motivación que ejerce la visión sobre ellos: se considera que el nivel de entusiasmo y motivación de la visión organizacional sobre los empleados es baja. Con claridad surge en las entrevistas que estas falencias que presentaría el tipo cultural predominante, limitarían la posibilidad de éxito en la gestión.

La actitud reticente y desconfiada hacia el cambio queda evidenciada en las respuestas de los empleados. Se considera que no existe facilidad para cambiar la manera de hacer las cosas, y 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 a 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 *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 respondiera más a un tipo integrativo, pero rechazan la idea de cambio.

Esta suerte de "esquizofrenia" se corrobora en la baja tolerancia a los contextos inciertos (*uncertainty avoidance*) que veremos en las presunciones básicas más adelante.

Otro dato que se desprende de la encuesta y que enfatizarían esta desconfianza hacia el cambio, es la baja presencia de una mentalidad abierta y de necesidad de aprendizaje permanente, pero sobre todo, la voluntad y el deseo reconocido por más del 50% de los encuestados de seguir trabajando en la organización hasta llegar a la edad jubilatoria. Un porcentaje bajo de los empleados manifestó su deseo de trabajar en la administración pública menos de 2 años.

Del conjunto de resultados hallados acerca de la percepción del tipo cultural predominante en la Administración Pública Centralizada (APC), por un lado y de aquellos que nos indican hacia dónde se dirigen las preferencias de los encuestados, podemos extraer las siguientes conclusiones:

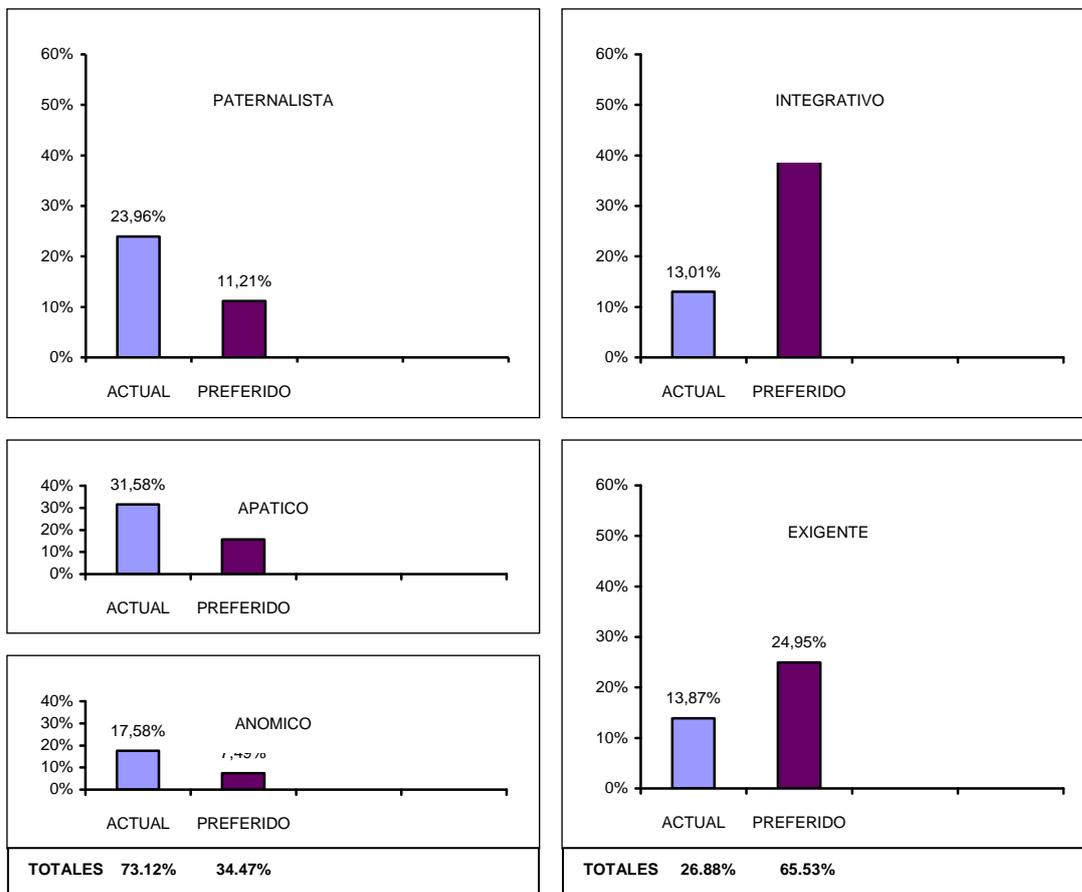
Mientras que la descripción refleja claramente que los tipos culturales dominantes en la APC son los tradicionales, la escala de preferencias se orienta hacia los tipos modernos. Vemos que el índice de frustración es importante. Esto significa que los empleados preferirían que las unidades funcionales 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 que ya nos referimos en párrafos anteriores.

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.

Los indicadores que expresan este índice de frustración más claramente se ven al preguntarles sobre el 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.

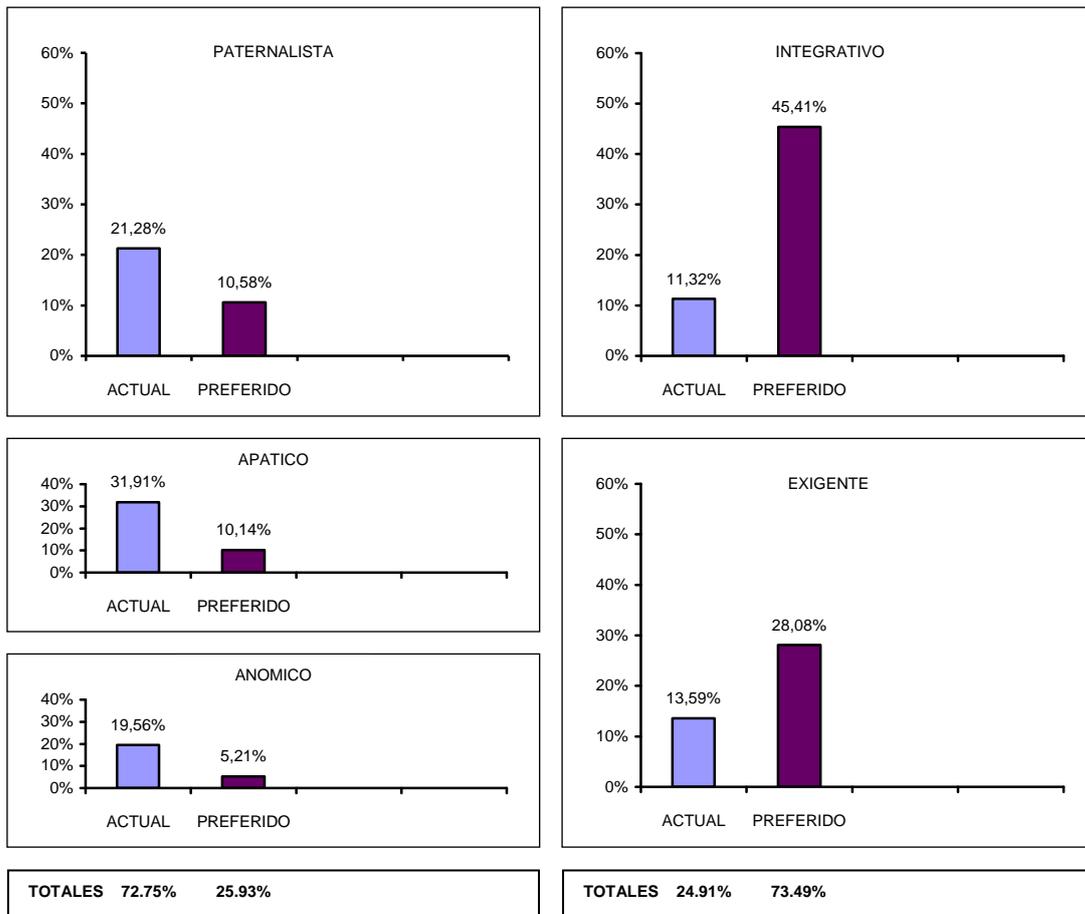
Los tipos culturales tradicionales, en especial el apático disminuyen las posibilidades de que la cultura sea un factor que favorezca la creación de estrategias de consenso interno (intraburocrático) y externo (entre el Estado y la Sociedad Civil).

Gráfico 4.2.11. Tipos Culturales 1999



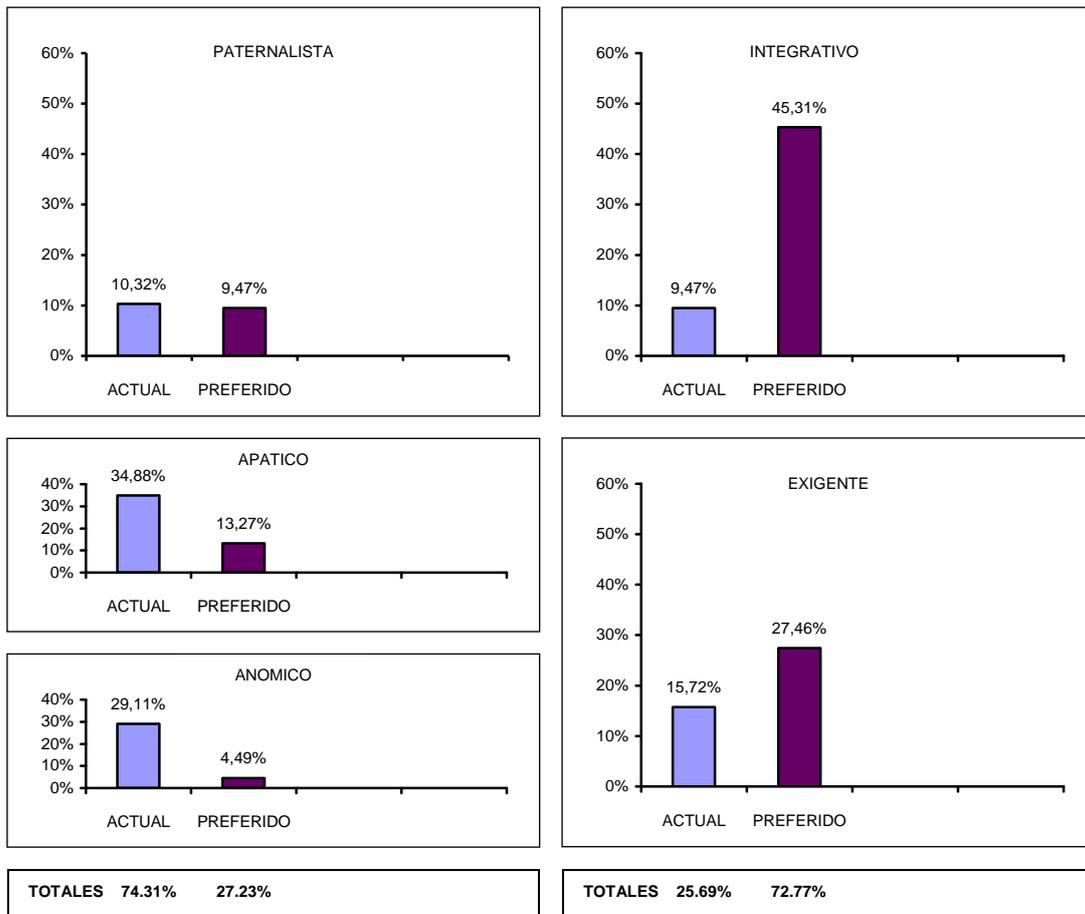
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.12. Tipos Culturales 2001



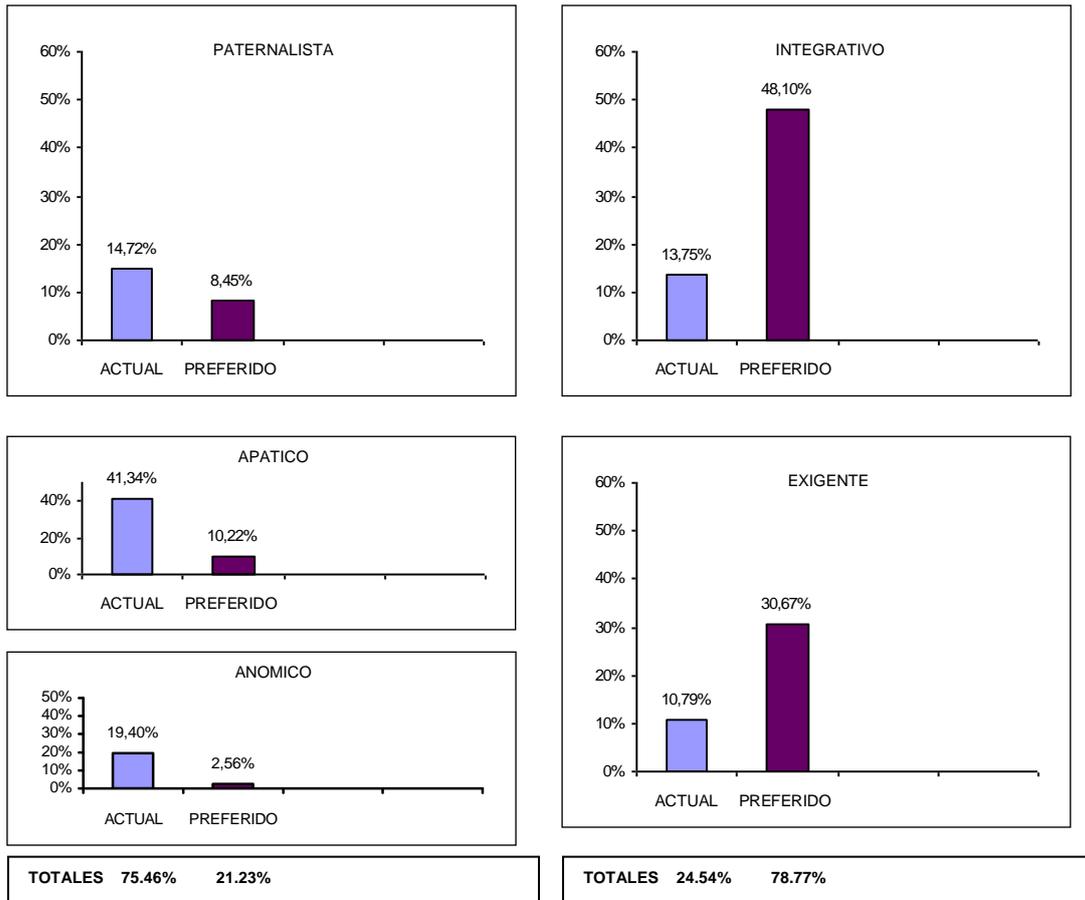
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.13. Tipos Culturales 2005



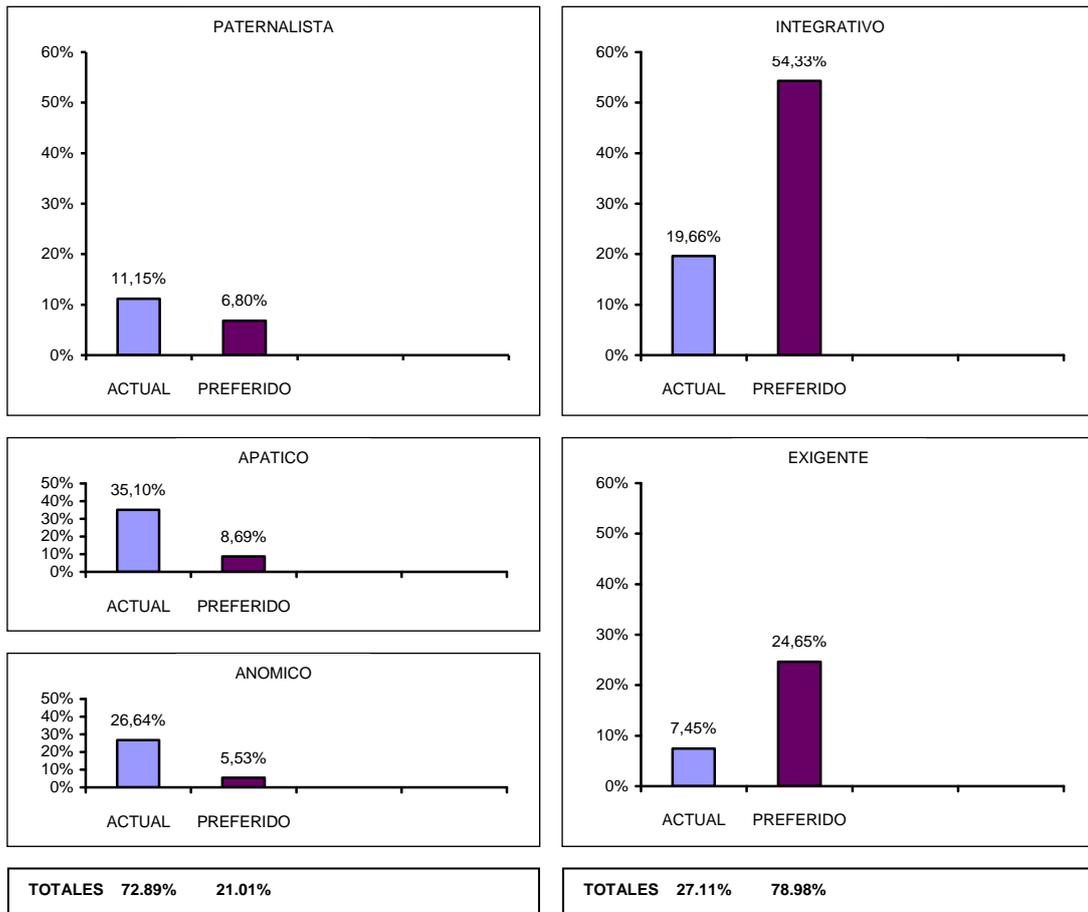
Fuente: Propia

Gráfico 4.2.14. Tipos Culturales 2006



Fuente: Propia

Gráfico 4.2.15. Tipos Culturales 2007



Fuente: Propia

Cuadro 4.2.3. Comparación Tipos Culturales 1999 – 2001 – 2005-2006-2007(en porcentajes)

	1999		2001		2005		2006		2007	
	Actual	Preferido								
<b>Paternalista</b>	23.96	11.21	21.28	10.58	10.32	9.47	14.72	8.45	11.5	6.80
<b>Apático</b>	31.58	15.78	31.91	10.14	34.88	13.27	41.34	10.22	35.10	8.68
<b>Anómico</b>	17.58	7.49	19.56	5.21	29.11	4.49	13.40	2.56	26.54	5.53
<b>Integrativo</b>	13.01	40.57	11.32	45.41	9.47	45.31	13.75	48.10	19.66	54.33
<b>Exigente</b>	13.57	24.95	13.59	28.08	15.72	27.46	10.72	30.67	7.45	24.65

Fuente: Propia

## **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 de su situación personal y ubicación dentro de la organización y el centro de toma de decisiones; mientras que el segundo 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).

Estos componentes de la cultura organizacional explican imperceptible 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 que las organizaciones burocráticas en comparación con las de otros tipos, 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 (ver gráficos 4.2.16 a 4.2.20.), según los cuales el índice de *power distance* alcanza prácticamente un promedio del 50% y el de *uncertainty avoidance* 36%, 29%, 34%, 37% y 37% (años 1999, 2001, 2005, 2006 y 2007). Ahora bien, cuando analizamos y traducimos estas tendencias porcentuales encontramos que:

La jerarquía incide en el índice de *power distance*, generando el fenómeno descrito por Hofstede (op. cit): "*Quienes ostentan posiciones jerárquicas tienden a generar un menor power distance que quienes no tienen personal a cargo*".

En igual sentido, el nivel socioeconómico y el grado de instrucción alcanzado también tienden a condicionar inversamente este índice.

En otras palabras, podría pensarse que la jerarquía y el status alcanzado por 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 en torno a estas variables. 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.

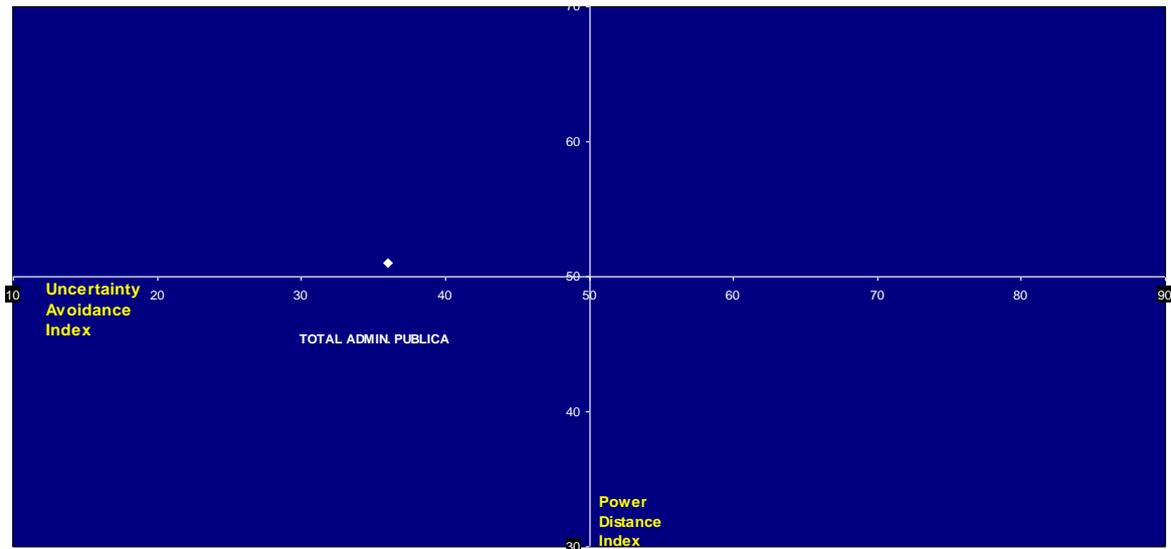
Existe una fuerte tendencia en las respuestas brindadas por los empleados a asociar el centro de toma de decisiones a los niveles donde circula la mejor información. Niveles que a su vez son vinculados con el

núcleo de confianza íntimo del superior. Esto incidiría en el modelo de gestión organizacional de la Administración Pública argentina, que como ya hemos remarcado, 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 un fuerte grado en la percepción del *power distance*.

Respecto del índice de *uncertainty avoidance*, numerosos son los indicadores que nos llevan a concluir que el nivel de tolerancia frente a la incertidumbre es, 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 propia superación, la necesidad de aprendizaje, entre otros factores. Ello, sumado a la rutinización de las tareas, al estilo de planificación, la falta de misión y visión de largo plazo, y el estilo de conducción, tiende a generar mayor temor a 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.

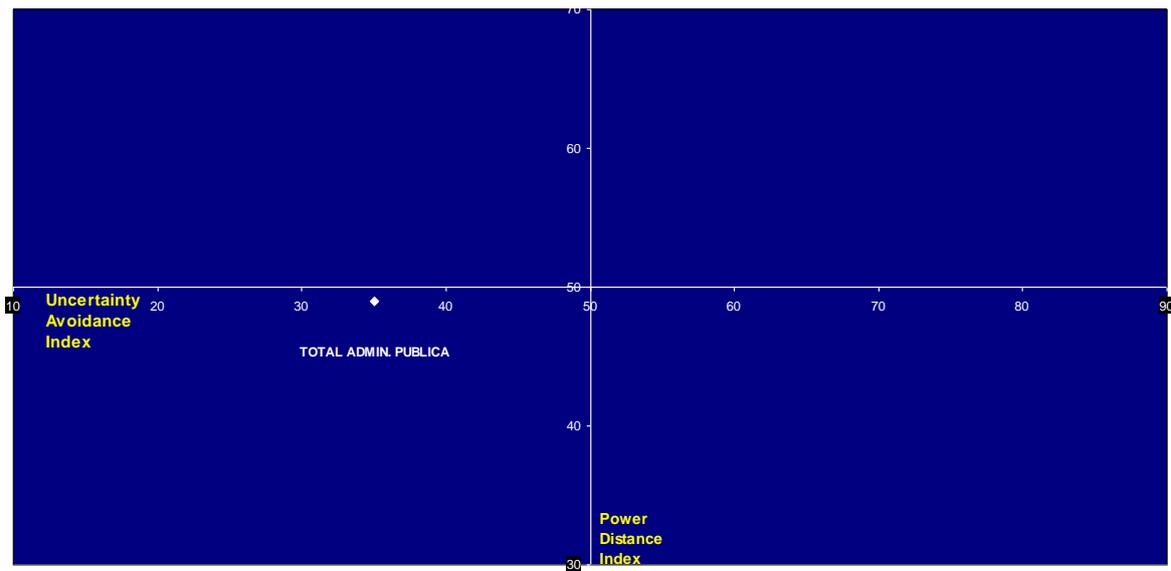
Otro indicador que pone de manifiesto la actitud reticente frente a la incertidumbre estaría dado por la escasa predisposición a modificar el contenido de tareas según las circunstancias. El carácter rutinario y normativamente enmarcado del contenido de las labores, la confiabilidad excesiva en los procesos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

Gráfico: 4.2.16. Presunciones Básicas 1999  
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX



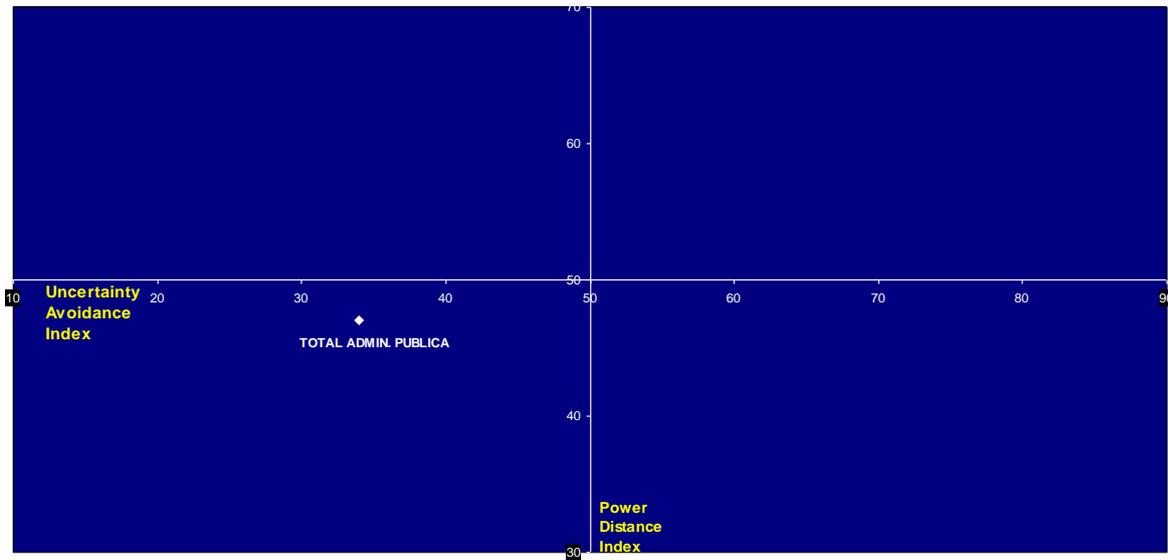
Fuente: Propia

Gráfico: 4.2.17. Presunciones Básicas 2001  
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX



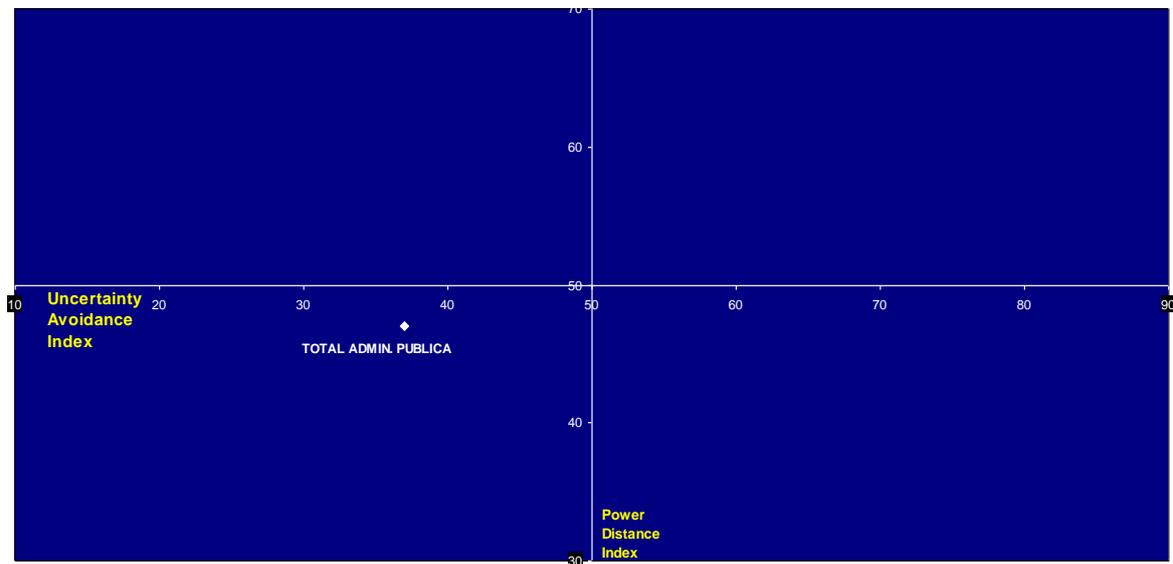
Fuente: Propia

Gráfico: 4.2.18. Presunciones Básicas 2005  
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX



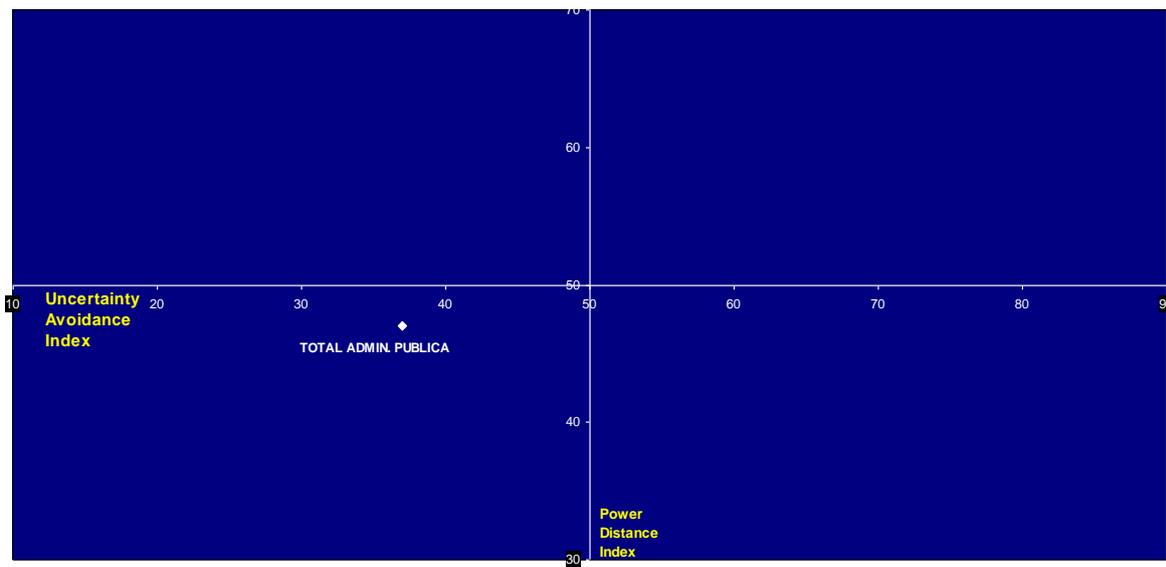
Fuente: Propia

Gráfico: 4.2.19. Presunciones Básicas 2006  
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX



Fuente: Propia

Gráfico: 4.2.20. Presunciones Básicas 2007  
POWER DISTANCE & UNCERTAINTY AVOIDANCE INDEX



Fuente: Propia

Cuadro 4.2.4: Comparación Presunciones Básicas (en porcentajes) 1999 – 2001 – 2005-2006-2007

<b>INDEX</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Uncertainty Avoidance</b>	36	35	34	37	37
<b>Power Distance</b>	51	49	47	47	47

## **Comentarios finales sobre la cultura en la administración pública.**

Como hemos indicado al comienzo del trabajo, nuestra intención estuvo dirigida a mostrar las múltiples relaciones que se presentan: la Reforma del Estado, la Reforma Administrativa y la Cultura Organizacional del sector público.

Partimos de un set de hipótesis iniciales que estaban dirigidas a mostrar, primero: que los procesos de Reforma del Estado que se han puesto en marcha en Argentina no tuvieron en cuenta la cultura organizacional. Segundo, que dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos reformistas. Tercero, que la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios.

Para poner a prueba estas hipótesis en el ámbito del sector público en Argentina, diseñamos herramientas de recolección de datos, que combinan técnicas cuanti 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 culturales 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 en cinco períodos diferentes con gobiernos diferentes y post reformas estructurales, podemos concluir que la política de Reforma del Estado y de Reformas Administrativas prácticamente no ha incidido en la cultura organizacional, lo cual ha limitado el desarrollo de las Reformas. Más aún, los rasgos presentes en la cultura organizacional tienden a contrarrestar los efectos modernizantes de la retórica de los procesos reformistas.

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 indispensable 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 otras oportunidades de diálogo interno y externo. Cambiaría, al menos parcialmente, la imagen, y sobre todo las percepciones internas y externas de la organización estatal.

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. No se puede desconocer, entonces, que ningún cambio cultural ocurre fácilmente ni en el corto plazo; y que la cultura organizacional condiciona la satisfacción y el bienestar individual y colectivo de quienes forman parte de la organización.

#### 4.3. La cultura organizacional en las administraciones educativas provinciales

Las reformas administrativas impulsadas en la Administración pública centralizada pretendieron implementar un nuevo modelo de gestión orientada hacia los resultados. En el ámbito de la Administración pública educativa, a partir de La Ley Federal de Educación (LFE)<sup>22</sup> y el Pacto Federal Educativo (PFE) se impulsó el proceso de reforma administrativa en los ministerios de educación provinciales.

En la década del '90 se inició la descentralización de la administración de los recursos físicos y humanos del sistema educativo nacional secundario, hacia las administraciones educativas provinciales. Esta descentralización implicó la redefinición de las funciones del Estado en materia educativa, asignándole funciones de dirección, coordinación y supervisión, y simultáneamente delimitando las competencias y responsabilidades de los gobiernos provinciales.

La LFE establecía que el gobierno y la administración del sistema educativo son una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (LFE, artículo 52). En cuanto a la administración del servicio educativo, el Poder Ejecutivo Nacional a través del ministerio específico, debería favorecer una adecuada descentralización y brindar el apoyo requerido a las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (LFE, artículo 53). Por su parte, las provincias se abocarían a adecuar su legislación educativa en consonancia con la LFE, y a adoptar los sistemas administrativos, de

---

<sup>22</sup> Esta ley fue modificada en el año 2006 por la ley 26206.

control y de evaluación, a efectos de facilitar su óptima implementación (LFE, artículo 69).

Estos cambios en la organización institucional del sistema educativo implicaron otros en el proceso de toma de decisiones respecto de la administración de los recursos. En el marco de la implementación de la Ley Federal de Educación, el Ministerio de Educación de la Nación inicia acciones de Reforma Administrativa en diferentes provincias. Dichas acciones de reforma apuntaron al fortalecimiento de la capacidad institucional, y la mejora de la eficiencia mediante la transformación del modelo de gestión administrativa de los organismos jurisdiccionales responsables directos de los servicios educativos. A esto se agrega el propósito de optimizar la productividad del gasto sectorial procurando que sus beneficios redunden en la calidad de los aprendizajes y la equidad en el acceso a la educación. Consecuentemente, los Ministerios de Educación provinciales debieron incrementar sus funciones y enfrentar los nuevos problemas que surgieron al reformar el sistema existente e implementar el *Nuevo Modelo de Gestión Administrativa en el Área de Educación*.

El Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) fue el encargado a partir de 1996, de la coordinación y asistencia técnica y financiera a las provincias en el proceso de modernización del modelo de gestión.

El propósito era lograr la optimización del funcionamiento administrativo para, de modo más eficaz y eficiente, contribuir a la mejora de la calidad del servicio educativo.

Su misión era (Resolución Ministerio de Educación 17/96):

- Contribuir a la modernización de los modelos de gestión administrativa de los organismos de conducción educativa provinciales.

Tenía como objetivos:

- Modernizar y fortalecer los modelos de gestión y administración del sistema educativo incorporando nuevas tecnologías.
- Incrementar las capacidades de planificación del sistema educativo, tendientes a mejorar la asignación de los recursos del sector.
- Producir información relevante, oportuna y correcta que apoye a la toma de decisiones en los distintos niveles de conducción del sistema educativo.
- Contribuir a la transparencia de la gestión mediante la implementación de sistemas de auditoría y control.

Como se puede observar, el modelo de Reforma se emparentaba con las medidas que se venían llevando a niveles macro y micro en diferentes áreas.

Los diagnósticos realizados por el PREGASE en 1996 marcaron, respecto de la gestión administrativa en los Ministerios Provinciales, la existencia de escaso personal en los niveles directivos con perfil y capacitación adecuada para gerenciar la transformación del modelo de gestión en las áreas administrativas (MECYT, PREGASE 1996). El personal no estaba preparado para afrontar los cambios. Además, el modelo de gestión de los sistemas educativos provinciales respondía a las características de un tipo de gestión administrativa centralizada, en la cual no existía una infraestructura informática y de comunicaciones consolidada que facilitara el funcionamiento de los circuitos administrativos.

Los elementos destacados de los análisis precedentes nos remiten al siguiente cuestionamiento: ¿Cuáles son los principales rasgos de la cultura organizacional de los Ministerios de Educación Provinciales que permitan una implementación exitosa en la Reforma Administrativa?

Como señalamos en el apartado anterior, el *modelo de cultura organizacional* predominante en las Administraciones Públicas Educativas condiciona la eficacia y eficiencia del proceso de reforma, pues el pasaje de un modelo de gestión a otro constituye un proceso complejo en cual deben considerarse los contextos culturales adversos a la innovación y propensos al *status quo*.

La introducción de herramientas informáticas y nuevas tecnologías administrativas ha permitido mejorar parcialmente la forma de hacer las cosas. En este sentido, las Reformas Administrativas de las que venimos hablando han tenido en cuenta una parte de las transformaciones pero olvidaron la cultura imperante.

#### 4.3.1. El diagnóstico de la cultura en las organizaciones públicas educativas

Nadie duda que el objetivo central de la educación se concentra en el aula. Sin embargo, los cambios continuos han generado otras instancias de comprensión del fenómeno que exceden ese ámbito. Los docentes se perfeccionan, toman licencias, se postulan a cargos nuevos, incorporan antecedentes, etc. Todas estas actividades se desarrollan con el acompañamiento de una enorme estructura burocrática que, como señalamos más arriba, ha sido funcional al tipo de educación existente.

Estos cambios afectan la tradicional relación entre los componentes educativos y los organizativos del sistema (a veces entremezclados). Esto es, la necesidad de dar respuestas a demandas sociales con relación a tiempos distintos.

¿Puede el alumno esperar diez días hasta que se cubra un cargo docente?, ¿es justo que el salario del docente suplente se cobre 6 meses después de realizada la tarea?, ¿Puede un docente estar de licencia por enfermedad en un colegio público, y trabajar en uno privado?

Esta serie de preguntas se responden con nuevas estrategias que pueden abordarse (y en algunos casos lo hacen) con herramientas tecnológicas modernas, que no implican exclusividad de dispositivos informáticos; aunque éstos sean sustanciales en la implementación.

La ejecución de estos mecanismos novedosos marcan una adaptación, no necesariamente acrítica sino vincular, que dadas las características del cambio producen una nueva visión de las tareas, nuevos valores, nuevos marcos; en síntesis, una nueva cultura de la organización.

¿La gestión deberá realizarse por normas o por resultados?, ¿Lo importante es el proceso o la meta a lograr?, Como empleado, ¿respondo a la organización internamente (organización autocentrada) o a la sociedad (organización interconectada)?

Para un análisis de estos cambios se realizó un relevamiento de información, a través de una muestra aleatoria sobre empleados de los Ministerios y Consejos de Educación de las Provincias de distinto sexo, jerarquía, área de trabajo, etc.

Este trabajo se rescata, ya que vincula, por un lado un fuerte proceso de Reforma Administrativa impulsada en sus comienzos por organismos internacionales en pleno apogeo de las olas reformistas; y por otro lado, el diagnóstico de la cultura organizacional existente en los Ministerios de educación provinciales. Con este marco nos permitimos acercarnos de lleno a las hipótesis planteadas originalmente dentro del modelo de análisis del comienzo de éste trabajo.

Cuadro 4.3.1. Cantidad de empleados, encuestados y entrevistados según provincias. Totales.

Provincia	Cantidad de empleados	Cantidad de encuestados	Cantidad de entrevistados
Santa Cruz	489	34	4
Tierra del Fuego	53	20	3
Chubut	250	40	2
Formosa	550	75	5
Neuquen	700	28	4
Mendoza	788	40	4
San Juan	498	41	3
Río Negro	410	36	4
La Pampa	350	43	3
Córdoba	600	60	2
Misiones	315	44	3
Catamarca	932	41	3
Salta	1.047	41	3
Jujuy	359	28	3
<b>TOTAL</b>	<b>7.341</b>	<b>571</b>	<b>46</b>

**Fuente: PREGASE-MECYT, Relevamiento enero-mayo 2003<sup>23</sup>.**

<sup>23</sup> Relevamiento realizado bajo la coordinación de Gustavo Blutman, con la colaboración de Cecilia Lavena.

La muestra (cuadro 4.3.2) comprende en su mayoría a mujeres (71%). Están más representadas en la misma quienes poseen entre 31 y 40 años (32%), y entre 41 y 50 años de edad (35%), un nivel educativo secundario completo, terciario y universitario incompleto (52%) y terciario y universitario completo (43%). Las jerarquías medias están representadas en mayor número que el resto (44%), y la población con nivel socioeconómico C1 y C2 (66%). Las áreas pedagógicas son el 60% de la muestra, contra el 40% de las áreas administrativas.

Cuadro 4.3.2. Cantidad de encuestados según sexo, edad, nivel educativo, jerarquía, nivel socioeconómico y área de trabajo. Totales. En %.

<b>Sexo</b>	
Masculino	29,8
Femenino	70,2
<b>Total</b>	100,
<b>Edad</b>	
30 o menos	13,1
31 a 40	31,9
41 a 50	34,9
51 a 60	19,4
61 o más	0,5
<b>Total</b>	100
<b>Nivel educativo</b>	
H. Sec. Inc.	5,6
S. C., T y U inc.	51,5
T. y U. Comp. Postg.	42,8
<b>Total</b>	100
<b>Jerarquía</b>	
Baja	41,8
Media	44,0
Alta	13,1
<b>Total</b>	100
<b>Nivel socioeconómico</b>	
A, B y C1	21,2
C2 y C3	66,1
D y E	12,5
<b>Total</b>	100
<b>Área</b>	
Pedagógica	60,5
Administrativa	39,5
<b>Total</b>	100

**Fuente:** Blutman – Lavena PREGASE-MECYT, Relevamiento enero-mayo 2003.

### ***La mirada: de lo visible a lo invisible.***

Para observar los aspectos visibles de la cultura organizacional utilizaremos datos provenientes de las mediciones cuantitativas realizadas

en los Ministerios o Consejos de Educación provinciales entre enero y mayo de 2003 (Blutman-Lavena MECYT-PREGASE, 2003) acerca de la cultura organizacional. Dichas mediciones se basaron en la utilización de una encuesta o cuestionario estandarizado<sup>24</sup> como técnica de recolección de datos para estudios culturales. En esta parte, se analizarán los datos provenientes de dichas mediciones (datos de encuesta) para indagar acerca de las principales características de la cultura en las organizaciones públicas educativas.

Se ha buscado analizar:

la satisfacción en el trabajo,

los valores laborales,

los tipos culturales,

las presunciones básicas.

Adicionalmente, se analizó el conocimiento sobre el PREGASE y la importancia del mismo para los empleados.

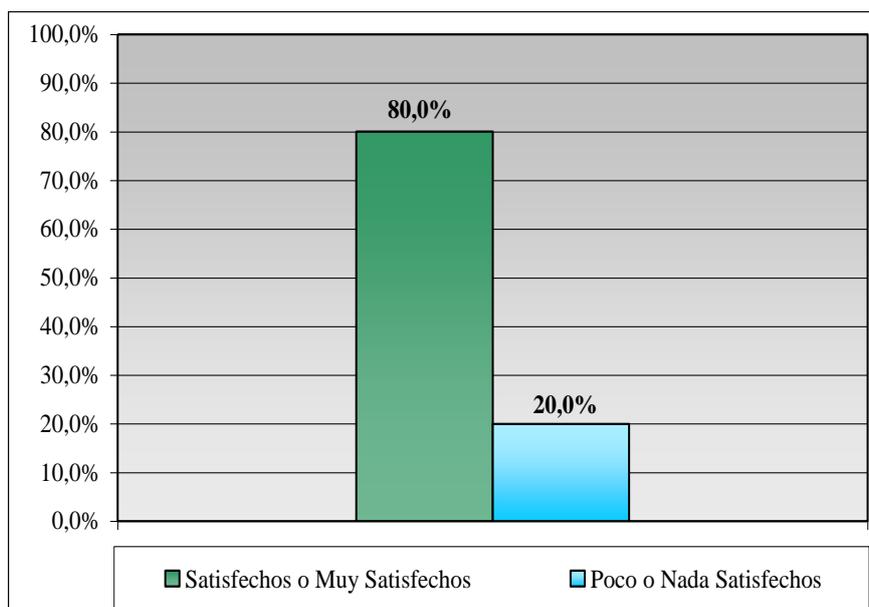
#### 4.3.2. Satisfacción en el trabajo

En términos del nivel de satisfacción en el trabajo se puede observar que más de un 80% de la población encuestada (MECYT, PREGASE 2003) está satisfecha con las tareas que realiza en su ámbito de trabajo (gráfico 4.3.1).

---

<sup>24</sup> El *cuestionario*, herramienta cuantitativa, permitió medir los valores laborales y los tipos culturales presentes en la organización pública de los ministerios de educación provinciales. El mismo, se basó en el cuestionario administrado al SINAPA que vimos en el apartado anterior y fue adaptado para el sistema educativo. Ver análisis más arriba. También se elaboró un *cuestionario de entrevistas cualitativas* para reforzar los cuestionarios predominantemente cuantitativos (Blutman – Lavena MECYT, PREGASE 2003).

Gráfico 4.3.1. Nivel de satisfacción en el trabajo en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Totales. En %.



**Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.**

**Nota: El relevamiento corresponde a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.**

Este dato no es menor, y manifiesta el grado de conformidad que poseen los empleados<sup>25</sup> de la organización pública educativa respecto a las tareas laborales. Aunque está claro que las mediciones sobre satisfacción no se realizan sobre preguntas taxativas, las respuestas en algún sentido nos permiten cierta orientación de conformidad con el trabajo (o al menos con *tener* trabajo). En términos de Strauss (citado por Guiot, 1985, pag. 161) "... existe una estrecha interdependencia entre el sentimiento de satisfacción en el trabajo, la significación atribuida al trabajo por el individuo y la concepción que éste tiene de su propia existencia".

El individuo agrega a la definición de su situación, las expectativas, aspiraciones y objetivos respecto a los cuales interpreta sus reacciones afectivas frente al trabajo. Si sus expectativas se han realizado, es probable que el individuo manifieste estar satisfecho. Esto explicaría buena parte de los resultados de las encuestas, dado que un elevado número de trabajadores tiene expectativas modestas, y aspiraciones y objetivos muy limitados con respecto al trabajo y se consideran satisfechos con lo poco que obtienen. Esto podría reflejar parte de la resignación de los trabajadores.

<sup>25</sup> La muestra comprendió a los empleados de los Ministerios y Consejos de Educación de las Provincias de distinto sexo, edad, jerarquía, área de trabajo, etc.

Adentrándonos en los análisis y desagregando por provincias, observamos que La Pampa se encuentra con los niveles más altos de satisfacción (92.70%), mientras que San Juan con los más bajos (60%).

Cuadro 4.3.3. Satisfacción en el trabajo en los Ministerios de Educación Provinciales. En %.

PROVINCIAS	SATISFACCIÓN	
	Mucha	Poca/ Nada
<i>Catamarca</i>	85,40	14,60
<i>Chubut</i>	85,00	15,00
<i>Córdoba</i>	78,30	21,70
<i>Formosa</i>	84,90	15,10
<i>Jujuy</i>	76,90	23,10
<i>La Pampa</i>	92,70	7,30
<i>Mendoza</i>	90,00	10,00
<i>Misiones</i>	63,60	36,40
<i>Neuquén</i>	75,00	25,00
<i>Río Negro</i>	70,60	29,40
<i>Salta</i>	80,00	20,00
<i>San Juan</i>	60,00	40,00
<i>Santa Cruz</i>	91,20	8,80
<i>Tierra del Fuego</i>	85,00	15,00
<b>TOTAL</b>	<b>80,00</b>	<b>20,00</b>

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.

Si desagregamos la información del nivel de satisfacción entre las áreas administrativas (83.5% - personal, tesorería, contable, etc.-) y las áreas pedagógicas (76.9% - planificación, direcciones de nivel, etc.-), se podrá observar que el porcentaje es mayor en la primera que en la segunda.

En este sentido hemos notado, en las entrevistas personales, que quienes pertenecen a las áreas administrativas se encuentran más conformes con las tareas que realizan; mientras que quienes cumplen tareas en las áreas pedagógicas, manifestaron su incomodidad respecto a las limitaciones en el desenvolvimiento de dicha tarea.

Aunque la incidencia no es tan alta, creemos que esta circunstancia puede estar reflejando una sensación de comodidad en el trabajo (inestabilidad externa mediante) por parte de los administrativos frente a la dificultad de inserción en otro ámbito laboral. Este supuesto se asienta en que el 50% del personal de las áreas pedagógicas posee nivel de instrucción por encima del secundario completo, a diferencia del administrativo, donde sólo el 35% posee nivel terciario y/o universitario completo. Cabe aclarar que el personal encuestado y entrevistado de las áreas pedagógicas puede ser también personal administrativo pero dentro

de aquélla misma; por ejemplo, una secretaria administrativa de una Directora de Nivel; aunque los casos son mínimos.

La discriminación por **sexo** no arroja resultados importantes, aunque en las provincias de Jujuy, Misiones, Salta y Santa Cruz existe mayor satisfacción en el trabajo entre los hombres que entre las mujeres. En cambio en Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro y San Juan es a la inversa.

La edad no resulta significativa en el análisis de la satisfacción en el trabajo. A diferencia de lo que podría suponerse acerca de la existencia de insatisfacción en el trabajo entre los más jóvenes, los empleados menores de 30 años están satisfechos con las tareas que realizan (81.1%). También se observa un alto grado de satisfacción entre los grupos de edades subsiguientes.

En cuanto al nivel de instrucción, se observa que quienes poseen un menor nivel de instrucción están más satisfechos en el lugar de trabajo (83.9%). Esta relación se da en las siguientes provincias: Córdoba, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Con relación a la jerarquía hay una tendencia de que a mayor jerarquía, mayor satisfacción en el trabajo (alta 96%, media 79% y baja 75%). Esta tendencia probablemente tenga que ver con el tipo de tarea menos rutinaria de las jerarquías más altas. Más adelante, se analizará la relación jefe-empleado, para identificar los tipos culturales que prevalecen en la actualidad en las organizaciones públicas educativas y los tipos culturales preferidos.

Según nivel socioeconómico de la población encuestada, constatamos que el A, B y C1 de la población se encuentra muy satisfecha (69.6%) con las tareas que realiza. No obstante, es importante destacar que quienes poseen un menor nivel socioeconómico (D y E, 84%) están más satisfechos con las tareas que realizan, con respecto a quienes poseen un mayor nivel socioeconómico.

Las provincias en las que se observa esta relación -a menor nivel socioeconómico mayor satisfacción con el trabajo- comprenden: Catamarca, Córdoba, Formosa, Mendoza y San Juan.

Las características antes señaladas respecto de los aspectos visibles de la cultura en las organizaciones públicas educativas permiten alcanzar una descripción del nivel de satisfacción en el trabajo en términos de áreas de trabajo, sexo, edad, nivel de instrucción, jerarquía y nivel socioeconómico.

#### 4.3.3. Conocimiento e importancia del PREGASE

En cuanto al conocimiento que se tiene sobre el PREGASE, el 49.7% de los encuestados manifiestan mayoritariamente su conocimiento. Sólo la

mitad de los encuestados tiene conocimiento de las actividades desarrolladas por el Programa.

Respecto de su importancia, la mayoría de los empleados entrevistados manifiesta su opinión favorable (80.8%)

Desagregado por provincias, observamos que Chubut se encuentra con los niveles más altos de conocimiento (100%), mientras que Mendoza, en los más bajos (57.5%).

Cuadro 4.3.4. Cultura Organizacional en los Ministerios de Educación Provinciales. Resumen (en %).

PROVINCIAS	CONOCIMIENTO		IMPORTANCIA		
	Sí	No	Mucha	Poco	Nada
<i>Catamarca</i>	75,55	24,40	78,60	21,40	0,00
<i>Chubut</i>	100,00	0,00	82,90	17,50	0,00
<i>Córdoba</i>	50,00	50,00	61,30	29,00	9,70
<i>Formosa</i>	89,4	10,70	94,00	6,00	0,00
<i>Jujuy</i>	96,30	3,70	88,50	11,50	0,00
<i>La Pampa</i>	79,10	20,90	80,60	19,40	0,00
<i>Mendoza</i>	42,50	57,50	68,80	31,30	0,00
<i>Misiones</i>	50,00	50,00	92,60	7,40	0,00
<i>Neuquen</i>	57,20	42,90	66,70	28,60	4,80
<i>Río Negro</i>	58,90	41,20	68,80	25,00	6,30
<i>Salta</i>	68,30	31,70	74,10	22,20	3,70
<i>San Juan</i>	63,40	36,60	69,00	24,10	6,90
<i>Santa Cruz</i>	66,75	33,30	84,00	16,00	0,00
<i>Tierra del Fuego</i>	80,00	20,00	100,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>69,60</b>	<b>30,30</b>	<b>80,80</b>	<b>17,20</b>	<b>2,00</b>

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.

Al desagregar la información del conocimiento del PREGASE entre áreas administrativas (83.5% -personal, tesorería, contable, etc.-) y áreas pedagógicas (76.9% -planificación, direcciones de nivel, etc.-) notamos que quienes pertenecían a las áreas administrativas tenían mayor conocimiento del PREGASE (70.8%) y manifestaban su importancia (82%); mientras que en las áreas pedagógicas no desconocían las actividades realizadas por el PREGASE, y manifestaron la importancia (78.8%) de las tareas realizadas por el Programa.

Al igual que el análisis de la satisfacción en el trabajo, la discriminación por sexo no arroja resultados importantes.

En relación con la jerarquía se observa que, a mayor jerarquía, mayor conocimiento y mayor importancia otorgada al PREGASE (Alta 63.7%, Media 69% y Baja 89.2%; Alta 83.3%, Media 78.2% y Baja 81%).

Respecto de la tendencia mayor jerarquía-mayor conocimiento, las provincias en las cuales se observa esta tendencia son Formosa, La

Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan y Santa Cruz. En cuanto a la relación mayor jerarquía-mayor importancia, las provincias en las que se observa esta tendencia son Catamarca y Neuquén.

El conocimiento y la importancia otorgadas al PREGASE en relación al nivel de instrucción alcanzado por los entrevistados señala que un mayor nivel de instrucción se corresponde con un mayor conocimiento del PREGASE (Hasta Secundario Completo 62.5%, Secundario completo, Terciario y Universitario Incompleto 69.1% y Terciario, Universitario Completo y Postgrado 71.2%). Esta relación se nota en las provincias de Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz.

Lo inverso ocurre en el caso de la importancia otorgada al PREGASE (Hasta Secundario Completo 90.5%, Secundario completo, Terciario y Universitario Incompleto 81.2% y Terciario, Universitario Completo y Posgrado 78.9%). Esto se observa en las provincias de Chubut, Formosa, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El conocimiento otorgado al PREGASE en relación al nivel socioeconómico de los entrevistados señala que cuanto más bajo es el nivel socioeconómico alcanzado, mayor es el conocimiento que se tiene del PREGASE (D y E: 80.7%). Las provincias en las que se da esta relación son: Catamarca, Chubut, Jujuy y San Juan.

En cuanto a la importancia otorgada a la acción del PREGASE, quienes poseen un nivel socioeconómico menor también son quienes consideran muy importantes las tareas del PREGASE en algunas provincias.

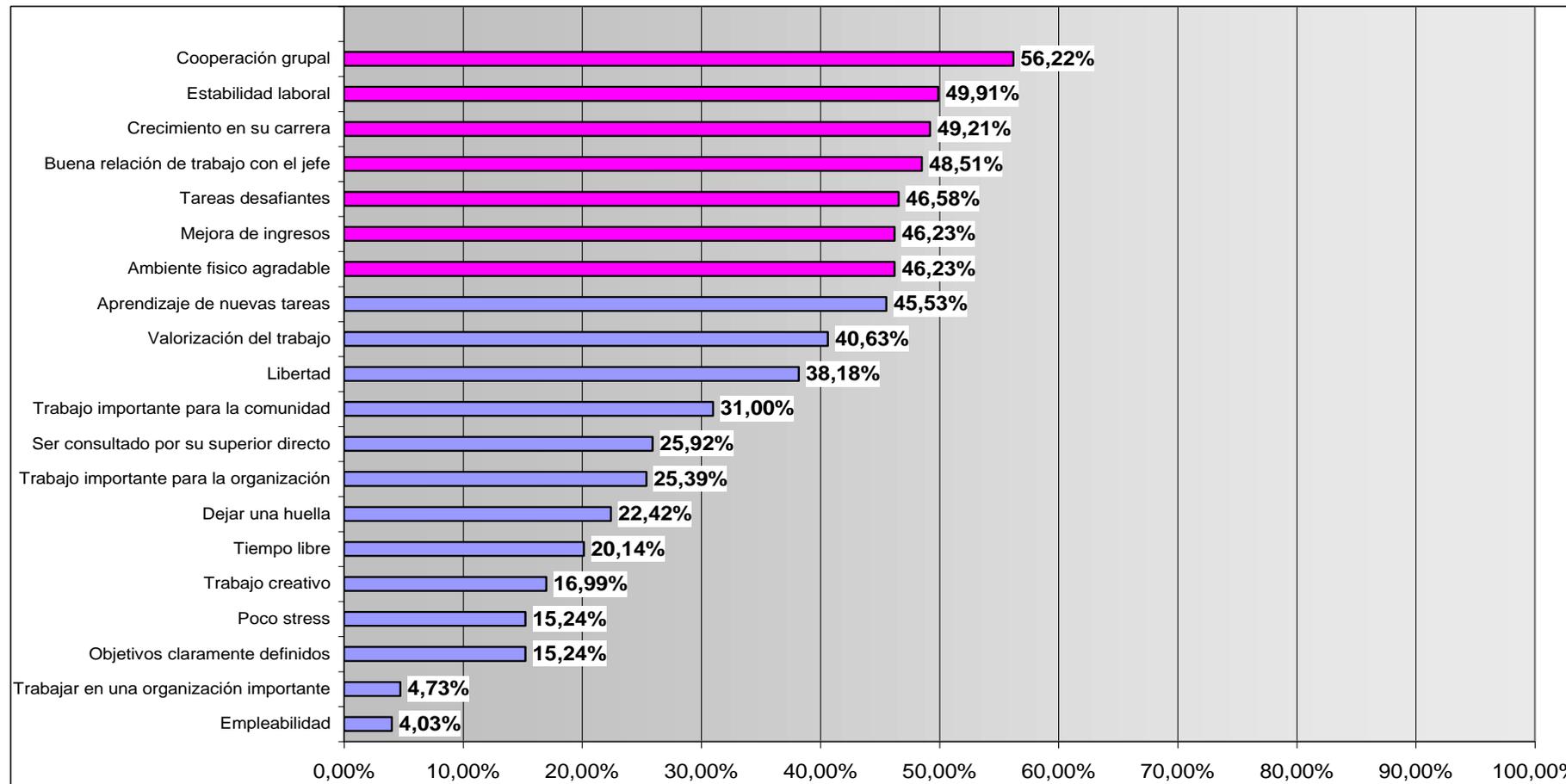
El conocimiento del Programa permite analizar el posible involucramiento que el empleado público podría tener en los procesos de Reforma. En este sentido si bien existe un alto conocimiento, el mismo no es abarcativo a la totalidad de la población factible de afectar.

#### 4.3.4. Los cimientos: valores laborales

Los valores laborales son los cimientos de una organización pues "*dan un sentido de dirección común para todos los empleados y establecen directrices para su comportamiento diario*" (Deal-Kennedy 1985, p. 21.). Los valores crean un *sentido de identidad* en el personal y forman el *corazón* de la cultura, ya que definen el éxito en términos concretos para los empleados y establecen normas de realización en la organización.

A partir de los valores podemos detectar las cuestiones prioritarias para sus miembros, el tipo de información más relevante para la toma de decisiones, las características personales más valorizadas, etc. En la organización pública educativa los valores laborales se expresan de la siguiente manera (gráfico 4.3.2).

Gráfico 4.3.2. Valores laborales desagrupados en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones.



Totales.

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.

Nota: El relevamiento corresponde a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Entre los siete valores laborales más elegidos figuran: cooperación grupal, estabilidad laboral, crecimiento en su carrera, buena relación de trabajo con el jefe, tareas desafiantes, mejora de ingresos y ambiente físico agradable.

La cooperación grupal es el valor laboral social más elegido entre los empleados. En la provincia de La Pampa este valor fue el más elegido (74.42%), al igual que en Jujuy (71.43%).

Luego le sigue la estabilidad en el trabajo, un valor laboral básico. En el caso de los empleados del sector público esto resulta significativo, ya que existe la creencia generalizada acerca de la estabilidad en el empleo público como derecho adquirido. En contextos inciertos y de profundos cambios, el valor estabilidad tiende a ser mayor. A ello hay que agregarle las restricciones presentes en el mercado laboral pues frente a la posibilidad de perder el empleo la estabilidad resulta un valor deseable entre los empleados encuestados. Suponemos que si este cuestionario se hubiese realizado en la década del 60' o 70', la estabilidad no habría estado cuestionada ya que era parte de la condición del empleo público. Es también en la provincia de La Pampa donde se privilegió la estabilidad laboral como segundo valor laboral básico (65.12%) y después le sigue Tierra del Fuego (65%).

El valor de crecimiento en su carrera está relacionado a la buena relación de trabajo con el jefe. Mantener buenos vínculos de trabajo estaría asociado a una garantía de permanencia en el cargo y perspectivas de ascenso. El crecimiento en la carrera es el valor laboral que se destaca con mayor fuerza en la provincia de Misiones (59.09%). Mientras que la buena relación de trabajo con el jefe es más fuerte en la provincia de La Pampa (62.79%).

La recesión económica y la caída de poder adquisitivo de los salarios explicaría la tendencia a privilegiar el deseo de mejora de ingresos entre la población encuestada. A ello se agregaría, en el caso de los empleados públicos los recortes salariales sufridos. La mejora de ingresos es uno de los valores más elegidos en la provincia de Salta (65.85%).

La realización de tareas desafiantes sería el siguiente valor más deseado por los empleados. Es en la provincia de Río Negro donde se elige con mayor frecuencia este valor (66.67%).

Posteriormente se observa el ambiente físico agradable como uno de los valores prioritarios entre los empleados de la organización pública educativa. En algunos casos esto se debe a la ausencia de un espacio confortable, con adecuada luz y ventilación, como es el caso de las oficinas que albergan los archivos de legajo de docentes. En otros casos, a pesar de las nuevas construcciones edilicias de los Ministerios de Educación de algunas provincias, sigue faltando el espacio, o el nuevo espacio atenta contra los mecanismos de

comunicación, consideraciones de aire y luz, habitabilidad, comodidad en los desplazamientos, interconexión flexible entre las oficinas, etc. Nótese las diferentes reacciones que las personas tienen frente a la distribución del espacio, la disposición de los muebles, la existencia de espacios reservados y públicos, las puertas que permanecen abiertas o cerradas. Estas manifestaciones evidentes son fáciles de detectar. Son parte de las manifestaciones visibles que remarca Schein (1988).

Cuadro 4.3.5. Valores laborales desagrupados por provincias. Resumen (%).

PROVINCIAS	VALORES LABORALES						
	COOPERACIÓN GRUPAL	ESTABILIDAD LABORAL	CRECIMIENTO EN SU CARRERA	BUENA RELACIÓN C/JEFE	TAREAS DESAFIANTES	MEJORA DE INGRESOS	AMBIENTE FÍSICO AGRADABLE
<i>Catamarca</i>	46,34	56,10	51,22	39,02	41,46	53,66	31,71
<i>Chubut</i>	55,00	47,50	42,50	40,00	55,00	45,00	42,50
<i>Córdoba</i>	56,67	55,00	45,00	43,33	45,00	56,67	48,33
<i>Formosa</i>	54,67	50,67	45,33	54,67	36,67	38,67	49,33
<i>Jujuy</i>	71,43	39,29	39,29	50,00	35,71	50,00	53,57
<i>La Pampa</i>	74,42	65,12	53,49	62,79	37,21	51,16	41,86
<i>Mendoza</i>	55,00	50,00	57,50	45,00	57,50	50,00	40,00
<i>Misiones</i>	54,55	45,45	59,09	59,09	40,91	56,82	50,00
<i>Neuquen</i>	64,29	46,43	53,57	57,14	57,14	25,00	53,57
<i>Río Negro</i>	47,22	44,44	50,00	39,89	66,67	41,67	47,22
<i>Salta</i>	58,54	48,78	56,10	53,66	43,90	65,85	58,54
<i>San Juan</i>	48,78	36,59	36,59	31,71	39,02	36,59	43,90
<i>Santa Cruz</i>	50,00	47,06	50,00	47,06	50,00	29,41	41,18
<i>T. del Fuego</i>	55,00	65,00	55,00	60,00	65,00	30,00	45,00
<b>TOTAL</b>	<b>56,22</b>	<b>49,91</b>	<b>49,21</b>	<b>48,51</b>	<b>46,58</b>	<b>46,23</b>	<b>46,23</b>

**Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.**

Con relación a otros resultados obtenidos en la administración pública, se nota una diferencia en cuanto a estabilidad y mejora de ingresos que se destaca en otras muestras (Felcman, Blutman y Méndez Parnes 2002). Seguramente el perfil del sistema educativo estaría generando una preponderancia hacia valores de orden social, lo cual se manifiesta en su inclinación a favor de los valores de *cooperación grupal* y *buena relación con el jefe*.

A continuación destacaremos aquellos valores distintivos de la muestra total, es decir de los siete más elegidos; al realizar el análisis por corte, cuáles se alejan y cuáles se suman en las distintas variables.

Al analizar los valores laborales desagrupados según **sexo**, encontramos que las mujeres priorizan la cooperación grupal mientras que los hombres la estabilidad laboral, manifestándose gran parte de culturas arraigadas en las sociedades, donde el hombre es el jefe de familia, el principal sustento del hogar y quien debe mantener el trabajo en forma continuada. Las mujeres valoran entre los siete valores más elegidos el *aprendizaje de nuevas tareas* (47%) como expectativas de ocupar un espacio que les abra nuevas posibilidades. Los hombres, en cambio, privilegian entre los más importantes la *libertad para decidir* (45%). A diferencia de la estabilidad laboral como valor poseído, la libertad para decidir sería un valor que desean poseer.

Los valores laborales predominantes según los diferentes grupos de edad señalan que entre quienes poseen hasta 30 años de edad el *aprendizaje de nuevas tareas* resulta uno de los siete primeros valores elegidos (52%).

Hasta los 50 años se observa que el aprendizaje de nuevas tareas es un valor relevante para este segmento poblacional. Si consideramos que el 70% de la población encuestada es del sector femenino, estaría correlacionado con lo indicado para la variable sexo.

Al analizar los valores laborales desagrupados respecto del nivel de educación, vemos que quienes tienen hasta secundario incompleto priorizan la *libertad para decidir* (44%) entre sus primeras siete opciones. Los entrevistados que poseen secundario completo, terciario y universitario incompleto se comportan de manera similar a la muestra del total de encuestados al ordenar sus valores laborales prioritarios. Finalmente, quienes poseen un nivel educativo terciario y universitario completo consideran prioritario el aprendizaje de nuevas tareas (45%), lo cual continúa en sintonía con lo mencionado más arriba. El aprendizaje de nuevas tareas manifiesta una deseabilidad de mejorar tanto su desempeño personal en la organización como la posibilidad de mejorar los requerimientos para una empleabilidad

futura. Este trato no es menor, ya que señalaría la voluntad de desarrollo de los empleados en el aparato público.

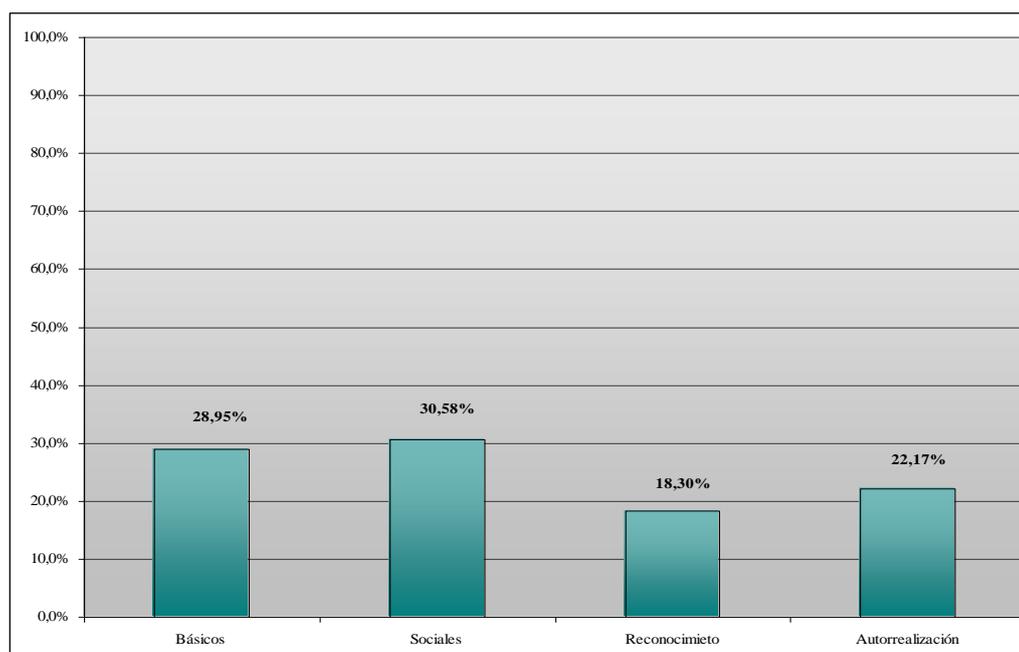
El *aprendizaje de nuevas tareas* se comporta de la misma manera en las distintas jerarquías. Es interesante observar que, a mayor jerarquía menor elección del valor *mejora de ingresos*. El valor *estabilidad laboral* se representa de la misma manera que el valor *mejora de ingresos*. Estos dos valores básicos estarían preocupando a aquel sector de bajos ingresos que observa la variable contextual de desempleo como cercana en su vida cotidiana.

La relación del valor *mejora de ingresos* también se manifiesta según el nivel socioeconómico; esto significa que a menor nivel socioeconómico mayor su elección. Resulta interesante destacar que en los niveles socioeconómicos más bajos se rescata la valorización del trabajo ya que estos sectores son aquellos con tareas más rutinarias y de menor nivel de instrucción.

En el caso de las administraciones educativas provinciales observamos los siguientes resultados para valores agrupados (gráfico 4.3.3):

- 1º. valores sociales (30.58%),
- 2º. valores básicos (28.95%),
- 3º. valores de autorrealización (22.17%), y
- 4º. valores de reconocimiento (18.30%).

Gráfico 4.3.3. Valores laborales agrupados en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Totales.



**Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.**

La diferencia entre valores básicos y sociales es mínima (29% y 31% respectivamente), existiendo tres importantes puntos comparativos con otras muestras (Felcman, Blutman y Méndez Parnes 2002):

- Los valores básicos han estado siempre por encima de los valores sociales.
- Los porcentajes de valores básicos en la Administración Pública han sumado 36% (7 puntos más) manteniéndose invariable el porcentaje de los valores sociales en 30%.
- Los valores de reconocimiento y autorrealización, habitualmente por debajo de los otros dos, en este caso adquieren una importancia mayor en el entorno de las administraciones educativas, especialmente los de autorrealización, marcando una tendencia diferente a otros ámbitos públicos.

Las provincias en las que se mantiene esta relación son Formosa, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Es importante destacar que en ninguna de las provincias analizadas se da el ciclo<sup>26</sup> detallado por Maslow (en Guiot 1985, p. 103), en este caso necesidades por satisfacer, en el cual deberíamos suponer que la elección de los valores se daría en el siguiente orden: 1º. valores básicos, 2º. valores sociales, 3º. valores de reconocimientos y 3º. valores de autorrealización (cuadro ver 4.3.6.).

---

<sup>26</sup> En términos de Maslow, las necesidades pueden agruparse en diferentes categorías formando cinco niveles de una jerarquía de necesidades. En la base se hallan las necesidades fisiológicas, luego las de seguridad, le siguen las de pertenencia y de afecto, y por último las de realización de uno mismo. El autor sostiene que sólo las necesidades insatisfechas influyen en el comportamiento.

Cuadro 4.3.6: Valores laborales agrupados por provincia. Resumen (%).

PROVINCIAS	VALORES LABORALES			
	BÁSICOS	SOCIALES	RECONOCI-MIENTO	AUTORREALI-ZACIÓN
<i>Catamarca</i>	30,31	26,33	19,47	23,88
<i>Chubut</i>	28,78	26,13	17,74	27,36
<i>Córdoba</i>	31,97	31,67	16,57	19,79
<i>Formosa</i>	29,24	30,98	17,79	21,99
<i>Jujuy</i>	26,10	32,32	16,41	25,17
<i>La Pampa</i>	27,69	34,35	18,15	19,81
<i>Mendoza</i>	27,01	31,95	18,82	22,22
<i>Misiones</i>	35,99	21,63	19,06	23,32
<i>Neuquen</i>	26,51	35,35	20,12	18,01
<i>Río Negro</i>	27,91	25,76	21,90	24,42
<i>Salta</i>	32,57	28,57	18,51	20,35
<i>San Juan</i>	28,79	27,24	20,06	23,91
<i>Santa Cruz</i>	25,79	33,60	16,88	23,74
<i>T. del Fuego</i>	26,19	32,67	19,40	21,54
<b>TOTAL</b>	<b>28,95</b>	<b>30,58</b>	<b>18,30</b>	<b>22,17</b>

**Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.**

Una vez resueltas las necesidades básicas y sociales, los empleados estarían en condiciones de manifestar sus necesidades de reconocimiento y autorrealización en sus relaciones laborales.

Los valores laborales agrupados en las cuatro categorías mencionadas y analizados según sexo indican que las mujeres prefieren los valores sociales (31%), y están por encima de los valores básicos (28%) en el orden de elección. Los hombres ordenan sus preferencias eligiendo primero los valores básicos (31%), luego los sociales (29%), los de autorrealización (22%) y finalmente los valores de reconocimiento (17%). En el caso de los hombres lo que se puede observar es el peso que adquieren los valores básicos de mejora de ingresos y estabilidad laboral que estarían presionando por encima de los sociales por su característica de jefes de hogar mencionada anteriormente.

Respecto de los valores laborales agrupados según edad indica que los más jóvenes consideran prioritariamente los valores sociales (30%) al igual que los básicos (29%), luego los valores de autorrealización (22%) y finalmente los valores de reconocimiento (20%). Entre quienes tienen entre 31 y 40 años de edad también se privilegian los valores sociales (31%), luego los valores laborales básicos (29%), los de autorrealización (22%) y finalmente los de reconocimiento (18%). El grupo de edad entre 41 y 50 años observa que una mayor atención debería prestarse a los valores sociales

(30%), luego los básicos (29%), los de autorrealización (22%) y finalmente los valores de reconocimiento (18%). Algo similar ocurre entre quienes tienen entre 51 y 60 años de edad. Observamos que al desagregarlo por edad no se destaca nada significativo en función de los valores totales.

A medida que aumenta el nivel educativo disminuyen los valores básicos en el orden de elección, creciendo como contrapartida en los niveles educativos más altos los valores de reconocimiento y autorrealización. Manifestándose en estos sectores mayores expectativas por la relación con los pares y los deseos propios de trascendencia personal.

Los valores laborales agrupados en relación a la jerarquía señalan una relación semejante a la mencionada más arriba. Es decir que a mayor jerarquía menor opción de valores básicos marcándose en el caso de la jerarquía alta los valores de autorrealización (28,45%) por encima de los valores básicos (20,32%). Apreciaciones semejantes se dan según nivel socioeconómico.

A los fines de identificar las percepciones que los empleados tienen sobre el estado cultural actual de la organización en la cual trabajan y conocer sus preferencias respecto del tipo de cultural deseado utilizaremos el análisis de los tipos culturales.

#### 4.3.5. Modelo de análisis: los tipos culturales

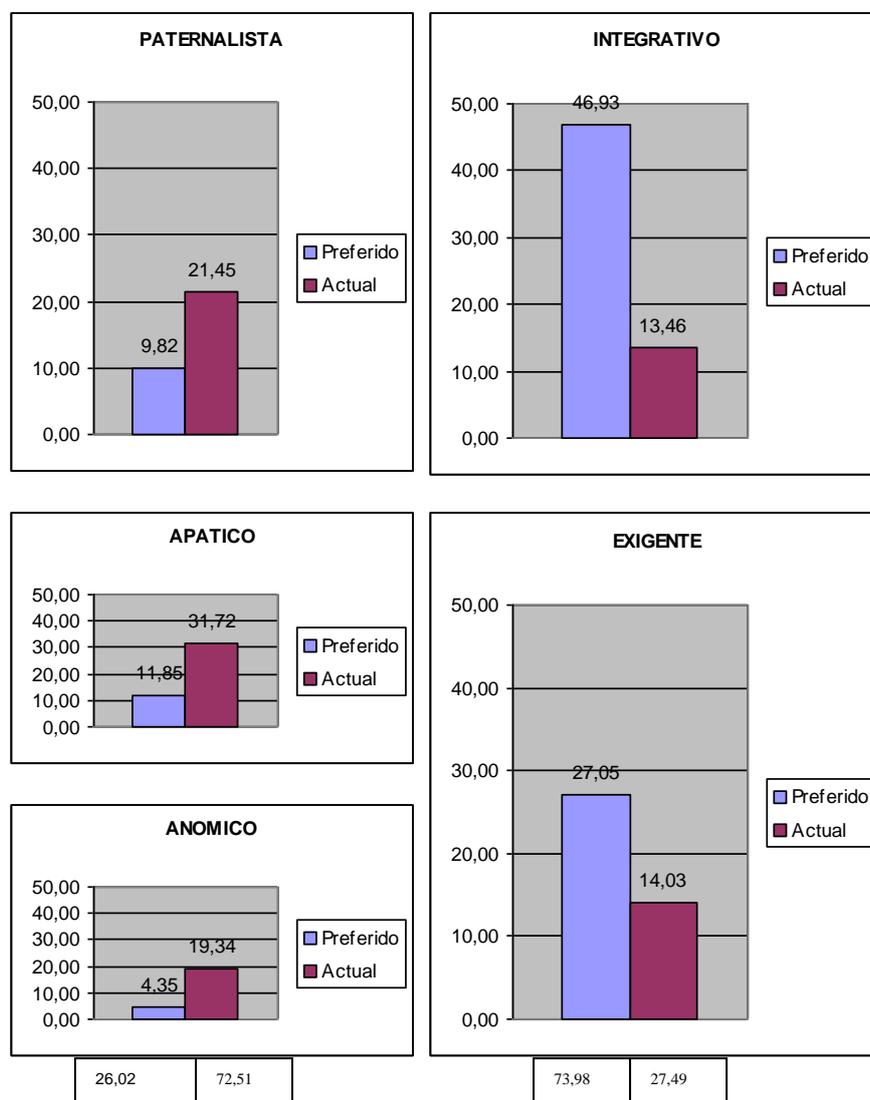
El análisis de los tipos culturales permite identificar las percepciones de los empleados sobre el estado cultural de la organización donde trabajan, y conocer sus preferencias en una situación hipotética. En el caso de los empleados de los Ministerios de Educación, existe la tendencia a definir sus situaciones laborales dentro de los tipos culturales tradicionales (paternalista, apático y anómico) prevaleciendo el apático (32%). Esto marca una posición reconocida en el espectro de la administración pública como sistemas altamente burocratizados. El tipo cultural apático se observa con mayor frecuencia en la provincia de Misiones (24.83%).

Cuadro 4.3.7. Tipos culturales actual y preferido en las Administraciones educativas relevadas (en %).

<b>TIPOS CULTURALES</b>	<b>ACTUAL</b>	<b>PREFERIDO</b>
<i>APATICO</i>	31,72	11,85
<i>PATERNALISTA</i>	21,45	9,82
<i>ANOMICO</i>	19,34	4,35
<b>TOTAL TRADICIONALES</b>	<b>72,51</b>	<b>26,02</b>
<i>EXIGENTE</i>	14,03	27,05
<i>INTEGRATIVO</i>	13,46	46,93
<b>TOTAL MODERNOS</b>	<b>27,49</b>	<b>73,98</b>

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. Relevamiento enero-mayo de 2003.

Gráfico 4.3.4. Tipos culturales actuales y preferidos en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Resumen (en %).



**Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.**

Cuando se tuvo que decidir sobre tipos culturales preferidos, la opción recayó en los tipos modernos (74%), con un acento en el tipo cultural integrativo (47%). De esta manera, se destaca un índice de frustración alto entre los empleados en cuanto a la distancia entre los tipos culturales existentes en los Ministerios, y la deseabilidad de transformaciones hacia tipos culturales modernos. El deseo por el tipo cultural integrativo prevalece mayoritariamente en la provincia de San Juan (52%).

Si observamos esas características, podremos señalar cierta intencionalidad de cambios en los empleados de los Ministerios de Educación hacia modelos más modernos (cuadro 4.3.8).

Cuadro 4.3.8. Los tipos culturales actual y preferido en los Ministerios de Educación Provinciales. Resumen (en %).

PROVINCIAS	TIPOS CULTURALES Actuales					TIPOS CULTURALES Preferidos				
	Paternalista	Apático	Anómico	Integrativo	Exigente	Paternalista	Apático	Anómico	Integrativo	Exigente
<i>Catamarca</i>	20,20	30,58	19,02	14,84	15,36	8,90	10,29	3,35	46,91	30,55
<i>Chubut</i>	17,19	36,28	16,25	13,65	16,64	7,20	11,45	3,68	51,00	26,67
<i>Córdoba</i>	20,27	31,20	22,78	12,10	13,65	9,31	11,81	4,71	45,87	28,30
<i>Formosa</i>	22,54	31,47	16,20	14,11	15,69	12,22	11,43	4,00	45,52	29,84
<i>Jujuy</i>	21,43	30,18	21,00	14,62	12,77	6,93	8,63	3,34	51,98	29,13
<i>La Pampa</i>	20,36	31,08	15,75	19,01	13,81	10,91	11,28	5,73	50,41	21,67
<i>Mendoza</i>	21,54	32,41	18,15	12,95	14,95	7,87	8,86	4,26	49,76	29,28
<i>Misiones</i>	24,83	33,54	18,83	13,32	9,48	11,10	18,14	5,78	36,64	28,35
<i>Neuquen</i>	21,75	35,39	19,50	9,28	14,08	10,98	11,51	5,77	45,28	26,46
<i>Río Negro</i>	20,25	33,79	21,10	12,64	12,23	9,56	12,68	3,38	48,27	26,11
<i>Salta</i>	23,02	32,83	15,55	13,05	15,55	12,53	15,01	3,90	44,73	23,84
<i>San Juan</i>	24,33	28,37	27,20	9,91	10,19	7,63	13,44	3,99	52,09	22,85
<i>Santa Cruz</i>	22,83	28,14	20,57	13,30	15,16	12,86	10,63	5,83	48,35	22,34
<i>Tierra del Fuego</i>	19,24	28,97	21,54	14,61	15,64	5,34	8,45	2,53	50,55	33,13
<b>TOTAL</b>	21,45	31,72	19,34	13,46	14,03	9,82	11,05	4,35	46,83	27,05

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003

Al analizar los tipos culturales en las administraciones educativas según sexo observamos que entre las mujeres predominan los tipos culturales tradicionales (72%), preferentemente los tipos apáticos (31%) en la actualidad en las jurisdicciones analizadas. Son preferidos los tipos culturales modernos (73%), específicamente los modelos integrativos (47%). Los varones también observan la existencia de tipos culturales tradicionales (72%), los apáticos (32%), y preferirían los tipos culturales modernos con una preponderancia de los modelos integrativos (47%).

Respecto del corte efectuado por edades, quienes poseen hasta 30 años observan en la actualidad modelos culturales tradicionales (75%), predominando entre ellos los modelos apáticos (35%). Observamos que los jóvenes prefieren los tipos culturales modernos, orientados a los resultados, en la mayoría de los casos (75%). Entre los jóvenes, predomina la preferencia por el modelo integrativo (46%). Algo similar ocurre entre quienes tienen entre 31 y 60 años. Esto permite pensar que tanto los jóvenes como los empleados mayores observan la existencia de modelos tradicionales en la actualidad y tienen una preferencia por los tipos culturales modernos.

En cuanto a los tipos culturales analizados según el nivel educativo alcanzado de los entrevistados, observamos que a mayor nivel educativo, la preferencia por modelos modernos (integrativos y exigentes) es mayor. Resulta llamativo que en el nivel educativo más bajo la preferencia por los modelos tradicionales sea muy fuerte (45,51%).

Cuando se realiza el corte por jerarquía hay una tendencia similar a lo que sucede según nivel de instrucción, aunque no tan alta en la jerarquía baja como en los menores niveles de instrucción.

En las Administraciones educativas, respecto del nivel socioeconómico de los empleados ocurre lo mismo que lo observado según el nivel de instrucción y la jerarquía. Esto se debe a que el índice de nivel socioeconómico se construye en función de la jerarquía y del nivel de instrucción entre otros indicadores.

Tal como mencionamos con anterioridad, existe un plano más profundo en el análisis de la cultura en la organización pública que define los aspectos más profundos de una organización. Utilizamos el modelo de Hofstede (op. cit.) para descubrir las presunciones básicas de los empleados de los Ministerios y/o Consejos de Educación provinciales.

#### 4.3.6. Lo profundo e invisible: las presunciones básicas

De las medidas utilizadas para analizar las presunciones básicas destacamos una distancia de poder media y la existencia de una tendencia a tolerar los contextos inciertos. De todas maneras, estas medidas se utilizan comparativamente. Para el caso de los niveles jerárquicos, existe una tendencia que a menor jerarquía mayor distancia de poder y menor tolerancia a la incertidumbre (cuadro 4.3.9).

Cuadro 4.3.9. Cultura Organizacional en los Ministerios de Educación Provinciales. Tipos Culturales. Resumen (en %).

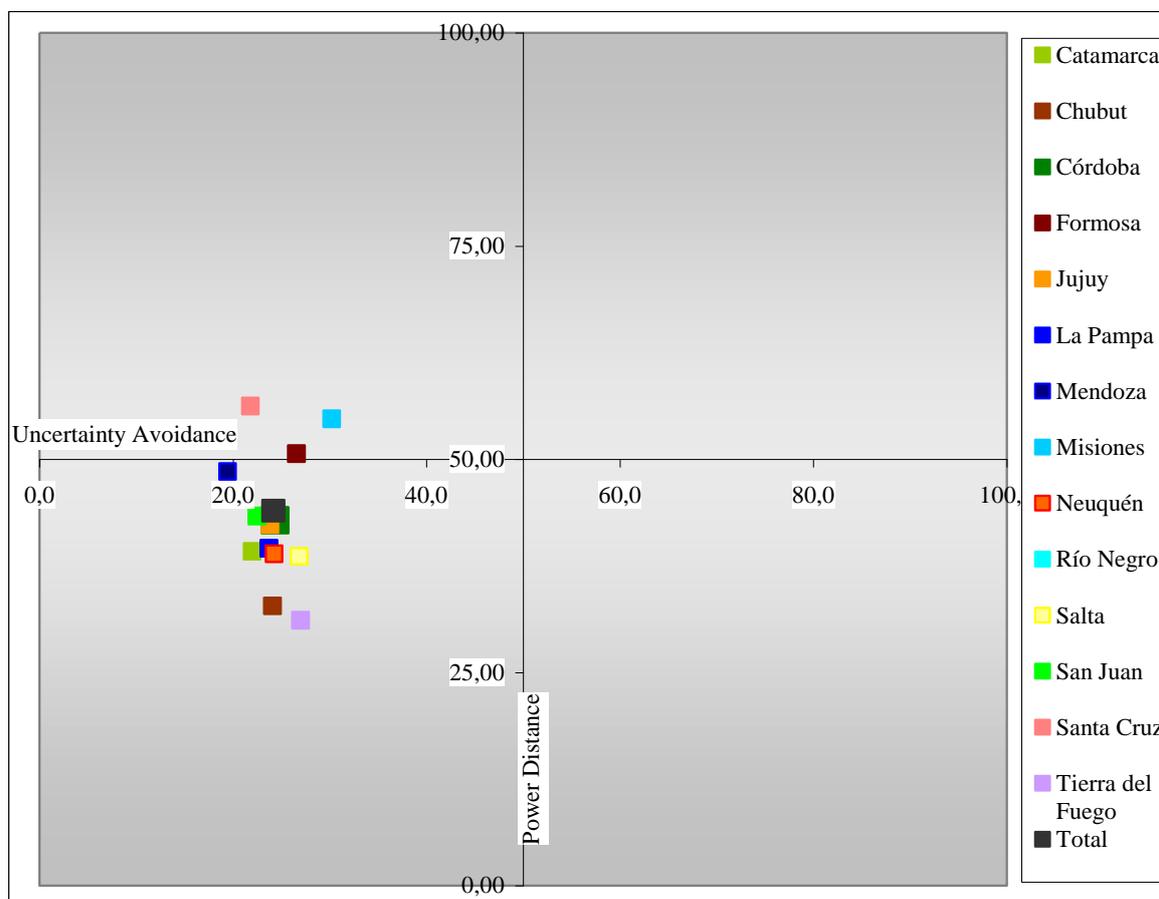
PROVINCIAS	DISTANCIA DE PODER	TOLERANCIA A LA INCERTIDUMBRE
<i>Catamarca</i>	39,17	22,00
<i>Chubut</i>	32,70	24,10
<i>Córdoba</i>	42,83	24,36
<i>Formosa</i>	50,63	26,57
<i>Jujuy</i>	42,31	23,85
<i>La Pampa</i>	39,53	23,72
<i>Mendoza</i>	48,54	19,47
<i>Misiones</i>	54,74	30,24
<i>Neuquén</i>	38,89	24,29
<i>Río Negro</i>	45,40	20,57
<i>Salta</i>	38,60	26,84
<i>San Juan</i>	43,33	22,50
<i>Santa Cruz</i>	56,23	21,82
<i>Tierra del Fuego</i>	31,11	27,00
<b>TOTAL</b>	<b>43,94</b>	<b>24,18</b>

Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.

En el diagnóstico realizado en las distintas jurisdicciones, el índice de distancia de poder (*power distance*) fue de 43.94. Este índice es mayor en la provincia de Santa Cruz (56.23) y menor en la provincia de Tierra del Fuego (31,11).

El nivel de *tolerancia frente a la incertidumbre* fue de 24,18. Este índice es mayor en la provincia de Misiones (30.24), y menor en la provincia de Mendoza (19,47) (gráfico 7). Por lo tanto, en la provincia de Misiones, la tolerancia a la incertidumbre es menor que en la provincia de Mendoza.

Gráfico 4.3.5. Presunciones básicas encontradas en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones. Total (en %).



Fuente: Blutman - Lavena MECYT – PREGASE. 2003.

Al realizar el diagnóstico del índice de distancia de poder y de tolerancia a la incertidumbre según  $n$  en las distintas jurisdicciones descubrimos lo siguiente:

- La distancia de poder entre hombres y mujeres es media, no se observan diferencias de género respecto de este índice.
- La tolerancia frente a la incertidumbre es mayor entre las mujeres (23,27) que entre los varones (25,98).

Ambos índices fueron analizados en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones según la edad de los encuestados. La distancia de poder entre los grupos de edades analizados también es media, aunque es mayor entre los más jóvenes

(46,40). En cuanto a la tolerancia a la incertidumbre, esta es menor entre los mayores (26,67) y mayor entre los más jóvenes (19,46).

Las presunciones básicas encontradas en las Administraciones educativas de las distintas jurisdicciones también fueron analizadas teniendo en cuenta el nivel educativo (Gráfico A1. 68) de los empleados entrevistados. La distancia de poder continúa siendo media, sin importar el nivel educativo del que se trate, aunque se descubre una mayor distancia de poder (46,53) entre quienes poseen un nivel educativo menor. La tolerancia a los contextos inciertos es mayor en los niveles educativos más altos (30,0). A mayor nivel de instrucción, mayor tolerancia a la incertidumbre, y mayor distancia de poder.

La jerarquía fue considerada para el análisis de los dos índices de presunciones básicas estudiados. La distancia de poder es media y mayor entre los niveles jerárquicos inferiores (48,11). Respecto de la tolerancia a los contextos inciertos, resulta menor en los niveles jerárquicos inferiores (27,96) y mayor en los niveles jerárquicos superiores (17,50).

La distancia de poder es media, aunque mayor en los niveles socioeconómicos inferiores (45,52) y menor en los niveles superiores (38,21). La tolerancia a los contextos inciertos es mayor en los niveles socioeconómicos altos (18,6) y menor en los más bajos (32,9).

Luego de haber recorrido el camino de lo visible a lo invisible de la cultura en las organizaciones públicas educativas a partir de los datos cuantitativos relevados, transitaremos la vía del análisis cualitativo que enriquecerá nuestro aporte en el estudio de la cultura organizacional.

#### 4.3.7. La mirada subjetiva: del yo al nosotros

Para alcanzar una descripción más global del fenómeno de la cultura organizacional en los Ministerios y/o Consejos de Educación provinciales, consideraremos los testimonios provenientes de las entrevistas cualitativas realizadas a los empleados de dichos organismos acerca de aspectos de la vida organizacional.

La idea fundamental consistió en alcanzar una reconstrucción histórica de la forma en que el grupo resuelve sus problemas de adaptación externa e integración interna, y de las soluciones que se asumen como tales. De igual forma, buscamos identificar los valores y supuestos que rigen dicha organización (Schein, 1988).

A continuación, presentamos bajo la forma de metáforas las principales características culturales de la administración educativa. Las mismas tienen por objeto completar el mapa organizacional que señale tanto los aspectos visibles de la cultura, como los invisibles; tal vez los más profundos en el contexto del proceso e Reformas.

#### 4.3.7.1 ¡Soltar amarras! De la propia historia a la nueva organización.

La historia laboral del empleado resulta relevante al momento de analizar la cultura de las organizaciones públicas educativas. Por ello, saber qué trae consigo un empleado cuando llega al Ministerio o al Consejo de Educación, qué historias laborales anteriores, nos permite conocer sus creencias y valores dominantes en un contexto laboral determinado<sup>27</sup>.

*¿Es este su primer trabajo? ¿Cómo lo compararía con sus anteriores experiencias laborales?*

De las entrevistas realizadas obtuvimos que algunos de los entrevistados provenían del ámbito laboral privado y luego ingresaron a la Administración pública: *"Una nueva experiencia, venía de lo privado. Ese día me di cuenta que no había tantas exigencias (Neuquén)"*.

*"Al principio sufrí mucho, venía de una mentalidad de exigencia y de competencia del ámbito privado. Aunque he visto cambios, he tratado de no contagiarme." (Neuquén).*

Otros habían comenzado y continuado su trayectoria laboral en la Administración pública:

*"Siempre hubo muy buena relación con mis compañeros y mis jefes. Cuando vine de la escuela a la unidad central hubo miradas tipo "¿Ésta a qué viene?", pero todo bien" (Córdoba).*

Al comparar su experiencia anterior con respecto a la actual, los entrevistados destacaron algunas diferencias en la *forma de trabajo*. Algunos reconocen que sus conductas laborales han sido modificadas por cuestiones propias del empleo público y de la tarea administrativa: *"El primer día tuve una entrevista con la Directora. Al día siguiente me presentaron a mis compañeros y me senté a "trabajar". Yo cambié." (Río Negro)*

Las experiencias de trabajo anteriores condicionan algunas cuestiones como la satisfacción en el trabajo del empleado y a la vez señalan los problemas de adaptación interna que enfrentará en la nueva organización: *"Yo antes trataba con personas. No es lo mismo manejar papeles que manejar la parte humana. Me gustan las dos cosas porque es muy monótono trabajar con papeles solamente" (Salta).*

---

<sup>27</sup> Hemos tomado ejemplos diferentes en algunos casos, y complementarios en otros que manifiestan una tendencia en su relación con la organización.

*"Antes trabajaba como maquinista en una empresa privada, me gustaría hacer otras cosas más manualmente, pero necesito el sueldo" (Jujuy).*

#### 4.3.7.2. *El desembarco: el primer día de trabajo.*

El primer día de trabajo nos indica algo acerca de cómo ocurre el enfrentamiento con la nueva cultura organizacional. Existe la idea general de que el ingreso en la Administración Pública, y particularmente en la Administración Pública Provincial, ha sido marcado por fuertes mecanismos de clientelismo político. Esto resulta elocuente en el sistema educativo donde nos encontramos con numerosas situaciones en las cuales el acceso a un puesto de trabajo estuvo signado por una vinculación con un funcionario determinado, y no con las expectativas de vida del empleado que ocupa ese puesto de trabajo.

Distinta es la situación de los docentes que en su mayoría han accedido a un curso por su puntaje en las Juntas de Clasificación. La diferencia radica en que al estar dentro del Ministerio Provincial, su llegada es producto de la relación con alguna figura política, que eventualmente se hace cargo del Ministerio en determinada circunstancia histórica.

En este sentido, el primer día de trabajo resulta apreciable a la hora de conocer algunas particularidades de la cultura organizacional de la administración educativa, ya que ha generado en el nuevo empleado del área una situación crítica por desconocimiento de las tareas, del lugar de trabajo, de su función y de sus futuros compañeros.

La organización no es necesariamente elegida, sino parte del proceso casual provocado por la falta de oferta laboral y de la necesidad de empleo. En el caso de la docente con tareas administrativas surge el deseo de cambiar la rutina de estar frente a un curso. Estas circunstancias marcan una identificación que se construye con el tiempo. Distinto sería un puesto de trabajo que uno decide obtener por interés. Tal podría ser el caso de los que se inician a la docencia y ponen en dicha tarea todo su empeño para alcanzarlo.

¿Cómo fue su primer día de trabajo en el Ministerio?

El *primer día de trabajo* sienta precedentes acerca de las *reglas de juego* del futuro empleado de la organización. En algunos casos estas son conocidas por sus miembros al *desembarcar* en el lugar de trabajo y otras veces serán aprendidas a lo largo de su vida en la organización.

Los empleados de los Ministerios o Consejos de Educación provinciales recuerdan aspectos negativos y positivos de su llegada al lugar de trabajo.

En cuanto a los *aspectos negativos* se destacan:

- la ausencia de conocimiento respecto de las tareas y las funciones a realizar: *"Mi primer día de trabajo fue bastante traumático. Estar a cargo de esto requiere aprendizaje previo. Yo no lo tenía. No estaban delimitadas las funciones. Se tapaban agujeros"* (Tierra del Fuego)

- la falta de trabajo en equipo: *"Me tocó sentarme acá y no sabía por donde empezar. Tuve apoyo de todos pero no de mis colegas."* (Santa Cruz)

- la existencia de funciones no delimitadas: *"El primer día fue de incertidumbre. No sabía qué tarea tenía asignada. No conocía los tiempos, ni cómo se tramitaba un expediente"* (Río Negro)

- la dificultad en el manejo de los circuitos de información: *"La mayoría de los empleados tiene correo electrónico pero prefiere usar el correo interno"* (Neuquén)

- el conflicto con el entorno y los nuevos compañeros de trabajo: *"El primer día fue todo nuevo, tenía que acostumbrarme al circuito, porque estaba acostumbrado al trabajo en un Banco. La primera semana me peleé con todos"* (Neuquén)

- la falta de exigencia y competitividad en el trabajo: *"Estaba institucionalizado mirar toda la mañana el librito de "Avon" y esa no era mi forma de trabajar, pero me fui acostumbrando"* (Río Negro)

- el desconocimiento de los tiempos en los que se deben realizar las tareas: *"Yo me apuraba por ser eficiente pero después entendí que podía organizarme el tiempo como quisiera"* (Río Negro)

- la ausencia de capacitación: *"Complicado. Me pusieron frente a la PC y no me enseñaron nada. Me las arreglé"* (Río Negro)

- el miedo: *"Mi primer día de trabajo fue horrible. Todo cambio te da miedo."* (La Pampa)

- los prejuicios: *"No sabía qué tarea hacer. No me miraron bien porque mi marido es político, aunque yo trato de llevarme bien con todos"* (San Juan)

Algunos *aspectos positivos* se vinculan con:

- la posibilidad de tener una nueva experiencia laboral: *"Tenía mucho temor y expectativa a lo nuevo, pasé de ser ama de casa a trabajar en el ministerio."* (Catamarca)

- la valoración que se le dio al aprendizaje de las funciones a cumplir en el entorno laboral y los beneficios del conocimiento previo

del ambiente y de los compañeros para valorar positivamente el lugar de trabajo: *"El primer día de trabajo nos enseñaron la normativa docente. Fue un día de estudio. Sabía algo del sistema educativo porque mi vieja es docente. Nos tuvieron una semana estudiando y a la semana nos presentaron a la gente. Aprendíamos en una oficina y después nos llevaron a otra. Existe rechazo por los nuevos. Está muy politizado y la gente piensa que uno entra por eso. No fue mi caso. Yo no fui recomendado. Es una prueba de rechazo que se da en todos los trabajos. En la Administración Pública es diferente. Las tareas que desarrollo acá me gustan. Me gusta trabajar en máquina, redactar normativa, investigar."* (Neuquén)

*"Mi primer día de trabajo fue bueno porque siempre me manejé en el mismo ambiente. Mi relación con mis compañeros siempre fue de buena a muy buena, lo mismo con mis jefes."* (Jujuy)

Si observamos los aspectos positivos y negativos veremos que el peso de la organización es muy fuerte, y por ello, las estrategias del empleado de buscar mecanismos lo menos traumáticos posibles de inserción. No por la propia organización, sino por el propio movimiento del empleado de incorporarse a la nueva función y a la nueva organización.

#### *4.3.7.3. En el medio del océano: el entorno laboral.*

Existen cuestiones vinculadas a la relación de trabajo con el jefe, con los compañeros de trabajo y con los hechos o personas que contribuyeron a la conformación de la cultura organizacional que nos señalan algunas pautas para comprender la cultura de dicha organización. En términos de Schein (1988), el *entorno* determina la formación de la cultura pues las cuestiones de adaptación externa especifican el ciclo guía que todo sistema debe mantener frente a su entorno cambiante.

¿Cómo es la relación de trabajo con su jefe y con sus compañeros?

La formación de un grupo de trabajo supone el desarrollo y afianzamiento de las relaciones entre un grupo de individuos que hacen algo juntos y la realización efectiva de lo que están haciendo (Schein 1988). El entorno laboral simboliza la existencia de un lenguaje grupal común, de límites y criterios grupales, las reglas de juego sobre las relaciones entre iguales, las recompensas y los castigos, etc. Todo lo anteriormente mencionado forma parte de la cultura de la organización. A la vez, el entorno determina la formación de la cultura y puntea el

camino hacia los posibles problemas de adaptación externa y supervivencia de la organización.

En el caso de la administración pública educativa, podemos señalar lo siguiente:

- se manifiestan una suerte de sub-culturas al interior de las unidades de trabajo: *"Algunos me recibieron bien, otros a medias. Ahora me llevo bien con mis compañeros. Capaz la gente grande me miró mal porque era joven."* (Misiones)

- problemas de adaptación interna dados por la existencia de entornos laborales hostiles y críticas hacia otros sectores de la misma organización: *"Trabajo mucho. El esfuerzo no es similar en todo el Ministerio. Nosotros no manejamos información, pero sí la tarea de Despacho y hay cosas que no podemos dejar para mañana."* (Salta)

- ausencia o conocimiento del trabajo en equipo: *"Hay poca comunicación entre las áreas. El trabajo en equipo no pasa en todas las áreas, no se ve, falta. Los niveles de conducción son demasiados. Ministro, Secretario, Sub-Secretario. Demasiada gente para un Ministerio chico. Cuesta ponerse de acuerdo, no se establecen pautas de trabajo serias"* (Tierra del Fuego) *"La colaboración de los empleados en general fue buena. Los problemas que existen son los que se ven en cualquier oficina."* (Santa Cruz)

- individualismo manifiesto de algunos de los empleados: *"Con algunas personas cuesta trabajar, hay mucha burocracia en la dirección de línea. Y cuesta trabajo obtener información."* (Mendoza)

#### 4.3.7.4. De popa a proa. De la perspectiva actual a la perspectiva futura.

La distancia entre la perspectiva laboral actual y la perspectiva laboral anterior nos permite aproximarnos a las características particulares de la cultura organizacional de los Ministerios y/o Consejos de educación provinciales desde la visión de la situación relativa del empleado.

¿Qué diferencias encuentra entre su trabajo actual y el anterior?  
 ¿Volvería al anterior?  
 ¿Si le dieran la posibilidad de seguir en este empleo hasta su jubilación, continuaría con el mismo?  
 ¿Recuerda algún hecho o persona que lo haya marcado durante su trabajo en el Ministerio/ Consejo?"

En este apartado analizamos la perspectiva de trabajo a futuro que tienen los empleados de los Ministerios y/ o Consejos de Educación provinciales. La mayoría de ellos manifiesta la necesidad de volver a las tareas vinculadas con la actividad y la función docente:

*"A veces extraño el contacto con los chicos y todo lo que es la institución, el clima, el compañerismo."* (Tierra del Fuego)

*"En mi trabajo veo resultados a largo plazo. En la sala del jardín de infantes los resultados se ven en ese año con cada uno de ellos en particular."* (Río Negro)

Otros señalan su preferencia por el empleo administrativo si las condiciones del entorno de trabajo y el tipo de tareas que realizan se modificaran:

*"Soy maestra de grado titular, hace ocho años que no vuelvo al grado. Tengo 25 años de docente. Me gusta ser miembro de junta, es una tarea social y no me molesta. No sé si volvería a ser maestra, yo ya soy bisabuela. Me gustaría ser delegada de región."* (Jujuy)

*"Estoy contenta con lo que hago. Firmaría para quedarme de por vida. Por ahí lo haría a nivel nacional o en forma más concreta, no tanto en la conducción sino capacitando."* (Tierra del Fuego)

*"Espero que el compromiso sea premiado y que existan más capacitaciones. Me quedaría con las mismas actividades por un mayor sueldo. Antes que ascender de jerarquía me interesa ganar más plata. No me interesa ascender de jerarquía porque conozco la exigencia de una mayor jerarquía."* (Mendoza)

*"Podría seguir haciendo carrera en el Ministerio. En todos los lugares uno siente que aprende, pero después quiero seguir aprendiendo. Yo soy docente, tengo un cargo político, me voy a ganar la vida en Educación. Me faltan 10 años de aportes para jubilarme. Estoy cómoda acá pero me gustaría hacer otras cosas."* (Santa Cruz)

Los más jóvenes optan por cambiar de trabajo en el futuro, utilizando el empleo administrativo como forma de subsistencia económica:

*"Hoy no me quedaría. Una vez recibido no me quedaría. Tal vez me iría a trabajar a una empresa privada. No porque me disguste el trabajo. Estoy en desacuerdo con la forma en que se evoluciona con el tema del laburo. Existe un choque muy fuerte entre lo capacitado que está una persona y el nivel de laburo que tiene. Con todo lo que hay para hacer, no se hace nada. No me quedaría viendo al mismo tipo sin laburar por el resto de mi vida. Los jefes lo saben pero no pueden hacer nada. El sistema los absorbe por falta de interés y motivación y eso me choca. Hay gente muy capaz que se queda ahí. No me explico cómo están tomando mate todo el día si tienen cosas que hacer."* (Neuquén)

De igual forma se destacan aquellas personas o hechos que imprimieron un aprendizaje de valores de manera positiva o negativa en los empleados dentro de la organización:

*"Una anécdota que recuerdo es sobre cómo entré a trabajar acá. No conocía a nadie. Vine al Ministerio de Educación. Me mandaron a la oficina del Ministro. Fui a pedir o una beca o un trabajo. Vi al Ministro, me dio mate y me dio trabajo. Eso me quedó marcado. Yo vine a pedir trabajo y me sirvió"* (La Pampa)

*"Cuando trabajaba en Planeamiento y Desarrollo Educativo tenía un Director que daba mucha autonomía para decidir y tomar decisiones, nos daba mucha confianza. Una vez me encargó una tarea que implicaba una responsabilidad enorme, lo hice, con sus fallas pero fue un gran desafío."* (Catamarca)

*"Tuvimos un jefe que nos robó la categoría 23, me palmeaba la espalda, me fumaba los cigarrillos."* (Misiones)

*"Algo que me marcó mucho fue cuando cobré después de haber trabajado por nueve meses sin cobrar."* (Misiones)

*"Me marcó la reconversión laboral estando embarazada, fue muy fuerte, me salvé por mi estado."* (Salta)

Resumiendo, podemos marcar que la decisión de continuar o no en el trabajo no está necesariamente motivada por la estabilidad o por el salario. El deseo de permanencia o vuelta a las actividades anteriores se enmarca nuevamente en la fuerza del empleado. La organización actúa como soporte y no como estructurador de las relaciones laborales.

#### 4.3.7.5. Anclando: la transmisión de la cultura en la organización.

¿Cómo es transmitida la cultura en una organización? Dentro de una organización se han ido desarrollando y descubriendo formas de enfrentarse y de resolver sus problemas particulares. Estas formas han sido consideradas válidas y han sido enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas (Schein 1988).

¿Qué consejo le darías a alguien que recién empieza a trabajar en el Ministerio?

Los empleados de los Ministerios y / o Consejos de Educación provinciales le aconsejarían a los futuros empleados de dicha organización:

- apertura para el aprendizaje: *"Que trabaje, que aprenda, que no se quede sentado, si no es rápido que se vaya porque a mí me encanta trabajar."* (Misiones) *"Mi consejo es que tenga mentalidad abierta y dispuesta a todo, a recibir todo tipo de informaciones."* (Salta) *"Le aconsejo que se capacite y trate de aprender."* (Jujuy)

- identificación con el trabajo: *"Un consejo que les daría es que se identifiquen con el trabajo que se va a hacer. Y que cumplan con su tarea más que con el horario. Yo no conozco a alguien que no se quede después de hora. Yo aprendí del subsecretario que me enseñó que lo que vale es el trabajo (resultados), no el horario."* (La Pampa) *"Le aconsejaría que tuviera compromiso con las tareas y que si no sabe algo que pregunte, y si se equivoca después se piensa en una solución."* (Catamarca)

- obediencia, tolerancia, solidaridad y paciencia: *"Un consejo que le daría es que sean tolerantes, que tengan paciencia y que sean solidarios. Cuando ingresan chicas nuevas lo que intento es que no pasen por lo que yo pasé. Cuando el grupo ya está armado es difícil entrar ser aceptado. A algunas les dije "Hacé lo que dice la jefa", "no discutas de entrada porque vas muerta."* (La Pampa) *"Se va a encontrar con muchas cosas. Que se lo tome con calma porque hay gente que agranda las cosas."* (Córdoba)

- tener una buena relación de trabajo con el entorno: *"Que conozca al grupo y que sepa su función, así no comete los mismos errores que nosotros. Que conozca las normas y los procedimientos."* (Misiones)

Estos y otros consejos formarían parte de la transmisión de las presunciones básicas existentes y las que se están forjando en la organización.

#### 4.3.8. El ambiente físico de las organizaciones públicas

La *situación edilicia* de las organizaciones públicas nos dice algo acerca de las manifestaciones visibles de la cultura organizacional. En algunas provincias encontramos Ministerios de Educación que funcionan en varios edificios. En otras se encuentran centralizados

administrativamente en uno solo. Esto nos permite analizar cómo funciona la red de comunicaciones y la conectividad de las relaciones laborales al interior de estas organizaciones públicas.

El *ambiente físico* es uno de los valores laborales que más afecta a los empleados de los Ministerios de Educación y Consejos de Educación de la provincias visitadas. En la Ciudad de Río Gallegos algunos empleados manifestaron su disconformidad con la descentralización edilicia de las oficinas del Consejo Provincial de Educación. La descentralización del Consejo en distintos edificios impide la comunicación fluida entre las distintas áreas. Como dato, en el Consejo de Educación de Santa Cruz observamos también que el personal del Área de Juntas de calificación docente utiliza uniforme.

En la Provincia de Neuquén el edificio del Consejo es nuevo, sin embargo los empleados manifiestan su disconformidad hacia el ambiente físico en el que trabajan. Para muchos falta espacio.

En Formosa, el Ministerio se organiza en un edificio en el que se observa la falta de espacio físico en algunas oficinas. Específicamente el Área de Legajos alberga 14.000 legajos de docentes en la planta baja con el peligro de deterioro de la documentación. Por otra parte, algunas oficinas estaban decoradas con todo tipo de emblemas (estampitas en las paredes y vidrios, recuerdos de alumnos).

La disposición del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro se asemejaba a un centro comercial, las oficinas parecían locales a la calle como si se trataran de un local comercial.

En la Provincia de Mendoza, las oficinas de la Dirección General de Escuelas se encuentran centralizadas en el edificio de "Casa de Gobierno" situado en el centro de la Ciudad.

Un dato interesante en la Provincia de Jujuy son los paneles del Consejo de Educación en los que figuraban papeles escritos por los docentes que buscan permutas de cargos. En algunos casos se ofrecía dinero.

Los distintos detalles de la estructura edilicia nos permiten marcar la inexistencia de planificación para acumular las diversas tareas del sistema educativo provincial. Como en varias áreas de la Administración pública, los Ministerios de Educación tienen una conformación edilicia basada en criterios de presiones políticas y de capas acumulativas de logros posibles. Se acepta lo que el Poder Ejecutivo ofrece.

#### 4.3.9. En síntesis

Las políticas públicas que pretendieron viabilizar las reformas administrativas de la década del '90 respondieron al modelo de "nuevo Estado" basado en la adopción de modelos de organización flexibles y racionales. Ello suponía en el imaginario de la administración pública,

lograr la desburocratización del aparato público y de los mecanismos de toma de decisiones. Los programas implementados para tales fines implicaron la adopción de medidas innovadoras en materia de gestión de recursos humanos. Tal como lo sostiene Prats i Català (2003), la frustración de las reformas administrativas en América Latina proviene del hecho de haber sido planteadas como una operación "*fundamentalmente técnica, políticamente neutral e indiferente respecto del sistema político del que tuviera que desarrollarse.*" (Prats i Català 2003, p. 1)

Sin embargo, de la formulación de políticas a su aplicación existen ciertos condicionamientos socio-económico-políticos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de la implementación de estos cambios dado que condicionan la viabilidad de los mismos. De ahí el valor que se le atribuye a los análisis culturales de la administración pública, ya que de no ser tenidos en cuenta los valores, tipos culturales y presunciones básicas pueden estimular o bloquear cualquier reforma.

Como mencionamos anteriormente, sabemos que el modelo de cultura organizacional predominante en las Administraciones públicas educativas condiciona la eficacia y efectividad del proceso de reforma pues debe considerarse que el mismo responde a contextos culturales adversos a la innovación y propensos al *status quo*. La cultura produce efectos sobre la estrategia de una organización, conflictos intergrupales en el seno de la misma, fracasos en la adopción de nuevas tecnologías, fracasos en la socialización, etc. Los fenómenos culturales que ocurren en la organización tienen consecuencias dinámicas para la organización y sus miembros.

Examinamos de modo descriptivo y explicativo, los principales rasgos *visibles e invisibles* de la cultura organizacional de la Administración Pública Educativa en la Argentina. En cuanto a la mirada objetiva de la cultura organizacional en la administración pública educativa, encontramos las particularidades que señalamos a continuación.

El *alto índice de satisfacción* en el trabajo que se desprende del análisis podría contradecir la hipótesis que señala la presencia de sistemas altamente burocratizados, rutinarios y monótonos (tipos culturales tradicionales) en las administraciones educativas. No obstante, en el análisis de los tipos culturales presentes en la actualidad en la Administración pública educativa versus el tipo cultural preferido, encontramos un alto deseo de cambio característico de los *tipos culturales integrativos* (tipos modernos).

Es interesante observar que a menor nivel educativo alcanzado, mayor grado de satisfacción en el trabajo. Esto podría significar un alto nivel de frustración para el caso de los empleados con mayor nivel educativo, dado que la relación se invierte en este caso.

Entre los empleados de *áreas administrativas* el nivel de satisfacción en el trabajo es mayor que entre los empleados de las *áreas pedagógicas*. Contrariamente a lo que se presume acerca del tipo de tareas desempeñadas por los empleados administrativos consideradas como altamente burocráticas, quienes las realizan encuentran satisfacción en la realización de dichas tareas. Esto podría indicar *status quo* a la hora de implementar reformas en los procedimientos.

Con relación a la *jerarquía* se observa una tendencia que a mayor jerarquía, mayor satisfacción en el trabajo.

Constatamos que la población encuestada que pertenece al *nivel socioeconómico* denominado A, B y C1 se encuentra muy satisfecha (69.6%) con las tareas que realiza. Pese a lo cual es importante destacar que quienes poseen un menor nivel socioeconómico (D y E, 84%) están más satisfechos con las tareas que realizan con respecto a quienes poseen un mayor nivel socioeconómico.

En cuanto a los *valores laborales* predominantes estarían casi en línea con el conjunto de la Administración Pública; alguna diferencia hace suponer un perfil distintivo a nivel comparativo.

La **cooperación grupal** es el valor laboral social más elegido entre los empleados de los Ministerios de Educación provinciales encuestados. Luego le sigue la **estabilidad** en el trabajo un valor laboral básico. Como mencionamos anteriormente, en el caso de los empleados del sector público esto resulta significativo, pues la estabilidad en el empleo público es valorada como un derecho adquirido. En contextos inciertos y de profundos cambios, el valor estabilidad tiende a ser mayor. A ello hay que agregarle las restricciones presentes en el mercado laboral pues frente a la posibilidad de perder el empleo la estabilidad resulta un valor deseable entre los empleados encuestados.

El valor de **crecimiento en su carrera** está asociado a la **buena relación con el jefe**. Mantener buenos vínculos de trabajo estaría coligado a una garantía de permanencia en el cargo y a las perspectivas de ascenso.

La tendencia a privilegiar el deseo de **mejora de ingresos** entre la población encuestada se debería a las consecuencias de la profunda crisis económica y la caída de poder adquisitivo de los salarios.

La realización de **tareas desafiantes** sería el siguiente valor más deseado por los empleados encuestados. Luego, el **ambiente físico agradable**. En algunos casos esto se debe a la ausencia de un espacio confortable, con adecuada luz y ventilación, como es el caso de las oficinas que albergan los archivos de legajo de docentes. En otros, a pesar de las nuevas construcciones edilicias de los Ministerios de Educación de algunas provincias, o bien sigue faltando el espacio, o el nuevo espacio atenta contra los mecanismos de comunicación preexistente al edificio.

En la población estudiada se privilegian predominantemente los valores básicos y sociales.

Los Ministerios o Consejos de Educación Provinciales analizados estarían orientados en la actualidad hacia *tipos culturales* altamente burocratizadas prevaleciendo el tipo apático. Si bien esa es la percepción de los empleados sobre el estado cultural actual de la organización se evidencia entre ellos el deseo de modificar los tipos culturales tradicionales por tipos culturales modernos de tipo integrativo.

Las *presunciones básicas* existentes no son tan marcadas hacia los modelos burocratizados.

Por un lado, el *power distance* o distancia jerárquica, nos permitió medir y diagnosticar las relaciones de poder intraorganizacional en los Ministerios y Consejos de Educación provinciales analizados. En aquellas organizaciones donde existen altos índices de *power distance* la dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos es mayor. En los Ministerios y Consejos de Educación provinciales la distancia de poder es media.

Por otro lado, la medida de *uncertainty avoidance* o tolerancia a la incertidumbre, señala cuánto están dispuestos los empleados de una organización a tolerar los contextos inciertos. En los Ministerios y Consejos de Educación provinciales existe una mayor tendencia a tolerar los contextos inciertos. No obstante, estos índices se utilizan comparativamente. Observamos que a una menor jerarquía le corresponde una mayor distancia de poder y una menor tolerancia a los contextos de incertidumbre.

Este análisis nos permitió conocer los principales rasgos del estado de la cultura organizacional de los Ministerios y Consejos de Educación provinciales. Para profundizar en dicha caracterización y a la vez aportar una mirada subjetiva al fenómeno de la cultura organizacional, realizamos entrevistas cualitativas a los empleados de dichos organismos. Ello nos permitió elaborar un conjunto de metáforas organizacionales para alcanzar una comprensión de la cultura organizacional en la administración pública educativa.

La historia laboral del empleado resultó de especial relevancia al momento de analizar la cultura de las organizaciones educativas. Las experiencias de trabajo anteriores son susceptibles a determinar algunas cuestiones valorables por el empleado como la satisfacción en el trabajo.

El primer día de trabajo nos revela algo acerca de cómo ocurre la adaptación con la nueva cultura organizacional, a la vez que sienta precedentes acerca de las reglas de juego del futuro empleado de la organización. Como mencionamos con anterioridad, en algunos casos dichas reglas son conocidas por sus miembros al desembarcar en el

lugar de trabajo y otras veces serán aprendidas a lo largo de su vida en la organización.

Algunos de los aspectos negativos mencionados sobre el primer día de trabajo fueron: la ausencia de conocimiento respecto de las tareas y las funciones a realizar, la falta de trabajo en equipo, la existencia de funciones no delimitadas, la presentación de líneas de trabajo exclusivas de una persona (personalistas), la dificultad en el manejo de los circuitos de información, el conflicto con el entorno y los nuevos compañeros de trabajo, la falta de exigencia y competitividad en el trabajo, el desconocimiento de los tiempos en los que se deben realizar las tareas, la ausencia de capacitación, el miedo, y los prejuicios.

En cuanto a los aspectos positivos, se vinculan con: la posibilidad de tener una nueva experiencia laboral, la valoración que se le dio al aprendizaje de las funciones a cumplir en el entorno laboral, los beneficios del conocimiento previo del ambiente y de los compañeros para valorar positivamente el lugar de trabajo.

La relación con el entorno laboral - el jefe y los compañeros de trabajo-, contribuye a la conformación de un tipo de cultura organizacional. Los empleados de la administración pública educativa manifiestan sus críticas hacia otros sectores de la organización observándose ciertas sub-culturas de trabajo. A pesar de reconocer que el entorno laboral es la mayoría de las veces hostil, destacan la presencia de trabajo en equipo. El entorno laboral simboliza la existencia de un lenguaje grupal común, de límites y criterio grupales, las reglas de juego sobre las relaciones entre iguales, las recompensas y los castigos, etc.

En cuanto a la distancia entre la perspectiva laboral actual y la anterior, encontramos que los empleados que antes cumplían funciones docentes y ahora cumplen funciones administrativas manifiestan en algunos casos las ganas de volver a la docencia. En otros casos, manifiestan su preferencia por el empleo administrativo.

Otra cuestión es la relativa a la permanencia en el cargo. La estabilidad laboral es altamente valorada por los empleados, dado que manifiestan su deseo de permanecer en el cargo hasta la jubilación. No obstante, los más jóvenes lo consideran improbable. Ellos manifiestan su deseo de cambiar de trabajo.

A los efectos de no reiterar la información volcada más arriba, destacamos que el detalle cualitativo y cuantitativo nos ha permitido describir el estado de la cultura organizacional en las organizaciones del sistema educativo provincial. En algunos casos, semejantes a otras organizaciones públicas, y en otros hasta parecida a empresas privadas.

Los cambios producto de la Reforma del Estado y de las Reformas Administrativas, independientemente del juicio de valor, están allí y una forma de estar preparado es conocer la propia cultura para dar pasos

más firmes en el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de las organizaciones y por ende del sistema educativo en su conjunto.

#### 4.3.10. Consideraciones a futuro

El Programa de Reforma de la Gestión Administrativa PREGASE ha generado cambios en las organizaciones educativas provinciales a través de la búsqueda de los siguientes objetivos:

- Modernización de la gestión mediante la aplicación de nuevos modelos de organización y de gestión.
- Promoción de la utilización de tecnologías de información en los agentes de las administraciones educativas provinciales.
- Simplificación de los trámites administrativos y sus archivos y planillas asociados.
- Implementación el Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos.

Como señalamos en la introducción de este apartado, el pasaje de modelos de administración inflexibles a otros de características más ágiles manifiesta parte de las Reformas Administrativas que se han llevado a cabo en estos últimos años. En este sentido, el nivel de cambios efectuados introduce nuevas variables a tener en cuenta vinculadas con el cambio de la cultura, principalmente por los efectos que comienzan a generarse.

¿Las Reformas Administrativas modifican la cultura de las organizaciones?, ¿El PREGASE modifica la cultura de los Ministerios de Educación Provincial?, ¿La cultura existente en los Ministerios actúa como traba para la implementación de las Reformas que trae el PREGASE?, ¿El cambio de cultura mejora la eficacia y eficiencia de las organizaciones?

Los datos cuanti y cualitativos nos señalan la existencia de un formato de organizaciones de estilo tradicional arraigadas en dispositivos procedimentales, aunque circula cierta deseabilidad de sus integrantes a favor de mecanismos que tiendan hacia organizaciones de estilo moderno. Apuntalar esta última situación puede orientar la cultura de la organización hacia la implementación exitosa de las transformaciones.

Si rescatamos el modelo de análisis de del gráfico 1.1. nos encontraremos con el cierre de este esquema presentado, que comenzó con el marco teórico del Estado y la Administración Pública y posteriormente los procesos de Reforma.

El modelo que va claramente de lo general a lo particular culmina (y continua cíclicamente) con esta micro visión en el sistema educativo y la implementación de reformas administrativas (o al menos sus intentos).

Los resultados esperados y la recepción de esas implementaciones por parte de la gente ha sido de una marcada debilidad en lo que respecta al cambio de la cultura organizacional existente. Por ello destacamos que no solo la Reforma del Estado no impactó en el cambio cultural ni tampoco en estas reformas administrativas.

### Apéndice al punto 4.3

¿Qué aspectos deberían fortalecerse para lograr una mejor adaptación externa e integración interna en las administraciones educativas provinciales?

#### Aspectos vinculados con la organización en su conjunto

##### Definir y difundir claramente la **Visión** y **Misión** de la Organización

De acuerdo a la información recolectada, no aparece en las unidades analizadas una clara Visión y Misión de la Organización. Si bien éstas pueden estar implícitas, los integrantes de los Ministerios no han manifestado su conocimiento. De hecho, su ingreso a los Ministerios ha estado marcado por un total desconocimiento de las funciones propias de la organización como de la misma tarea que iban a desarrollar. Si la Visión y Misión se orientan en un sentido y la cultura en otro, es probable que la Organización no esté adaptada correctamente a las necesidades demandadas por la comunidad educativa.

Frases del primer día como *"no sabía qué hacer"*, *"me senté a hacer nada en el escritorio"*, *"Leí el libro de Avon"*, acompañan esta falta de noción de la visión y misión de una organización, que deberían haber sido los pilares de inicio de la vida organizacional.

##### Determinar los **Objetivos** organizacionales a nivel macro de la organización y a nivel micro de la unidad de trabajo

El acceso al trabajo en los Ministerios ha estado caracterizado principalmente por dos situaciones claramente identificadas. Por un lado, el paso de docentes a las áreas administrativas (funciones políticas, transferencias, comisión de servicio, tareas pasivas, etc.), y por el otro, el clásico "clientelismo político" producto de varias "capas geológicas" de empleados que ha acumulado funcionarios a lo largo del tiempo, sin un claro criterio de planificación.

En ninguno de los dos casos se puede observar voluntariedad de pertenencia directa a la organización, más allá de la vocación docente que puede manifestarse en un sector particular. Aunque en este caso, estaríamos rozando tangencialmente los objetivos de la organización.

En el cuestionario, las preguntas vinculadas a objetivos han sido poco seleccionadas: *"Que lo que se espera de uno esté bien definido, que sea claro"*, tiene un 15,24% de respuestas asignadas, por lo que no aparece como un valor laboral destacado. En el set de preguntas sobre tipos culturales, la opción *"Las tareas son fuertemente desafiantes y competitivas. Hay que alcanzar los objetivos establecidos"*, tampoco se selecciona como existente en la organización.

Los **Valores** compartidos deben ser el empuje de la organización

El entorno apático destacado más arriba en la descripción de los tipos culturales, establece valores vinculados a la normatividad de la tarea. Es decir, el privilegio de los procesos por sobre los resultados. En este sentido es sugerente la necesidad de una mutación de valores autocentrados, concentrados en la propia tarea, hacia aquellos multicentrados que ven al sistema como un conjunto en donde uno es parte de los objetivos finales. La ausencia de comunicación es representada en la mirada del otro a través de: *"no todos trabajan a la par nuestra"*, *"en algunas oficinas se la pasan tomando mate"*.

En conjunto con la visión, la misión y los objetivos, los valores deberían reformularse y ser apuntalados hacia una organización que ofrezca servicios, premie la innovación y la creatividad, especialmente en la resolución de los problemas contingentes.

Construir la **historia** para generar vínculos

La **historia** de la organización es la historia de la constitución del Estado y del proceso de modernización.

En una organización privada, es posible visualizar él o los líderes fundadores. Diferente es la situación en un Ministerio de Educación, cuyo origen está ligado a dar respuestas a las demandas políticas, las cuales terminan siendo demandas de constitucionalidad. Por esta razón es difícil considerar la presencia de liderazgos fuertes, héroes organizacionales o hazañas que han trascendido en la organización.

La alta rotación de funcionarios políticos impide la representación de personajes fuertes; por el contrario, se observa la escasa presencia de responsables de conducción que hayan trascendido su mandato.

Las respuestas de los miembros de las organizaciones educativas resaltan hechos o personas aisladas vinculados a la situación personal y no institucional. La construcción y constitución de una historia común serviría como guía.

**La Estructura** debe ser acorde con los nuevos sistemas.

Uno de los temas que aparecieron con frecuencia es la disociación entre las áreas administrativas y las pedagógicas. Esta manifestación se ha observado en las discusiones grupales y en las entrevistas cualitativas. Las quejas son mutuas: entre la tardanza para resolver los temas por parte de las áreas pedagógicas a las administrativas y la incomprensión de tiempos diversos que tienen las áreas administrativas, distintos a los de las pedagógicas. Por ejemplo: el pago a un docente suplente requiere celeridad para la continuidad de la actividad en la escuela, pero no siempre los circuitos que se utilizan son los que corresponden, o las partidas de los Ministros o secretarios de Hacienda no se devengan rápidamente.

No existe una Estructura única para todos los ministerios, pero sí deberían tenerse en cuenta criterios de flexibilidad, descentralización de la decisión, información al instante, etc.

Que la cooperación grupal haya sido elegida como el primer valor - a diferencia de lo ocurrido en otras muestras obtenidas donde la estabilidad y la mejora de ingresos era lo más destacado-, resulta significativo. Los deseos de alcanzar tipos culturales integrativos donde haya valoración de las tareas así como de las relaciones personales, son muestras palpables de la necesidad de establecer estructuras altamente comunicativas y acordes con la implementación de los sistemas que impulsa el PREGASE.

**Tecnologías** al servicio del sistema

La introducción por parte del PREGASE de nuevas tecnologías, principalmente informáticas, destaca la importancia del acoplamiento entre viejos procesos y nuevos procesos que se están generando.

Los deseos de cambio de los tipos culturales también se manifiestan en la necesidad de acordar mecanismos que posibiliten la transferencia del nuevo *know how*. El aprendizaje de nuevas tareas también es parte de los valores que requieren fortalecerse.

Por lo mencionado más arriba, resulta imprescindible establecer mecanismos de capacitación continuos a los usuarios de las nuevas tecnología con una clara orientación al servicio y a los resultados a tener y no al procedimiento en sí mismo.

**Planificación** para el quehacer diario

Uno de los mecanismos clave para la Planificación es el Presupuesto. Con información articulada, sistematizada y fácil de maniobrar es posible detectar cambios, desvíos, excesos, faltantes, que facilitan las tareas de planificación, y por ende de control y monitoreo de lo planificado.

Es imprescindible el funcionamiento como sistema, con el conocimiento no parcial sino total de la organización.

Ha surgido en varias entrevistas el desconocimiento de las actividades de otras unidades al interior del Ministerio, más allá de la que se realiza en el lugar. La Planificación necesita el conocimiento de los objetivos de los otros que faciliten la eliminación de tareas superpuestas, cotos personales, espacios de poder, reincidencia de tareas, que generan tiempos redundantes y crecimiento en gastos superfluos.

La claridad en los objetivos mejorará la planificación y una presupuestación más transparente desde el momento de establecer metas físicas y financieras a cumplimentar, y no ser una parte más en un todo diferenciado.

De la información analizada ha surgido el deseo de una planificación de tipo exigente (43%), mientras que en la actualidad los empleados manifiestan la existencia de un tipo de planificación de tipo anómica (37%). Algo similar ocurre cuando se pregunta a los empleados acerca de los plazos con los que se trabaja, pues ellos manifiestan que una organización exitosa es aquella en la cual los plazos se gestionan a partir de un modelo basado en el tipo cultural exigente (47%). Sin embargo, en la organización pública educativa, los plazos se gestionan siguiendo un modelo apático (50%) que responde a la siguiente expresión: "*lo inmediato, lo que hay que hacer esta semana o este mes*".

### La **disponibilidad** de la información

En cuanto a la posibilidad de acceder a la información, los empleados desearían que la información fuera transparente, disponible, y que circule libremente respondiendo a un modelo cultural integrativo (77%). La disponibilidad de la información responde a un modelo cultural paternalista (30%), ya que circula de manera restringida entre las personas consideradas "de confianza".

### **Aspectos vinculados con el funcionario en la organización** <sup>28</sup>

<sup>28</sup> Ver también Oszlak (2003).

## Los **Recursos Humanos** en la trama organizacional

### ▪ **Concursos**

Los mecanismos de ingreso y de selección deben sustentarse en sistemas de concursos abiertos y competitivos. Los perfiles deben equipararse a las competencias requeridas.

### ▪ **Evaluación**

La evaluación de los agentes a partir de su desempeño debe considerarse en diferentes dimensiones y fundarse en la calidad de las metas a alcanzar, según contratos de gestión que especifiquen metas y logros alcanzados.

### ▪ **Capacitación**

La capacitación y desarrollo profesional deben procurar el aumento de las capacidades y del potencial de las personas y ser planificado con un sentido estratégico. Atendiendo a las demandas, dando participación a los directivos y usuarios.

### ▪ **Plan de Carrera**

El ascenso en la carrera debe combinar criterios de promoción de grados en función de evaluaciones positivas y capacitaciones, teniendo que concursar los ascensos a niveles superiores (jefaturas) con altos criterios de transparencia en los mismos. Esto generalmente es criticado, ya que existe la noción de "amiguismo", "clientelismo", "acomodo".

La especificación de las funciones del personal no debe ser rígidamente establecida en los manuales de cargos y debe admitir el ejercicio de las competencias de cada empleado para el desarrollo de tareas polivalentes e innovadoras.

La polivalencia y movilidad horizontal intra- e inter-departamental deben ser criterios básicos para flexibilizar la asignación del personal.

Las designaciones políticas deben restringirse, únicamente, a los cargos de máxima confianza y responsabilidad, y no alcanzar a puestos de la línea jerárquica de carrera.

En cuanto al contenido de las tareas, los empleados desearían realizar en el mayor de los casos tareas fuertemente desafiantes y competitivas en las cuales hay que alcanzar los objetivos establecidos (42%), tendientes a un modelo cultural de tipo exigente. En la actualidad la situación que más a se aproxima al tipo de tareas que

realizan estos empleados en la organización pública son las tareas rutinarias (38%) que corresponden a un modelo cultural apático.

- **Remuneraciones**

La estructura y composición de las remuneraciones deben diseñarse sobre la base de una curva salarial y de rangos que refleje los salarios básicos según categorías “anchas” de personal, que favorezcan la retención del personal calificado tomando como referencia la competitividad de los salarios con el mercado laboral, y reconozcan compensaciones por la jerarquía de los puestos y los niveles de desempeño.

El sistema de remuneraciones deseado por los empleados es aquél en el cual se considera, además de la remuneración fija, otra variable vinculada a los resultados individuales y grupales obtenidos (40%) respondiendo a un tipo cultural integrativo a la hora de fijar los salarios. No obstante, identifican que el sistema de asignación de remuneraciones existente en su organización es aquél en el cual existe un escalafón o una estructura de remuneraciones fija, para que cada puesto de trabajo sea pagado por lo que realmente vale en comparación con los demás, respondiendo a un modelo cultural apático (73%).

### El **ámbito** físico y relacional

- **Ambiente físico**

El ambiente físico es un tema recurrente en los resultados cuanti y cualitativos. Los criterios de habitabilidad se alejan bastante de los estándares de confort. Para el desenvolvimiento cotidiano de los agentes que desempeñan tareas se requiere una estructura edilicia adecuada con espacios mínimos de circulación, aire, luz.

Gran parte del estrés que se manifiesta es producto de la situación ambiental: espacios cerrados, pequeños, que impiden la comunicación, falta de aire y luz, mobiliario viejo, sillas no aptas para el uso ante computadoras, hacinamiento, etc.

- **Relaciones sociales**

En los testimonios recogidos, fue dificultoso encontrar héroes o líderes que hayan marcado el camino de la organización, o dejado una huella. Más bien encontramos una carencia de tal tipo de personas.

Aquéllos que provienen del sector privado notan un corte importante con el nuevo desempeño que deben desarrollar. Se nota cierta comodidad en las tareas, incluso placer. De todas maneras, hay manifestaciones que subrayan los deseos de efficientizar dichas

actividades y de mayor comunicación tanto con las jefaturas como entre las áreas.

La transmisión de saberes o recomendaciones se asienta sobre la base del aprendizaje, la escucha y la voluntad. Esto último remarcaría la apatía de la organización que no cuenta con sistemas de inducción, o de capacitación al ingreso que permita un pasaje menos traumático a las nuevas actividades laborales.

Si bien no se notan cortocircuitos con las jefaturas, tampoco se vislumbra una interacción constante. Se distinguen subrepticamente pequeñas barreras de comunicación entre los integrantes de cada una de las unidades.

# **5. Las conclusiones**

La década de los 90 fue implacable en la aplicación de políticas de corte neoliberal. Si bien años después se intentó desmadejar dichas acciones, el impacto producido ha provocado grietas muy hondas en los diferentes Estados.

La globalización de principios del siglo XX -aunque algunos autores la detecten años anteriores- y el impulso de las últimas décadas en cuanto a avances tecnológicos impiden que una nación se encuentre alejada de otra. Este dato no es menor y marca el empuje rápido en la aplicación de medidas que requieren el mandato de diferentes centros de poder.

Los espacios geopolíticos ya no se dirimen en territorios de las principales potencias, como ocurrió con las guerras entre naciones (Primera y Segunda Guerra Mundial) o por ideologías (Guerra Fría). Ahora la lucha por espacios de poder se hace evidente en términos económico-financieros. Esto no significa que antes no existiera, sino que ahora se hace del todo evidente.

La aguja de la brújula siguió sostenida por el rol hegemónico de Estados Unidos y si bien otros países o regiones generaron transformaciones en sus Estados, éstos no bastaron para imponer algún predominio específico. Hablar del Consenso de Washington, como hemos expresado más arriba, es referirse a ese poderío ideológico que se transmite como energía a través de todo el *corpus* mundial, donde nadie queda alejado y todos reciben la señal a través de las "dendritas" de las diferentes naciones.

Que Inglaterra, Australia, Nueva Zelandia hayan aplicado políticas de reformas hostiles en sus territorios afirma con más énfasis los movimientos de las *policies* instrumentadas. A su vez, que esto repercuta en los países de América Latina profundiza la vinculación, ya no latente sino profundamente manifiesta.

Argentina en especial ha implementado políticas del estilo mencionado. En un marco democrático liberal, con el consenso electoral de la ciudadanía, con un sistema político equilibrado y con una economía que iba estabilizándose, las medidas tomadas tuvieron un aval tácito en la población. Los opositores se vieron desconcertados, ya que en algunos casos hubiesen optado por esas políticas ellos mismos.

El Estado benefactor, clásico de décadas anteriores, con el aporte del modelo de sustitución de importaciones paulatinamente va dejando espacio a nuevas ideas. La hiperinflación, el extremado endeudamiento externo, el alto gasto público, la crisis fiscal y algunas políticas que antes aparecían como bondadosas y en la actualidad son parte de una estructura cuasi demoníaca, son el argumento que esgrimen distintos países y organizaciones internacionales como necesidad de un cambio.

Las estructuras socio políticas parecen alejadas de este modelo, los partidos políticos se desdibujan, los sindicatos se atomizan, la agremiaciones económicas se quiebran, el componente social se

transforma, aparecen nuevas organizaciones que buscan ocupar los espacios que el Estado va dejando. En este cuadro de situación la composición del sector público sufre embates: nuevos sistemas profesionales, tecnologías modernas acompañadas por medidas que extrañan esas acciones, retiros voluntarios, prescindibilidad, pases a disponibilidad, etc.

La Administración Pública pareciera encontrarse en callejones circulares que pretenden ser salidas posibles pero que vuelven a los puntos de partida. La mirada puesta en las reformas y modernizaciones del Estado cuentan con claridad la imposibilidad de viabilizar acciones que tengan sustento en el tiempo y acompañen los cambios que exige la propia dinámica sociopolítica.

### **5.1. Pre conclusión: un esquema relevado**

En la introducción de este trabajo presentamos un modelo de análisis que desarrollamos en las páginas precedentes. Los objetivos iniciales apuntaban a distinguir el concepto de Reforma del Estado del de Reforma Administrativa. Para ello, distinguimos las ideas del Estado y de la Administración Pública. Habíamos remarcado que no era nuestra intención realizar una Teoría del Estado sino solamente destacar algunas definiciones centrales que permitieran subrayar las diferencias entre ambos conceptos.

A los efectos de encuadrar todo el panorama presentado trabajaremos sobre la base de **supuestos** que ordenan la información recopilada caracterizando esquemas que revelan la nulidad del azar en las políticas aplicadas:

- a. La globalización está en línea directa con las transformaciones efectuadas sobre el Estado y la Administración Pública;
- b. Los modelos teóricos se resquebrajan ante las nuevas realidades del Estado;
- c. La Reforma del Estado afectó la composición de poder del Estado;
- d. No es lo mismo Reforma del Estado que Reforma Administrativa;
- e. Mientras que la primera Reforma del Estado fue estructural, la Segunda Reforma y el Plan de Modernización no han implantado medidas estructurales;
- f. La aplicación de nuevas herramientas de gestión no implicó un cambio de la cultura organizacional;

- g. Existe un quiebre profundo entre la cultura existente y la que supuestamente introducían las transformaciones en la Administración Pública;
- h. Los análisis sobre la Administración Pública no varían con respecto a los de los Ministerios de Educación a nivel general.

Si empezamos a analizar cada uno de estos supuestos estaríamos resumiendo todo el recorrido de esta investigación, indicado en el modelo de análisis del gráfico 1.1.

El producto histórico es importante para entender el estado de situación al momento de las reformas. Para comprender estas últimas es necesario redefinir los modelos teóricos y conceptuales existentes. Las políticas públicas aplicadas en el Estado tienen disímil grado de profundidad.

Ante esta nueva realidad el impacto sobre la cultura fue escaso. Esto se demuestra a partir de un trabajo de recolección de datos primarios en los que se analizan a nivel macro la Administración Pública centralizada, y a nivel micro el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) para permitir comparar acciones y así realizar un diagnóstico situacional con ambas realidades.

#### **a. La globalización está en línea directa con las transformaciones efectuadas sobre el Estado y la Administración Pública**

Este supuesto es básico para el entendimiento de las relaciones que rescataremos del trabajo más adelante. Si bien puede resultar una obviedad, no debemos omitir su inserción.

El papel que cumplieron los organismos internacionales en la aplicación de determinadas políticas estaría reflejando que la relación ha sido directamente proporcional. Al comparar el tipo de medidas tomadas para el caso argentino y lo que ha ocurrido en otras partes del mundo esta relación se vuelve aún más estrecha. Con esto queremos reflejar que las acciones llevadas a cabo no fueron parte de un plan conspirativo exclusivo para la región, sino tendencias políticas que repercuten a escala internacional.

La segunda modernidad destacada en varios autores que resaltan la pérdida de capacidad de los estados (Beck, Wallerstein, op. cit.) conjuga el fuerte rol del proceso globalizador que afecta a los distintos países y naciones.

## **b. Los modelos teóricos se resquebrajan ante las nuevas realidades del Estado**

Resumimos posiciones teóricas específicas que nos han facilitado comprender el papel de los estados en diferentes períodos históricos. Estos modelos, originalmente útiles, se convierten en jaulas que nos impiden vislumbrar nuevas realidades.

Tratamos de sintetizar en el marxismo y las ideas *weberianas* un conjunto amplio de posturas, sabiendo que lo vasto del tema nos ponía en un lugar de debilidad frente al entramado teórico. Con todo, el rodeo era necesario para comprender de qué hablamos cuando mencionamos la palabra "Estado". Ese hablar se ha ido transformando en nuevas posturas que complejizan las realidades existentes.

América Latina, ingresante tardía en la modernidad, da cuenta de un Estado que no es semejante a los históricos Estados europeos. La composición, el origen, el rol y los actores pueden tener rasgos comunes con los de nuestra región, pero al acercar la lente las realidades aparecen difuminadas.

## **c. La Reforma del Estado afectó la composición de poder del Estado**

Nos concentramos en distinguir el Estado como una relación social, mientras que la Administración Pública aparecería como la cristalización de esas relaciones sociales, el ámbito formal en que se ejerce el poder. Nos detuvimos en nuestra unidad de análisis, la Administración Pública, como lugar específico en el que se desarrollan nuestros objetivos de investigación. Las transformaciones buscadas por las distintas reformas y el análisis cultural serán en esa supra-organización y en sus distintas unidades.



Detalle gráfico 1.1

Está claro que con las Reformas no se modifica el tipo de Estado capitalista, sino que los cambios se traducen en nuevas composiciones sociales que resultan ajustes a ese tipo de Estado. Los mecanismos para el ejercicio del poder de estas nuevas fracciones de clase se

ejercen a través de los distintos organismos de las Administración Pública.

El tipo de Estado capitalista se mantiene pero cambian los actores sociales que detentan el control sobre los aparatos públicos. Remarcamos este aspecto distintivo sólo a efectos de caracterizar al Estado en los aspectos reformistas.

Por otro lado hemos visto que la Administración Pública ha sido enfocada como el lugar de disputa para el ejercicio del poder político. Pensemos en los sectores que han salido airoso de las políticas desplegadas en la etapa de la primera reforma, en aquellos que han obtenido beneficios producto de las privatizaciones y que con un dólar igual a un peso han podido almacenar una gran cantidad de capitales. La consolidación de los sectores ligados al mercado externo o con fuertes vínculos con el mercado internacional le da una posición presente para inducir y presionar ante cualquier política que se pretenda instrumentar.

El papel que le cabe al sector público en este esquema es el de un actor totalmente pasivo: mientras menos se manifieste algún cambio, mejor para los movimientos tradicionales. Esto, que acarrearía una contradicción en momentos de altos cambios y transformaciones, estaría conjugando estrategias implícitas y explícitas de "dejar las cosas como están".

La cultura de las organizaciones públicas será más o menos importante para los esquemas que las reformas traigan. La concepción neoliberal encarnada en los 90 del siglo pasado, que incluyó las distintas Reformas, se preocupó poco por la transformación cultural de la Administración Pública, manteniendo una tensión entre los modelos *weberianos* y los nuevos mecanismos de gerenciamiento que se impulsaban aleatoriamente.

Los actores en este Estado, ni nuevo ni viejo, comienzan a impregnar de nuevas dotes en las capacidades, por ello la Reforma del Estado pasa a ser un valor en sí misma que garantice la continuidad del poder.

#### **d. No es lo mismo Reforma del Estado que Reforma Administrativa**

Hemos distinguido los conceptos de Reforma del Estado de Reforma Administrativa. Mientras que la Reforma del Estado implica cambios en la composición de poder y afecta estructuralmente su relación con la sociedad; la Reforma Administrativa tiende a ser endogámica, buscando transformar la gestión de la Administración Pública.

La confusión en la aplicación de medidas ha generado una dispar aplicación de dispositivos pensando que las medidas a adoptar afectaban el conjunto por igual.

Instalar sistemas informáticos en las diferentes organizaciones públicas puede llegar a ser una medida de reforma administrativa dependiendo de su nivel de implementación y acompañamiento institucional, pero de ninguna manera será una Reforma del Estado.



Detalle gráfico 1.1

Concluimos para el caso de la Argentina que la Primera Reforma del Estado fue de características estructurales, mientras que la Segunda Reforma y el Plan de Modernización ni siquiera pueden llegar a ser consideradas Reformas Administrativas.

Esto último se manifiesta en el grado de profundización de las acciones llevadas a cabo. La Primera Reforma del Estado afectó las relaciones de poder existentes; núcleos específicos se consolidaron en torno a estrategias de acumulación tendientes a lograr un afianzamiento de modelos internacionales. Esta Reforma incluyó políticas de modificaciones administrativas, pero no era parte de los objetivos centrales de quienes desplegaban esas decisiones.

La Segunda Reforma y el Plan de Modernización que mostraban en apariencia ser macro transformaciones, visualizaban impactos bastante pobres, tanto en los cambios estructurales como en el punto de Reformas Administrativas.

El caso de estudio puntual del PREGASE señala ese recorrido al intentar profundizar giros estratégicos que modificaban parcialmente el accionar de un área de gobierno, incluyendo para éste último faltante el cambio cultural con la que se instrumentaba la reforma administrativa en los organismos educativos.

**e. Mientras que la primera Reforma del Estado fue estructural, la Segunda Reforma y el Plan de Modernización no han implantado medidas estructurales**

El anterior supuesto enfocaba la relación teórica que había entre dos conceptos, lo que hemos destacado con amplitud al principio de este trabajo. El presente supuesto trata de focalizar sobre la relación práctica que esos conceptos estarían marcando. El trabajo realizado nos

permite ver de qué manera estas nociones empiezan a visualizarse en acciones fácticas, manifestándose en propuestas políticas concretas.

Hemos hablado de transformaciones del rol del Estado con privatizaciones, descentralización, desregulación, cambios en la composición de los sectores de poder, nuevas relaciones con actores sociales, etc. Estos son los ejes donde se cristaliza la primera Reforma del Estado.

En la segunda Reforma, destacamos su baja efectividad por la escasa penetración de las medidas aplicadas. La modernización de comienzos de siglo trató de pegar un salto en su relación con la sociedad pero los resultados de las nuevas medidas de gerenciamiento público tampoco fueron muy penetrantes como para indicar un gran cambio de gestión.



Detalle gráfico 1.1

Las políticas públicas reformistas incluyeron la aplicación de acciones de moda vinculadas al *New Public Management* (NPM). Su aplicación acrítica y su implementación ideológica generaron un *mix* entre una Administración Pública tradicional e intentos de Modernización de la misma. Estas últimas buscaban moldear el nuevo perfil gerencial del aparato público.

La aplicación parcial de estas políticas generó como efecto no deseado una Administración Pública con herramientas dispares que buscaban una mejora de la gestión pública.

Reafirmamos que la segunda Reforma del Estado y el Plan de Modernización reposaron parcialmente en el NPM, pero sus resultados en líneas globales fueron pobres.

Nuestro foco fue tratar de comprender si las Reformas cambiaron o no la cultura de las organizaciones públicas; y a su vez, si la cultura con los cambios introducidos (en cuanto a variable independiente) ha modificado la *performance* del aparato público.

#### **f. La aplicación de nuevas herramientas de gestión no implicó un cambio de la cultura organizacional**

Como hemos presentado en el modelo del gráfico 1.1 y estamos desagregando en esta instancia, buscamos vincular la relación entre los

diferentes componentes implementados de las Reformas y el impacto en la cultura organizacional. Este tal vez sea el elemento que busca unificar las secciones anteriormente desarrolladas junto con los casos analizados, que volveremos a retomar más adelante.

En la visión *weberiana* el Estado (o bien la Administración Pública) era caracterizado por su carácter racional, la aparición de reglas abstractas, el orden impersonal de las decisiones, normas escritas para todo acto, funcionarios con roles claramente diferenciados y formalizados en manuales e instructivos. Todos estos instrumentos fueron moldeando una cultura propia del aparato público que persiste hasta nuestros días, se transfiere al decir de Schein (op. cit.) a los nuevos miembros de la organización como la forma de conducirse.

En las entrevistas personales realizadas se destaca en empleados recién ingresantes a un organismo público y provenientes del sector privado la cosmovisión laboral que traían consigo, y tuvieron que dejar de lado al momento de ingresar al sector público. Esto se manifestaba en tiempos de trabajo: no se quedan después de hora salvo que se abonen horas extras, existen tiempos muertos, rituales ligados a festejos, almuerzos y muchos más dispositivos culturales alternativos que formatean un tipo de cultura especial en el sector público que en el privado es más difícil de encontrar.

El nuevo gerenciamiento público, la reinención del gobierno y otro conjunto de políticas, estrategias o herramientas que se pretendió implementar en el sector público fueron y son llevadas a cabo sin procesos de planificación oportuna, con escasos mecanismos de análisis profundos, con nulas formas de acción participativa para involucrar a los futuros usuarios. Es decir, se establecen criterios de implementación que más allá de bondades parciales que puedan generar hacen ostensible la falta de integralidad en las medidas a aplicar y el bajo impacto en los actores internos del sistema.



Detalle gráfico 1.1

**g. Existe un quiebre profundo entre la cultura existente y la que supuestamente introducían las transformaciones en la Administración Pública**

En el estudio de los casos cuanti y cualitativos se observan algunas transformaciones pero no un cambio cultural. Los tipos culturales presentados se manifiestan dentro del esquema de los modelos apáticos y paternalistas, es decir los denominados tipos culturales tradicionales.

Si nos detenemos en los cambios establecidos –verbigracia: en los Ministerios de Educación de las provincias, aunque podríamos incluir algunos Ministerios nacionales-, los mismos no afectaron la mencionada cultura. Esto se traduce en incorporación de sistemas informáticos (*hardware* y *software*), reingeniería u optimización de procesos, acciones de capacitación y comunicación, que no definieron una nueva cultura organizacional.

Aunque detrás de esta situación planteada subsiste un choque, un cisma entre el modelo burocrático ya explicado y las herramientas modernas que paulatinamente comenzaron a introducirse. Lo presente se manifiesta en el análisis de la información de los casos de estudio a nivel macro de la Administración Pública y el ejemplo del PREGASE, que más allá de las diferencias encontradas y marcadas estarían mostrando que tras años de búsquedas de transformaciones la variable cultural quedaría intacta.

Sin embargo, la visión que se presenta no es estática; por el contrario, hay una mirada social de intentos de mutación a nuevos modelos de gerenciamiento, considerando desde los ámbitos estudiados que el existente está en plena etapa de agotamiento. ¿Por qué señalamos este punto? Porque si bien los valores laborales seleccionados siguen con su prevalencia sobre aquellos valores básicos y biologicistas que tienden a la supervivencia en el medio, hay un incipiente deseo de ir despegándose paulatinamente de esta aprehensión corriéndose a valores mas sociales, de reconocimiento y autorrealización. Se corrobora lo antedicho cuando en los tipos culturales la deseabilidad por el cambio es mayor y se resignifica en la aspiración de una inserción en tipos culturales integrativos, dejando de lado los modelos apáticos y paternalistas mencionados.



Detalle gráfico 1.1

## **h. Los análisis sobre la Administración Pública no varían con los de los Ministerios de Educación a nivel general**

El PREGASE es un programa que intenta combinar elementos de Reforma Administrativa, tal cual su nombre lo indica, buscando introducir cambios a nivel cultural sobre la base de un nuevo modelo de gestión.

Comparativamente con la información obtenida entre la administración pública central y los ministerios de educación pudimos observar que a nivel general el diagnóstico de la cultura es similar. Ambos grupos se encuentran inmersos en patrones burocratizados, con una alta tendencia a los valores básicos y a los tipos culturales apáticos y paternalistas ya destacados más arriba. Pueden encontrarse distinciones en la prevalencia por parte del sistema educativo por valores sociales que indican el perfil del organismo analizado. Sin embargo, cuando uno ahonda en términos cualitativos las pautas en las que la cultura se encuentra inmersa no varía con respecto a los resultados obtenidos en la administración centralizada.

En las reformas implementadas la cultura organizacional no ocupó siquiera un papel secundario, por lo que los efectos obtenidos de mejora de los aparatos públicos fueron débiles. Sí podemos señalar que había una intencionalidad en el Plan de Modernización de generar algunas prácticas modernas de gerenciamiento que apuntaban a un paulatino cambio cultural. Los resultados fueron escasamente efectivos.

Sobre la base del modelo de análisis general tomamos como punto de partida un modelo de cultura organizacional ya probado en otras investigaciones. El mismo constó de varios índices que nos permitieron indagar en los aspectos visibles y en otros más profundos de la cultura organizacional.

Tanto los valores como los tipos culturales y las presunciones básicas relevadas y analizadas nos dan la pauta de que los cambios intentados no han tenido un efecto importante, resaltándose la inmersión en culturas rígidas, atadas a las burocracias y a las formalidades.

Si bien aparece esta tendencia en la opinión de los distintos actores públicos la deseabilidad de nuevos modelos se destaca en los tipos culturales preferidos; por lo que se puede plantear que hay allanado un camino para posibles cambios futuros.

En esta primera parte de las conclusiones hemos logrado rearmar el esquema propuesto sobre la base de supuestos que hemos analizado. Tomamos en cuenta el impacto que la globalización tuvo en la definición de Reformas en los países en desarrollo. Estas implementaciones conformaron un nuevo esquema de poder que en una primera etapa fue

firme en su implementación, generando cambios estructurales, pero que fue cediendo posteriormente. La variable dependiente e independiente analizada a nivel nacional y en los Ministerios de Educación fue la cultura organizacional revelando un escaso impacto a partir de la intencionalidad de cambios enunciados.

Las propuestas y acciones de Reforma de las últimas décadas han tenido objetivos claros vinculados a las políticas de carácter fiscalista. Poco se ha ahondado en la mejora real de los servicios a los usuarios o ciudadanos. El camino por discurrir es el de repensar las Reformas no en el sentido de achicar, limitar, vender, de pensar en clientes en vez de ciudadanos, de desregular, sino en el de generar servicios efectivos para el conjunto de la población a partir de un nuevo tipo de aparato público. Sabemos que el papel de la Administración Pública no es solamente brindar servicios sino que es un buen espacio para el necesario cambio de la cultura de las organizaciones públicas.

## **5.2. Post conclusión: performance de la cultura**

Habiendo destacado el poco efecto de las reformas en la cultura de las organizaciones analizamos algunos indicadores de *performance* de la cultura. Tratamos de dar alguna respuesta orientativa que facilitara el entendimiento acerca del escaso efecto sobre dicha *performance*; esto es, la cultura organizacional como variable independiente.

En lo que hace a la calidad institucional se han desarrollado pocos mecanismos de información al ciudadano y los que existen requieren de un nivel de conocimientos poco amigables para quienes no manejan guías de trámite o páginas web -aunque no todos los organismos poseen accesibilidad en los servicios a través de Internet. Si eso lo trasladamos a las provincias y municipios, el desarrollo aún es más bajo. A esto se le suma que aquellos organismos con páginas, no necesariamente tienen la operatoria para realizarla en forma virtual.

La poca claridad y calidad institucional también se muestra en ventanillas de presentación múltiples, elemento que el Plan de Modernización trataba de eliminar. La información dispersa, difusa y difícil de encontrar afecta esa calidad que se quiso implementar con las Reformas de segunda generación. Y si bien existen organismos de control que han sugerido ordenamientos a la misma, los resultados obtenidos no fueron del todo satisfactorios.

Por otro lado observamos que la calidad de la gestión de los recursos tampoco fue una meta que facilitara el cambio cultural. Si bien se han incorporado nuevas tecnologías, esto se hizo en forma desarticulada. La Secretaría de la Función Pública tenía la meta de establecer estándares tecnológicos pero cada unidad realizaba sus

compras de *hardware* y *software*. Esto incluía áreas de organismos pobres que no tenían presupuesto y áreas de organismos ricos que al poseer fondos de organismos internacionales podían comprar tecnologías de última generación. Las mejoras de procesos, de calidad o reingenierías han sido puntuales. Se estableció el Premio Nacional a la Calidad pero era específico para organismos que se postulaban.

¿Se mejoró la gestión de los recursos humanos? Un caso sería el SINAPA (Sistema Nacional de Profesión Administrativa, mencionado en el punto 3), con cambios en el enfoque de RRHH: ingreso por concurso, capacitación y evaluación de desempeño. El problema que se presentó fue que muchos concursos estaban pre armados para casos específicos, la capacitación era general y se fue discontinuando con el tiempo, y la evaluación de desempeño fue realizada por jefaturas con desconocimiento de contenidos y significación, en muchos casos con excesiva arbitrariedad por parte de los jefes responsables de la evaluación. Estaba establecido que con dos calificaciones negativas el agente podía ser despedido, pero no se dio ningún caso.

Posteriormente al Plan de Modernización comenzaron a hacerse las primeras evaluaciones de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Este resulta un importante indicador de *performance*, ya que los propios usuarios son los que realizan la evaluación. Si bien la metodología es interesante, los resultados mencionados en la parte 4 de este trabajo marcan un alto desconocimiento de las herramientas instrumentadas.

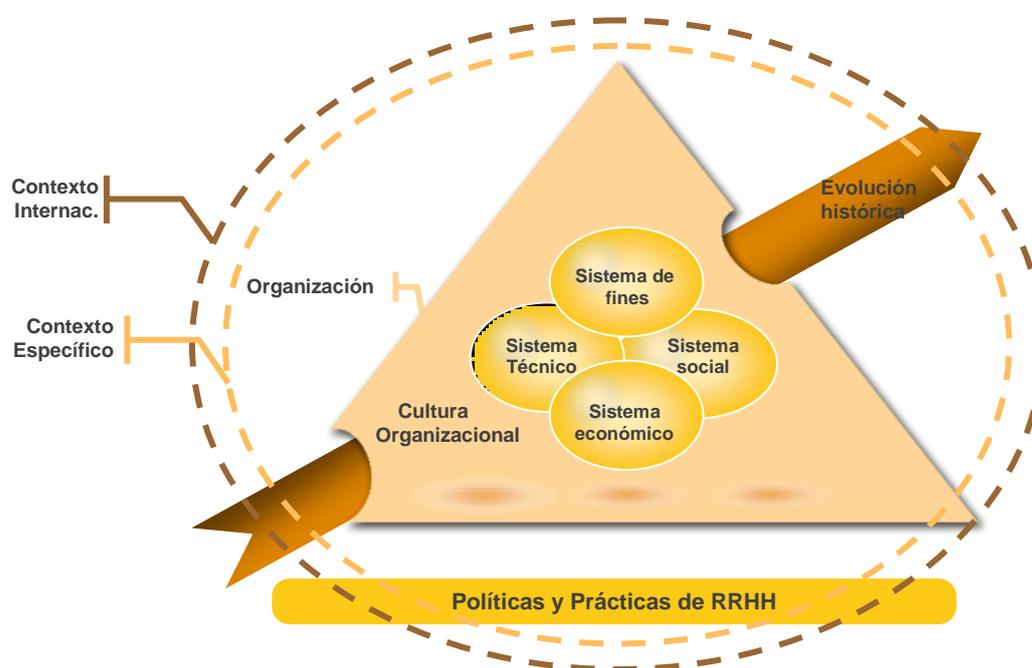
Si tomamos la información de estos indicadores podemos observar una falta de integralidad en la búsqueda de mejores prestaciones, servicios, respuestas a la gente, etc. La cultura organizacional orientada a la rutinización de tareas y a un excesivo apego a lo procedimental, impactaron negativamente sobre la *performance* de la Administración Pública.

Vista la cultura organizacional como variable dependiente, hemos analizado también que las Reformas del Estado tuvieron exiguas políticas que aportasen a la transformación de la cultura de la Administración Pública

El cambio cultural requiere de tiempo. Para eso es necesario analizar los mecanismos que operan para generar esos cambios. El problema que surge es el modo de cambiar las variables que se denominan *soft*. En este sentido hemos observado que cambiando las normas se logra poco: tal vez sea necesario modificar el sistema burocrático por uno basado en objetivos / resultados.

Desde nuestro modelo debería enfocarse el eje en una combinatoria de un sistema técnico con uno social para generar impactos con consecuencias. Para ello utilizaremos el esquema siguiente que nos permitirá otra mirada al análisis que venimos desarrollando.

Gráfico 5.1.: Vinculación de sistemas de fines, técnico, social y económico



Fuente: Adaptación de Felcman, Isidoro y otros, RHO 2008

Como se puede observar en el gráfico 5.1 hay un contexto internacional, la situación general externa: son los cambios y transformaciones a nivel internacional y regional que impactan directa e indirectamente en el aparato público. Esto se observa con los cambios impulsados a nivel internacional respecto de Reformas del Estado en diferentes países.

Al contexto internacional se le suma el contexto específico: que indica una situación cercana que influye en las particularidades de la Administración Pública argentina. Por un lado, tenemos a la organización en su conjunto y a sus sub-organizaciones con actividades coordinadas, formadas a su vez por un conjunto de personas con objetivos, metas y propósitos comunes: la cooperación entre ellas es esencial para la existencia de la organización madre y sus sub-organizaciones. Éstas, como ya identificamos, tienen una particular cultura organizacional. La implementación de políticas específicas se encuadra en el esquema de adaptación de impulsos a escala internacional, aunque con características particulares a escala local.

Sobre la base mencionada aparecen cuatro sistemas que interactúan:

- Sistema técnico: las tecnologías y procesos que permiten a las organizaciones generar productos/servicios mediante los cuales se

satisface el sistema de fines. Sobre esto se ha buscado trabajar especialmente en el PREGASE y también con el Plan de Modernización.

- Sistema de fines: Visión, Misión, Valores Corporativos, objetivos y metas que orientan a la organización en un sentido deseado. Punto escasamente abordado en las políticas estatales y que requiere de un esfuerzo para involucrar al conjunto poblacional de la Administración Pública.
- Sistema social: conjunto de interacciones que se desarrollan entre los miembros de una organización y que generan distinto tipo de situaciones: conflicto, cooperación, poder y autoridad, comunicación, integración, etc. Este sistema ha ido mutando tanto al interior de la organización como en su relación con el entorno. Un claro ejemplo fueron las privatizaciones de empresas públicas que generaron otro tipo de empleo, nuevos organismos de regulación y diferente relación empresa-ciudadano.
- Sistema económico: formas de obtención, distribución y asignación de recursos económicos (financieros, materiales). No sólo es el presupuesto sino todos los mecanismos en los que descansa el Estado en las formas de ingreso, egreso y distribución de los diferentes recursos.

Por último, los cuatro sistemas descansan en determinadas políticas y prácticas de recursos humanos que son los instrumentos para la gestión de los RRHH, por ejemplo: carrera, capacitación, selección y reclutamiento, sistemas de incentivos y sanciones, gestión del desempeño, etc. Esto se ha modificado parcialmente al nivel de la Administración Pública centralizada, pero poco en otras instancias jurisdiccionales.

La evolución histórica atraviesa a la organización, marcando las formas en las que fue desenvolviéndose desde sus orígenes a la actualidad.

El sistema técnico debería impactar en el social provocando un cambio en la cultura organizacional.

Generar un cambio tanto en el sistema técnico como en el social es complejo<sup>29</sup>. Esto se da por múltiples razones: desde la cantidad de personas que participan como empleados y su alta vinculación con los

---

<sup>29</sup> La venta de entradas en el cine antes de las tecnologías informáticas requería en horarios centrales los generar un plus para el vendedor ("entradas de las buenas" que significaban un adicional monetario al vendedor). Con la implementación de sistemas informatizados esa discrecionalidad del vendedor es mas limitada y en algunos casos eliminada.

Después del 11/09 los controles en los aeropuertos son más exhaustivos y rigurosos y la gente se predispone también para eso. En ambos ejemplos estamos enfocando el impacto del sistema técnico sobre el social.

ciudadanos, por los niveles jurisdiccionales que actúan, por los tipos de poderes constitucionales o por el volumen de acciones que tiene a cargo el aparato público.

Es decir, esa complejidad hace necesario establecer criterios de decisión como la eficiencia en la asignación de recursos, agilidad para el logro de objetivos, calidad en la satisfacción de demandas, interconexión entre las distintas instancias de poder, pertinencia e innovación, oportunidad entre la selección de objetivos y los resultados esperados y creatividad.

En Argentina se intentó introducir el modelo de agencias gubernamentales, pero su implementación se acopló a los sistemas burocratizados y, más que mecanismos con contratos especificados, con planificación estratégica, orientado a resultados, eran una suerte de "apéndices" de la estructura burocrática. Esto ocurrió por responsabilidad del organismo que los metía en el engranaje de las diferentes áreas, jurídicas, sistemas, recursos humanos y presupuesto.

Si queremos medir los cambios proyectados o los intentos implementados se pueden observar los resultados de la encuesta que vimos en el punto 4. En los diferentes períodos (1999, 2001, 2005, 2006 y 2007) se mantiene un orden homogéneo de preferencias. En el caso de los Ministerios de Educación de las provincias (año 2003) la situación es la misma con alguna variación en los valores. Esto incluye que se ha desarrollado un proceso de Reforma Administrativa y que a pesar de eso los resultados cuali y cuantitativos no marcan un cambio de la cultura organizacional hacia nuevos modelos culturales.

### **5.3. Corolario: Agenda para lo que vendrá**

Las políticas públicas vinculadas a las reformas integran un paradigma básico de entendimiento y representan un entramado ideológico particular. Con esto queremos reflejar el alejamiento de posiciones asépticas y acríticas que pretenden mostrar que la aplicación de tal o cual medida no tiene una visión que la sustenta. Habiendo dejado en claro esta situación, los elementos que se quieren destacar en éste parágrafo no se alejan de esa visión paradigmática, aunque nada indica que no sean válidos para mejorar la calidad de las instituciones públicas.

El estudio realizado en estas páginas nos da la pauta de un "ser" existente, por lo que ahora trataremos de focalizar sobre alguna de las posibles estrategias de un "deber ser".

Hemos trabajado en el apéndice al punto 4.3 algunos aspectos a reformular en función del análisis realizado para el caso de los Ministerios de Educación. Estos puntos claramente pueden ser

replicados para el conjunto de la Administración Pública. Lo que se plantea más abajo son algunas líneas esquemáticas a partir de las cuales comenzar a pensar un trabajo detallado para la mejora de la Administración Pública. Desarrollar cada una de ellas es una tarea que excede el marco de este trabajo. Sin embargo, es posible mostrarlas como un listado de temas en las que existe cierto consenso intelectual en varias visiones con pretensiones de modernizar el Estado.

Desde esta mirada se va a plantear un esquema con foco en ejes específicos que operarán sobre el cambio de la cultura organizacional

### 5.3.1. Eje macro-estructural

El elemento central de este eje es la **integralidad de los cambios**, los que no pueden pensarse como elementos aislados sino como piezas de una misma trama.

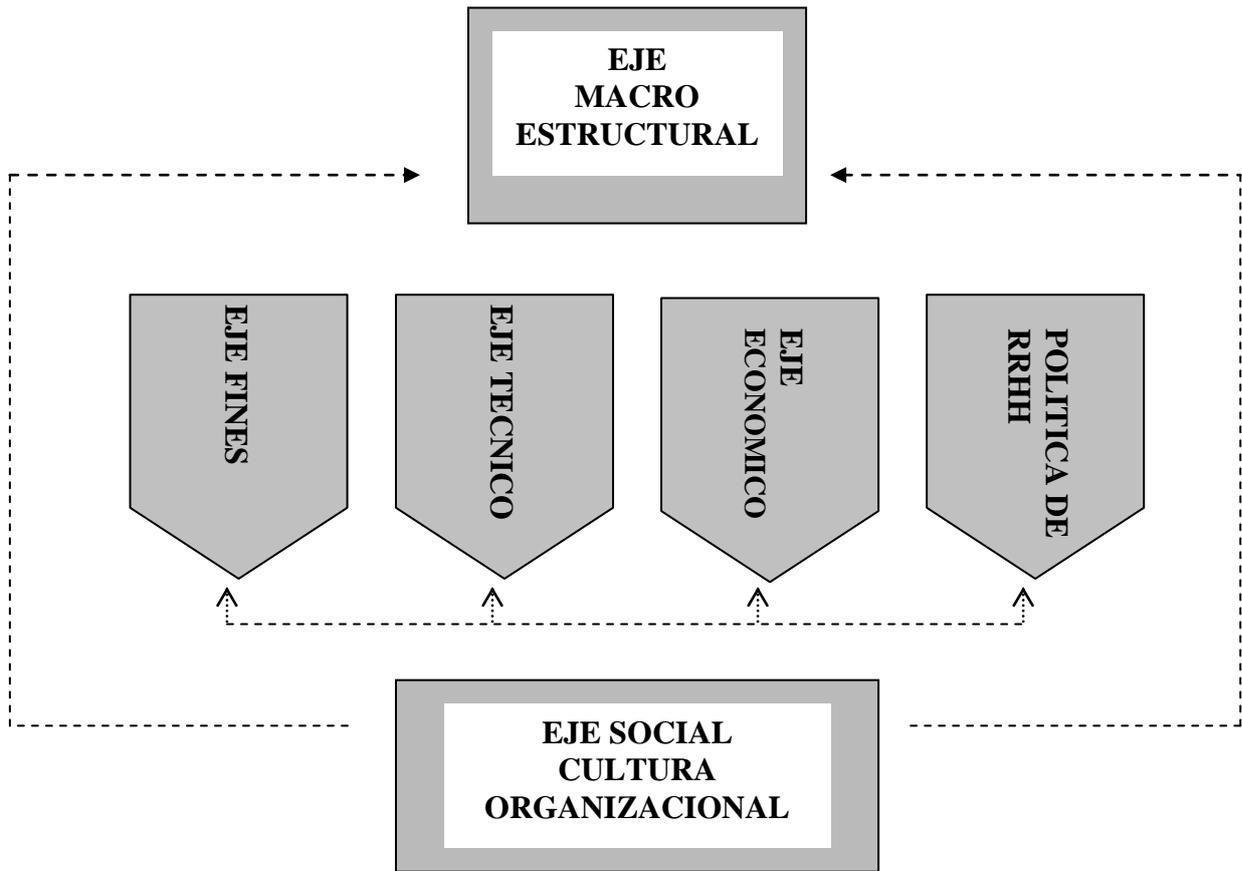
Se debe plantear al Estado como inserto en el proceso de globalización y para esto se requiere no sólo aceptar la existencia de realidades externas sino establecer mecanismos para tratar de moldear esas realidades a expectativas propias del país (ver gráficos 1.1 y 5.1).

No hay práctica sin teoría, por lo que resulta indispensable tener en claro el encuadre conceptual que nos permita delinear acciones en la Administración Pública y establecer el alcance de las mismas sobre la base del tipo de Reforma.

Para este caso es importante fortalecer los procesos de Reforma Administrativa, ya que desde allí se puede ir provocando paulatinamente el cambio cultural. Como hemos dicho, este cambio no es planteado en el vacío sino sobre la base de una estructura paradigmática que debe tener como eje principal al ciudadano. Está claro que cualquier decisión hará mover a los diferentes actores que pujan por hacerse cargo de los aparatos políticos y administrativos del Estado.

Es imprescindible no repetir errores del pasado; enfocar sobre dimensiones específicas es no caer en lo que no ha servido o "reinventar la rueda". El hablar de Reforma o de Modernización del Estado tiene que incluir el *qué*, el *para qué* y el *cómo*. Sobre esta base se deben desagregar ejes, programas y acciones dándole sustento a las etapas siguientes de la agenda que faciliten el cambio cultural.

El cambio será del rol del Estado a partir del cual se ponen en marcha acciones que operarán en diferentes ejes o subsistemas que presentaremos más abajo, estos son: el eje social, el técnico, el económico y de recompensas, el de fines y las políticas de Recursos Humanos. El presente representación gráfica esquematiza nuestra postura:



### 5.3.2. Enfoque socio-técnico para la determinación de líneas de acción

La agenda de temas que permita un reposicionamiento del rol del Estado requiere trabajar sobre el modelo que se presentó a lo largo de todo este estudio visualizado con claridad en el gráfico 5.1. En este sentido es posible enumerar una serie de elementos que van a conformar el vínculo que se genera entre el eje técnico, el de fines, el social y el técnico. Corrientes teóricas han enfocado sobre uno o alguno de estos sistemas en particular sin tener en cuenta que la relación es de relaciones e influencias recíprocas.

Como señala Felcman<sup>30</sup> es necesario operar sobre los diferentes ejes para que esto genere un impacto real sobre la cultura organizacional. Desde esta visión el autor rescata una serie de proposiciones y premisas que readecuamos a los efectos del modelo señalado.

#### ➤ Eje Social

Este eje es el que incluye a la cultura organizacional y es el espacio que se quiere modificar, pasando a visualizarse la cultura como una variable dependiente que se modificará a partir de los demás ejes. Pero no solo los otros ejes externos afectan al eje social sino que también se puede operar sobre el eje mismo.

- Generar nuevos símbolos
- Fortalecer las nuevas historias
- Celebrar los eventos
- Impulsar el aprendizaje del error
- Establecer rituales que generen compromisos
- Conmemorar los hechos sustantivos
- Vincular al usuario/cliente-proveedor interno

---

<sup>30</sup> Felcman, Isidoro materiales para curso nuevos líderes “*Amaryta Sen*” Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires 2008. Felcman rescata en estos materiales las visiones de C. Pollitt y Geert Bouckaert (2004), Osborne y Plastrik (1998) Prats I Catalá Joan (2003) Barzelay (2001), Bresser Pereira (1998) Fleury (2002) respecto a diferentes estrategias para el cambio y reforma de la gestión pública

Este último punto es el nudo sobre el que se deben encuadrar las relaciones sociales, es decir la relación estrecha entre el ciudadano con el empleado. La administración pública ha tenido una estrategia introspectiva propia de los procedimientos burocratizados donde el empleado es el eje central. Cambiar este eje, sobre la base de poner en el centro el servicio al ciudadano no es una acción menor que debe ser el foco de atención a lograr.

➤ Eje fines

Este es el elemento que orienta a las organizaciones públicas en términos de una visión, propósito y metas organizacionales. El cambio cultural tiene que esbozarse en esta dimensión a los efectos de resignificar las orientaciones fácticas de las políticas públicas. Este boceto de estrategias a encarar le debería dar sentido a las acciones cotidianas del aparato público.

¿Qué se plantea? Que en la medida que hay claridad de propósito, de rol a encarar y de dirección se puede uno ir despegando de los moldes del modelo burocrático tradicional para pasar a uno que haga prevalecer los resultados. De esta manera y paulatinamente se ira alineando la cultura con los objetivos de las organizaciones públicas.

- Claridad de Propósito
- Claridad de Rol
  
- Claridad de Dirección
  - Orientación a Resultados.
  - Formalización de Visión, Misión y Valores
  - Planeamiento estratégico
  - Declaratoria de Visión, Misión y Valores
  
- Dispositivos para la generación de Visión Compartida
- Códigos de Ética
- Los valores en acción a partir de indicadores comportamentales

La enumeración como en las restantes dimensiones es minimalista y actúa en un sentido orientativo de herramientas a encarar. Sin embargo es necesario puntualizar que los propósitos, el rol y la

dirección pasan a ser un piso mínimo necesario para enfrentar las distintas transformaciones de la Administración Pública.

➤ Eje técnico

Las tecnologías que se presentan tienen como objetivo el logro de resultados en base a mecanismos de planificación para evitar que sean acciones de gestión pública que estén impulsadas solo por la oferta. Los orígenes deben ser la demanda de los usuarios enfocadas al logro de fines.

- Posibilidades de elección de servicios por parte de los usuarios/clientes del sector público
  - Diseño de sistemas de elección múltiple
  - Sistemas de información para clientes/usuarios
  - Gobierno electrónico (*e-governament*)
- Elección Competitiva
  - Diseño de sistemas de elección competitiva
  - Programas de reintegros e incentivos
- Aseguramiento de la calidad (*Customer Quality Assurance*)
  - Cartas de compromiso
  - Standards de calidad de servicio
  - Compensación a clientes/usuarios por disminución en la calidad del servicio
  - Garantía de calidad
  - Inspecciones de calidad
  - Sistema de reclamos
  - Ombudsman
  - Encuestas de calidad de servicio
  - Publicación de resultados

Como se muestra en este sucinto punteo del sistema técnico, se busca enfocar sobre la calidad, la participación y diversos mecanismos de involucramiento ciudadano restando peso a acciones impuestas (*top - down*).

➤ Eje económico y de recompensas

Si bien este eje puede ser mirado como meramente instrumental, la realidad es que es tan importante como el resto señalado. Dado que los recursos son finitos e inflexibles la forma de organizar los recursos convalida la mirada vital que se debe tener. El sistema económico no es solo el presupuesto, sino las formas de obtención, distribución y circulación de diferentes recursos para el logro de metas. Contratar personal por ejemplo es parte de estos mecanismos, organizar los sistemas remunerativos incluidos en esa contratación también.

- Presupuesto por Performance
  - Tablero de comandos/ Objetivos (*Balanced Scorecard*)
  - Presupuestos plurianuales
  - Método contable basado en lo devengado
  - Contabilidad por partida doble
  - Gerenciamiento basado en Objetivos/resultados de algunas organizaciones o áreas
    - Corporatización (Utilización de experiencias largamente desarrolladas sobre generación de autonomía organizacional)
    - Creación de Cuasi Mercados (Salud, Educación)
    - Gestión de Fondos Especiales
    - Cobro de tasas por servicios públicos
  - Gestión del desempeño (*Performance Management*)
    - Contrato de *performance*
    - Presupuesto por *performance*
    - Medición de la *performance*
    - Premios por *performance*
    - Reconocimiento simbólico
- Eje política de recursos humanos

Los cimientos de las transformaciones integrales de los diferentes sistemas descansan en las prácticas y políticas de Recursos Humanos. Las acciones que más abajo se detallan se focalizan en todo el ciclo del funcionario público con un énfasis en el empoderamiento de los empleados.

- Carrera administrativa

- Crecimiento por calificación, *seniority* y *performance*
- Servicio civil unificado
- Evaluación de desempeño
- Sistema de remuneraciones que tienda a valorar lo grupal y lo individual
- *Empowerment* a empleados
  - Eliminación de determinados niveles jerárquicos
  - Descentralización organizacional
  - Eliminación de las fronteras funcionales
  - Estructuras matriciales
  - Equipos de trabajo autogestivos de alta performance
  - Equipos de mejora continua
  - Planeamiento participativo al interior de las organizaciones publicas

De esta manera cerramos el esquema planteado en el gráfico 5.1 desde el punto de vista de hacer un listado cuasi estructurado de temas a tener en cuenta para encarar transformaciones en la cultura organizacional.

Hemos remarcado la relación intrínseca entre las dimensiones soft (simbologías, historia, eventos) con dimensiones hard (sistema de fines, económicos y técnicos) que operan conjuntamente con la política de recursos humanos

Estos temas deberían ser incluidos en la agenda de las políticas públicas para que se vaya generando un impacto sobre la cultura y que ésta a su vez repercuta en el sistema. Este dispositivo tiene que encuadrarse en el marco de un nuevo paradigma de la gestión pública.

Como se observará, los temas que se ofrecen son amplios y variados y actúan como temas referenciales a tener en cuenta en todo proceso de cambio que tienda a afectar la variable cultural.

Este estudio fue de lo macro a lo micro, pasando por modelos teóricos aseverados por estudios empíricos, tratando de analizar lo planteado en los objetivos enunciados en el punto 1.1.

De esta manera concluimos este extenso trabajo, marcando la creencia de que se han aportado elementos que creemos servirán para futuras investigaciones, o al menos para generar nuevas preguntas.

Dejamos este cierre en manos de un especialista altamente reconocido y de un premio Nobel, ambos argentinos:

Para el primero de los casos nos enfrentamos con la discusión acerca de los paradigmas circulantes que hemos venido remarcando a lo largo del trabajo. Las visiones acerca de los procesos modernizadores deben tener como eje el ciudadano / usuario / cliente quien va a ser el primero que reciba los beneficios de las transformaciones. Las Reformas en abstracto, o aquellas altamente sesgadas a una orientación ideológica caen necesariamente en un reflujo de los resultados sociales esperados. Kliksberg es claro al respecto y nos deja su impronta respecto al papel que le cabe al Estado.

*"Un abordaje usual del tema de cómo rediseñar el Estado para facilitar y promover el desarrollo social pasa por trabajar directamente sobre sus estructuras organizacionales, eficientizar su gestión, incorporar técnicas modernizantes. Se trata de aspectos de imprescindible tratamiento, pero hay una necesidad previa. Es necesario discutir ante todo qué rol se desea que cumpla el Estado en los países en desarrollo a fines de este siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas absolutamente necesarios, no pueden seleccionarse en abstracto, o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de selección dirigidos por la idea central de que dado un rol determinado a cumplir por el Estado, cuál sería el "estilo de tecnologías" más apropiadas para permitirle cumplir con la mayor efectividad ese rol. La discusión tecnocrática pura sobre la reforma del estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que arrancando de los replanteos respecto a los modelos de desarrollo, extraiga conclusiones en cuanto a cuáles serían los papeles del "Estado deseable", y a partir de allí se procure aportar criterios técnicos para dotarlo de las capacidades para llevarlos a cabo."*<sup>31</sup>

Este *Estado deseable* nos enfrenta al problema de las políticas públicas cuando deben tomarse decisiones que nos afectan globalmente. En este marco la etapa de la agenda de temas a resolver puede ser muy vasta, lo que no debería ser es que sea única. En el relato siguiente se plantea esta problemática.

*Un cocinero reúne a un pato, una gallina, un conejo y un cerdo en la cocina y les pregunta qué con qué salsa quieren que los cocine. La gallina responde que no quiere ser cocinada, a lo que el cocinero dice que eso no está en la agenda de temas, que la pregunta es con qué salsa quieren ser cocinados*<sup>32</sup>.

La enseñanza, si es que cabe el término, nos aconseja que tratemos de ser partícipes de las agendas futuras del Estado. También

---

<sup>31</sup> Bernardo Kliksberg "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos." [http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/kli\\_repen1.pdf](http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/kli_repen1.pdf)

<sup>32</sup> Atribuido al Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel

nos aclara la necesidad de agendas nuevas para que las decisiones sean consensuadas.

Los cambios en general y tecnológicos en particular pueden ser vistos como el alejamiento del individuo de la escena pero también se pueden pensar como un nuevo acercamiento a la opinión, a la voz, a la manifestación, es decir a la participación en agendas abiertas. Agendas que tienen que ser el camino para que el Estado sea de todos y no el producto del accionar de unos pocos.

## **6. La Bibliografía**

- ALLAIRE Yvan – FIRSIROTU, Mihaela (1992) "Teorías sobre la Cultura organizacional" en ABRAVANEL y otros Cultura organizacional Legis editores , Bogota Colombia
- ALTHUSSER, Louis (1988) "Ideología y Aparatos ideológicos del Estado", Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.
- ANDRIEU, Pedro (2002) "Sociedad, Economía y Estado" selección de textos 1998-2001 CECE UBA, Buenos Aires, Argentina.
- AUCOIN, Meter (1995) "The New Public Management: Canadá in comparative perspectives" Ed. Institute de recherché en politique publiques, Montreal Canadá
- BALTHAZARD, Pierre, COOKE, Robert & POTTER, Richard (2006) Dysfuncional culture, dysfunctional organization" in Journal of Managerial Psychology Vol. 21 Nº 8.
- BARROS, B. T; RODRIGUES, S. B. (2001) Compreendendo a dimensão cultural. In: Fusões, aquisições & parcerias. São Paulo Brasil.
- BARZELAY, Michael (2001) "The New Public Management: improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, USA.
- BECK, Ulrico (2004) Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, España, Paidós.
- BERGER, Peter – LUCKMANN, Thomas (2006 – 1ed 1967) "La construcción social de la realidad" Amorrortu editores.
- BID (2002) "Estrategia de modernización del Estado" Taller de consulta. Barcelona, España.
- BIRDALL, Nancy et al (2001) "El Disenso Washington" Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano. Washington, USA
- BLADER Steven y TYLER, Tom (2005) "La autorregulación como alternativa" Revista Gestión septiembre octubre, Buenos Aires, Argentina.
- BLUTMAN, Gustavo (1998) Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992". Eudeba Buenos Aires, Argentina.
- BLUTMAN Gustavo– LAVENA, Cecilia (2003) "Relevamiento Cultura Organizacional en los Ministerios de Educación de las Provincias" PREGASE-MECYT, enero-mayo, Buenos Aires, Argentina.
- BLUTMAN, Gustavo (2005) Director del proyecto (SERLIN, José –Cod.-, ARRIAGA, M. C., ZUBELDIA, L. et al.) "Implementación de cambios culturales en las organizaciones". Décimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre Universidad de Rosario. Rosario, Argentina
- BOBBIO Norberto - MATTEUCCI, Nicola - PASQUINO, Gianfranco (1988) "Diccionario de Política": Suplemento Siglo XXI editores México.

- BOLMAN Lee y DEAL Terence (1995) "Organización y Liderazgo. El arte de la decisión", EUA, Addison-Wesley Iberoamericana. Buenos Aires, Argentina.
- BONIFACIO, José A. (2003) "Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada" en "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina" Jefatura de Gabinete de Ministros marzo 2003 Buenos Aires, Argentina
- BOZZO, C.; LOPEZ, B., y ZAPATA, A. (1999) "La segunda Reforma del Estado, Crónica de un fracaso anunciado" en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP - FCE - UBA. Buenos Aires, Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1988) " La Reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". Desarrollo Económico vol. 38 N° 150. Buenos Aires, Argentina
- CAMPIONE, Daniel (1999) "Crisis y Reforma del Estado en Argentina- Algunas observaciones sobre su desarrollo y resultados" en serie de Investigaciones en Administración Pública Gustavo Blutman (comp.) CIAP - FCE - UBA. Buenos Aires, Argentina.
- CAO, Horacio Antonio (2002) "Las provincias pobres" tesis doctoral UBA - FCE. Buenos Aires, Argentina.
- CAO, Horacio, BLUTMAN, Gustavo, ESTEVEZ, Alejandro y ITURBURU, Mónica (2007) "Introducción a la Administración Pública: Nación, Provincias y municipios". Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina
- CASSIN, Esteban (1997) " Comentarios Sobre La Sociedad Argentina En Los '90: Neoliberalismo Y Después" en "Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública" Gustavo Blutman (comp.) oficina de publicaciones del CBC - Facultad de Ciencias Económicas - IIA CIAP. Buenos Aires, Argentina.
- CASTEL, Robert (2004) La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?, Buenos Aires, Manantial, , Capítulo 3: El aumento de la incertidumbre.
- CHANES NIETO José (2001) "Alcances y límites de la reforma del Estado" Congreso CLAD 2001. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- DALBOSCO, H. (2002) "Reforma y Organización estatal en los '60 y los '90". UCA Programa "La Deuda Social Argentina" Estado, Sociedad y cultura democrática en la Reforma del Estado Argentino. Instituto para la Integración del Saber, Buenos Aires, Argentina.
- DEAL Terrence KENNEDY, Allan (1985) "Las empresas como sistemas culturales: ritos y rituales de la vida organizacional" editorial Sudamericana, Argentina.
- DENISON, Daniel (1991) "Cultura Corporativa y productividad organizacional". Editorial Legis, Colombia
- DUPUIS, J. (1996) Antropologia, Cultura E Organizaçã: Proposta De Um Modelo Construtivista. In: Chanlat, J (Coord.). O Indivíduo Na Organizaçã: Dimensões Esquecidas. Vol. Iii. São Paulo: Atlas, 1996. P. 231-251.

- ECHEBARRIA ARIZNABARRETA Koldo (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". Congreso CLAD 2000. Santo Domingo, República Dominicana. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- ENGELS F (1985) "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado" Editorial Progreso Moscú edición 1995 Tomo II.
- ESCLIAZ, Valeria - RODRIGUEZ, Paula "El Consenso de Washington ¿salvavidas de los "emergentes"?: Los 10 puntos que conmovieron al mundo" en Ariadna Tucma, Revista Latinoamericana 2004. Buenos Aires, Argentina.
- ESTÉVEZ, Alejandro – BLUTMAN, Gustavo (2004) "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes? En Revista de Gerencia Venezolana año 9 N° 25. Zulia, Venezuela.
- ESTÉVEZ, Alejandro (2001) "Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la Gestión de la Calidad Total" en La Reforma Managerialista del Estado A. Estevez (comp.) Ediciones cooperativas. Buenos Aires Argentina.
- ETKIN, Jorge (2000) "Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones" Prentice Hall. Buenos Aires, Argentina.
- FELCMAN, Isidoro (2001) "Construcción de un marco teórico para el análisis de la cultura organizacional" Doc. Trabajo N 1. UBA-FCE-CIAP. Buenos Aires Argentina.
- FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo; MENDEZ PARNES, Soledad (2002) "Culturas Organizacionales Públicas" Ediciones cooperativas. Buenos Aires, Argentina
- FLEURY, Sonia (2002) " Reforma del Estado" INDES. Washington, USA.
- FREDDI, Giorgio (2004) "La Reforma administrativa en Italia" Conferencia del 17/06/04 en la Representación en Buenos Aires de la Universidad de Bologna.
- GARCÍA, María Ester (2001) "Unmasking Facts: Modernization, New Contractual Responses and Human Capital in the Argentine Public Sector" Paper presented at the International Congress of Administrative Sciences, III The Changing Position and Status of Civil Servants Athens, Greece July 9-13,
- GARCIA DELGADO, Daniel (2001) "Estado y Sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural" Flacso – Sociales - Grupo Editorial Norma. Buenos Aires, Argentina.
- GRACIARENA, Jorge (1995) "El Estado Latinoamericano en perspectiva" Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- GROISMAN, Enrique (1991) " Políticas administrativas para el sistema democrático " CEAL. Buenos Aires, Argentina.
- GUERERRO, Omar (2004) "El mito del nuevo Management Público" Revista Venezolana de Gerencia. Maracaibo, Venezuela.
- GUIÑAZU, María C. (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial: conceptos y Teorías" mimeo.

- GUIOT, J. (1985). Organizaciones sociales y comportamientos. Biblioteca de Psicología 14. Editorial Herder, Barcelona, España.
- HEADY, Ferrel (2000) "Administración Pública: una perspectiva comprada" FCE. México
- HELLER, Herman "Teoría del Estado". FCE – México 1985
- HOFSTEDE Geert, (1992) Culturas Organizacionales, Alianza Editorial, Madrid,
- HOFSTEDE Geert, (1980) Culture´s Consequences, Sage, London,
- HOOD, Christopher "The art of the state: culture, rhetoric, and public management". Cranedon Press Oxford 1998.
- IAZZETTA, Osvaldo (2007) "Democracias en búsqueda de un Estado" ed. Homo Sapiens, Buenos Aires Argentina.
- INGLEHART, Ronald (2000) "Globalization and Posmodern values" The Washington Quarterly. Winter.
- KRIEGER, Mario (2003) "Reforma del Estado y fortalecimiento de los roles de formulación y ejecución de políticas públicas" en "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina" Jefatura de Gabinete de Ministros marzo Buenos Aires, Argentina
- KRIGER, Mario – comp.- (2005) "Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública Argentina. Fundación Unión. Buenos Aires, Argentina.
- JGM - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2003) "Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Argentina" Buenos Aires, Argentina.
- KOSTENBAUM, Silvana (1988) "Algunas notas sobre la segunda Reforma del Estado en Argentina" Inst. de Investigaciones Gino Germani, UBACyT AS18. Bs. As. Argentina.
- LECHNER, Norbert (1987) "La crisis del Estado en América Latina" El Cid Editor. Buenos aires, Argentina.
- LOPEZ, Andrea (s/fecha) "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual" Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68 Instituto Nacional De La Administración Pública Dirección de Estudios e Información. Buenos Aires, Argentina.
- LOPEZ Andrea (2005) "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público" Desarrollo Institucional Modernización del Estado N° 71 INAP Buenos Aires, Argentina.
- MANN, Michael (2002) "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-state?", en Held, D. y Mc Grew, A. (Comps.) The Global Transformations Reader, Cambridge, Polity Press, 2da. Edición,
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (2003) "Calidad institucional y Reforma de la Gestión Pública: Modelos y Aprendizajes" Política y Gestión Volumen 5 Homos Sapiens editores Rosario Santa Fe Argentina.
- MATSUMOTO, Davis (1996) "Culture and Psychology" Brooks/Cole Publishing Company ITP. New york, USA.

- MORGAN, Gareth (1996) "Imágenes de la Organización", Alfaomega, México.
- O'DONNELL (1987) "Apuntes para una teoría del Estado en Oszlak, O. Teoría de la Burocracia estatal. Univ. De Belgrano Buenos Aires, Argentina
- ORLANSKY Dora (2001) "Silent Innovations in Federal Civil Service. Argentina 1989-1999. Paper presented at the International Congress of Administrative Sciences, III The Changing Position and Status of Civil Servants Athens, Greece July 9-13,
- OSBORNE, D y GABLER, T. (1992)"La reinención del gobierno", Paidós, Buenos Aires, Argentina
- OSBORNE, D. y PLASTRIK, P. (1998) La Reducción de la Burocracia: Cinco Estrategias para Reinventar el Gobierno. Ed Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK Oscar (1990) "La formación del Estado Argentino". Editorial de Belgrano, 2da. edición, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (1999) " DE MENOR A MEJOR: el desafío de la "segunda" reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, Nº 160 Venezuela.
- OSZLAK, Oscar (2002) "Profesionalización de la función público en el marco de la gestión pública". CLAD (versión preliminar). Caracas, Venezuela.
- PALACIO, Ernesto (1949) "Teoría del Estado" Editorial Política, Buenos Aires, Argentina.
- PETERS Guy "La política de la Burocracia", ediciones del Fondo de cultura económica, México.
- PETERS, T.A. y WATERMAN Jr., R. H. (1982) "In search of Excellence".. Harper y Row. New York, USA.
- PETTIGREW, Andrew (1979) "On studying organizational cultures" Administrative Science Quarterly Nº 4. USA.
- POLLITT Christopher (2002) "Reforma de la Administración Pública: Conocimientos Confiables y Experiencia Internacional" Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, Facultad de Ciencias Económicas. Londres, Inglaterra.
- POLLIT, C – BOUCKAERT, G. (2004) "Public Management Reform – a comparative análisis. Oxford University Press.
- POPIK, Sebastián (1998) "Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en Argentina" Doc. 13 CEDI. Buenos Aires, Argentina.
- PORTANTIERO J.C.– E DE IPOLA (1987) Estado y Sociedad en el Pensamiento Clásico. Antología conceptual para el análisis comparado. Editorial Cántaro – Buenos Aires, Argentina.
- POULANTZAS, Nicos (1986) "Poder político y clases sociales en el estado capitalista" Siglo veintiuno editores, México.
- PRATS i CATALÁ Joan (2003) "Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo" [www.iigov.org/documents/?p=4\\_0131](http://www.iigov.org/documents/?p=4_0131).

- PUIG, Toni (2007) "Se acabo la diversión: ideas y gestión para la cultura que crea y sostiene ciudadanía" Paidós, Buenos Aires.
- RICCARDI, Ricardo – COLOMBO MURUA, Patricio (2002) "Otro Estado para un nuevo país: El derrumbe y el renacimiento de la Argentina" Ediciones Macchi. Buenos Aires, Argentina.
- ROBBINS, Stephen (1996) "Comportamiento Organizacional" Prentice Hall. México.
- RODRIGUEZ, Wenceslao (2001) "Caídos y recuperados". Ed. Trespas. Buenos Aires Argentina.
- SANCHEZ, José, TEJERO, Blanca, YURREBASO, Amalia y LANERO, Ana (2006) "Cultura organizacional: desentrañando vericuetos" en AIBR Revista de antropología iberoamericana. Ed. Electrónica Vol 1 Num. 3 Agosto – Diciembre.
- SCHEIN Edgar (1988) "La cultura empresarial y el liderazgo", Edit. Plaza y Janés. Barcelona, España
- SCHICK Allen (2003) "La Modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para Fortalecer la Capacidad para Gobernar". BID, USA
- SCHRAEDER, Mike, TEARS, Rachel & JORDAN, Mark (2005) " Organizational culture in public sector organizations" in Leadership & organization Development Journal Vol. 26 N° 6
- SMIRCICH, L. (1983) Concepts of Culture And Organizational Analysis. Administrative Science Quarterly. Cornell University, 28:3, Set.1983, P. 339-358.
- SPINK, Peter (1997) "Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform" Latin American Studies Association, Guadalajara, México.
- STRANDGAARD PEDERSEN, Jesper – DOBBIN, Frank (2006) "In search of identity and legitimation" American Behavioral Scientist Volu 49 N° 7.
- TOMASSINI, Luciano (2004) "El papel de la gestión pública en la reforma del Estado" IX Congreso CLAD España
- UCA - varios autores- (2002) Programa "La Deuda Social Argentina" Estado, Sociedad y cultura democrática en la Reforma del Estado Argentino. Instituto para la Integración del Saber, Buenos Aires, Argentina.
- VARELA BARRIOS Edgar (2001) "La transformación de la burocracia pública: una perspectiva crítica del proceso de reforma del Estado en América Latina 1980-2001" Congreso CLAD 2001. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- VON MISES, Ludwig (1974) "Burocracia" Union Editorial, Guatemala.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1992) "El moderno sistema mundial", en Giddens, A. y Turner, J. (Comps.): La teoría social hoy, México, Alianza.
- WEBER, Max (1972) "Ensayos de Sociología Contemporánea". Ed: Martínez Rocca, Barcelona.

- WITTFOGEL, Karl (1957) "Oriental despotism: a comparative study of Total Power", New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT - WDR (1997) "The State in a Changing World" BIRF USA.