

Nuevos modelos de gestión pública: Tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del “big bang paradigmático”

Aportes para reflexionar sobre el destino de la gestión pública después de la crisis financiera global de 2008

New models of public management: Management technologies, organizational culture and leadership after the “paradigmatic big bang”
Contributions to think about the future of public management after the financial global crisis of 2008

Por Isidoro Luis Felcman*

Fecha de Recepción: 20 de enero de 2016.
Fecha de Aceptación: 28 de marzo de 2016.

RESUMEN

La crisis financiera de 2008 puso en duda las creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y “la mano invisible del mercado”. Como consecuencia, hoy estamos viviendo una crisis de paradigmas: “el big bang paradigmático”. El paradigma neo-liberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) “estalló” y uno nuevo está consolidándose. ¿Cuáles serán sus características? El artículo hará aportes al respecto.

Palabras clave: *Nuevos Modelos de Gestión Pública, Tecnologías de Gestión Pública, Cultura Organizacional, Liderazgo.*

ABSTRACT

The financial crisis of 2008 created doubts about the beliefs of “lean State”, “deregulation” and “the invisible hand of markets”. Therefore, we are now living in a middle of a paradigmatic crisis: “the paradigmatic big-bang”. The neo-liberal and individualistic paradigm busted, and a new one is now under consolidation. Which will be its main features? The article makes some contributions to solve this question.

Keywords: *New Models of Public Management, Management Technologies, Organizational Culture, Leadership.*

* Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Contador Público Nacional y Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas (FCE-UBA). Profesor Titular Consulto en FCE-UBA. Docente de la Maestría en Políticas Públicas de FLACSO. Fue Director de Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino (2010-2020), del Plan Nacional Estratégico del Seguro (2012-2020) y del Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación. Correo electrónico: ifelcman@gmail.com

Algunas consideraciones previas.

Este artículo es la síntesis de una tesis doctoral (Felcman, 2015). Dicha tesis hizo contribuciones al conocimiento en términos de marco conceptual, variables con su correspondiente operacionalización y algunos aportes empíricos basados en diversos estudios de campo. Lo que se desarrolla a continuación es el extracto de los principales conceptos. Para mayores detalles, se recomienda acudir a la fuente principal. De todas formas, y para orientar mejor al lector, se incluye un apartado final donde se puede leer una descripción sucinta de las principales conclusiones y aportes que la referida tesis hace al conocimiento y al estado del arte vigente, basándose en la idea que los temas muy complejos de abordar, requieren de avances graduales y progresivos, pequeños escalones en un proceso de mejora continua que nunca finaliza, casi podríamos decir que nunca llega a una meta específica, pero mantiene siempre el mismo rumbo. En definitiva, lo más importante no es llegar sino ir, "abriendo camino al andar" tal como lo expresa en su poema Antonio Machado. Veamos a continuación los principales planteos conceptuales.

Introducción: implosión y estallido paradigmático. La metáfora del big bang.

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

Así, el modelo de gestión pública que comenzó a instalarse hace más de 30 años se fue resquebrajando y las creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y "la mano invisible del mercado" se pusieron en duda. Cuestionar lo incuestionable es síntoma de paradigmas en

crisis. Como consecuencia, hoy estamos viviendo lo que llamaremos "el big bang paradigmático" (Felcman, 2015; Kliksberg, 2005, 2011). Está en duda lo que años atrás fue predominante: el paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante las tecnologías de gestión pública del *New Public Management* (NPM) "estalló" y sus diferentes fragmentos están ahora girando en un espacio interparadigmático (acéptese el big bang como metáfora).

Si bien puede sostenerse que, abandonado un viejo paradigma históricamente termina consolidándose uno nuevo (Kuhn, 1980), difícil es saber al momento que características va a tener este último.

Hoy se discute sobre modelos de gestión más apropiados para transformar organizaciones públicas y hacerlas efectivas para satisfacer necesidades e intereses colectivos. Vemos que el rol del Estado, la formulación de políticas, los modelos y tecnologías de gestión son temas predominantes. No sucede lo mismo con cultura organizacional y liderazgo, cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

Buscaremos sustentar la importancia que tienen estos conceptos en los procesos de cambio, analizando la idea que, para cierta porción del estado del arte (House y Aditya, 1997; House y Javidan, 2004), dichos cambios son impulsados por líderes culturalmente sustentados (*culturally endorsed leadership*): líderes efectivos cuyas actitudes y comportamientos guardan coherencia con la cultura que los sostiene; pero también reflexionaremos sobre el rol de los líderes contraculturales, que desencadenan procesos de cambio aún dentro de culturas organizacionales que inicialmente no los sustentan, aunque después los ungen como líderes con legitimidad (Felcman y Blutman, 2011).

Congruencia será también un concepto a considerar. Analizaremos tecnologías de gestión como artefactos que se diseñan a partir de un modelo de gestión que les da origen: en un Estado burocrático-weberiano, las tecnologías de gestión se utilizarán para automatizar pro-

cesos y garantizar la impersonalidad decisoria. Si, en cambio, pensamos en un modelo de Estado igualitario y participativo, las tecnologías de gestión se diseñarán para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento y asegurar la participación de actores clave.

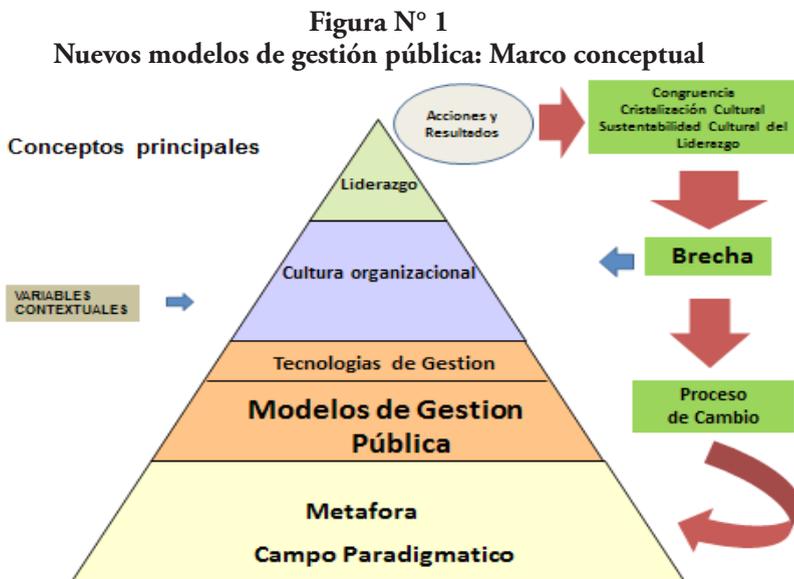
Extendiendo la idea, indagaremos sobre la *congruencia* entre campos paradigmáticos, metáforas, modelos de gestión pública, tecnologías de gestión pública, cultura organizacional y liderazgo. Pero, así como estudiaremos congruencia, instalaremos también la idea de *ruptura de la congruencia*, fenómeno que desencadena procesos de cambio. Hay momentos en que la cristalización de la congruencia se rompe; ello generalmente sucede cuando los resultados muestran brechas significativas entre lo deseado y lo existente superando un nivel de tolerancia social admisible.

Finalmente, lo anterior no es sólo un planteo teórico-conceptual; dicho enfoque fue

empleado en varios casos de diseño e instalación de nuevos modelos de gestión pública: la experiencia del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010/2020 (PEA) (Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, Velázquez, 2013) y el Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020 (PlaNes) (Felcman, Blutman, Bobeck, González, Velázquez, 2015). En tales experiencias, el pensamiento estratégico, la participación de actores clave, los cambios impulsados a nivel de la cultura organizacional y el liderazgo fueron elementos centrales para el éxito.

1. Marco conceptual global

Veamos una primera síntesis utilizando como figura metafórica una pirámide, con la idea de simbolizar niveles encadenados, los inferiores sirviendo de fundamento y sosteniendo conceptualmente a los superiores.



Fuente: Elaboración propia.

La unidad de análisis (Galtung, 1966) considerada es la organización pública. Los conceptos incluidos en la pirámide están destinados a describirla.

2. Ejes paradigmáticos: grid y group

En el nivel inferior, ubicamos *campo paradigmático*, no sólo en el sentido de "ciencia normal" (Kuhn, 1980), sino apelando a una evolución conceptual posterior, que define paradigma como "visión de la realidad" (Morgan, 1980). En adelante, hablaremos de campo paradigmático (Felman, 2015) y para caracterizar este concepto, consideraremos dos ejes paradigmáticos: "*grid*" y "*group*" (Douglas, 1996; Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990; Hood, 1998).

Group define la medida en que un individuo es incorporado dentro de unidades sociales claramente establecidas y gobernadas por reglas de conducta colectivamente aceptadas. Cuanto mayor es el grado de incorporación (*group* alto), mayor será el condicionamiento de las elecciones individuales a las determinaciones grupales. La pregunta es: ¿quién debe hacer la gestión pública? Y aquí aparecen dos alternativas: a) los servicios públicos deben prestarlos profesionales especializados u organizaciones de la propia sociedad que los gestionan de manera participativa (*group* alto); b) los servicios deben ser provistos por la actividad privada (*group* bajo) (Hood, 1998).

Grid denota el grado en que la vida de un individuo está circunscripta por prescripciones externamente impuestas. Cuanto mayor es el grado de detalle de dichas prescripciones (*grid* alto), menor es la posibilidad de desarrollar comportamientos innovativos (Douglas, 1996). La pregunta es: ¿cómo hacer la gestión pública? La respuesta también tiene dos alternativas: a) *grid* alto sostiene que lo público debe ser gestionado por leyes y no por hombres; b) en *grid* bajo, confiamos que las mejores soluciones provienen de funcionarios con alta capacidad de emprendimiento, a

los que se brinda *empowerment* para innovar o cambiar lo existente y alcanzar eficiencia gestionando por objetivos y resultados. Estas alternativas pretenden resolver el dilema entre gestión pública basada en regulaciones o garantizar la "libertad de gestión" que luego se juzgará por resultados más que por cumplimiento de reglas (Hood, 1998).

El cruce de estos ejes con sus valores polares alto/bajo, da origen a cuatro *campos paradigmáticos*: el jerárquico, el individualista, el igualitario y el fatalista.

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

En el *individualista* se percibe un mundo donde no existen fuertes lazos sociales con comunidad/organización alguna (*group* bajo), ni tampoco roles y formas de comportamiento definidos por reglas socialmente impuestas (*grid* bajo). Este campo genera una visión donde los lazos sociales son provisorios y sujetos a negociación (Hood, 1998). La libertad individual es el valor fundante de los colectivos humanos, y debe alentarse, porque únicamente así el ser humano es capaz de desarrollar sus potencialidades, generar innovaciones, superar problemas y contribuir al progreso colectivo. Estas creencias cuestionan la eficiencia del Estado, descreyendo de los modelos de gestión regimentados que restringen la capacidad de emprendimiento y anulan la creatividad individual, y consideran que el mundo de las empresas privadas está en condiciones de desempeñar con mejores resultados lo que las organizaciones públicas hacen mal. La privatización de servicios públicos y la desregulación de los mercados es la respuesta adecuada.

En el *igualitario*, las creencias suponen fuertes lazos sociales entre sus miembros com-

ponentes (*group* alto) pero con mínimas reglas respecto de comportamientos requeridos y diferenciación interna de roles (*grid* bajo). Esto produce relaciones sociales ambiguas y, como ningún miembro tiene la autoridad para ejercer el control sobre otros, los conflictos internos son difíciles de resolver y requieren de interacción, negociación y estados de asamblea permanente (Thompson, Ellis y Wildawsky, 1990). Se descrece del “management” profesional ya que esa no es la mejor solución; más bien es parte del problema. La mejor solución para los igualitarios es la de “*managing without managers*” (Martin, 1983): se rechazan las jerarquías ortodoxas y la racionalidad que separa a los que deciden de los que ejecutan/obedecen órdenes; también se descrece de las grandes organizaciones que aseguran economías de escala, prefiriéndose organizaciones pequeñas y participativas que siguen el principio de “*small is beautiful*” (Schumacher, 1990).

Finalmente, el *fatalista* está habitado por aquellos que se sienten sujetos a un marco prescriptivo formal pero que, al mismo tiempo: a) están excluidos del gobierno de una sociedad/organización (Banfield, 1958) o b) persiguen objetivos no alineados jerárquicamente entre sí. No es fácil aceptar la existencia de este campo paradigmático dado que estamos influidos por pensamientos finalistas (Simon, 1971). El fatalismo es visto como esencialmente anti-organizacional (Hood, 1998) y, al respecto, debemos enfatizar que no estamos hablando de organizaciones que circunstancialmente “perdieron el rumbo” u operan en contextos de crisis y caos, sino de aquellas cuyo lógica de diseño, las obliga a operar en permanente condición de incertidumbre y dificultades de anticipar comportamientos y sus consecuencias. Por lo tanto, fatalismo como paradigma y luego como modelo de gestión al que algunos autores denominan de “anarquía organizada” (Cohen, March y Olsen, 1972), no sólo lo encontramos en modelos organizacionales patológicos que se desvían por momentos de

la “normalidad”, sino en organizaciones cuyos diseños están destinados a operar en ambientes turbulentos; un caos que es intrínseco y fundante. Esto es así en organizaciones complejas que son consideradas “arenas de resolución de conflictos” (Oszlak, 2006) entre diferentes actores que persiguen fines opuestos entre sí y valores contradictorios. Las universidades y las organizaciones deliberativas (por ejemplo un Parlamento) tienen esas características.

3. Metáforas

Los campos paradigmáticos pueden ser descritos a través de metáforas, entendidas éstas como “un símbolo, en muchos casos una imagen, que sintetiza el significado de un elemento que se quiere conceptualizar” (Morgan, 1980). Podemos entonces vincular conceptualmente paradigmas con metáforas que tienen la capacidad de sintetizarlos (Morgan, 1990). Por razones de síntesis, para este punto remitimos al lector a otro texto (Felcman, 2015).

4. Modelo de gestión

Denominaremos *Modelo de Gestión* a una particular combinación de elementos que las organizaciones utilizan para obtener resultados en términos de objetivos previamente definidos. Tales elementos son: a) tecnologías centrales y de gestión que, b) transforman recursos disponibles en productos materiales y/o simbólicos para satisfacer diferentes categorías aspiracionales (objetivos, metas), c) alineando el sistema social a todo lo anterior (Suarez y Felcman, 1974).

Recursos, tecnologías, sistema social y fines, son los cuatro elementos que caracterizan a un modelo de gestión. Dentro del sistema social destacaremos a la cultura organizacional como elemento preponderante. Veamos ahora congruencia entre modelos de gestión y campos paradigmáticos.

El campo paradigmático jerárquico es congruente con un *modelo de gestión burocrá-*

tico (Weber, 1980), orientado a la observancia de la ley, procesos y reglas. Al individualista, le corresponde el *modelo de gestión innovativo*, destinado a poner en juego la creatividad para resolver problemas nuevos y desafiantes (Osborne y Gaebler, 1994). El igualitario es congruente con un *modelo de gestión participativo*, orientado a generar consenso no sólo en fines organizacionales sino también en las soluciones que se aplican a la hora de resolver problemas (Etzioni, 1994). Finalmente, el fatalista genera congruencia con el *modelo de gestión de la "anarquía organizada"* (Cohen, March y Olsen, 1972) que sólo garantiza reglas de juego básicas para que los diferentes actores diriman conflictos o bien establece criterios de aleatoriedad artificial para la solución de problemas.

5. Tecnologías de gestión

Subiendo un nivel, encontramos tecnologías de gestión, a las que definiremos como "conocimiento utilizable o utilizado para transformar elementos simbólicos simples (ej. datos) en elementos simbólicos complejos (ej. información) que luego se emplean para la toma de decisiones en diversos procesos organizacionales (contabilidad, finanzas, logística, recursos humanos) destinados a garantizar condiciones de eficiencia en el funcionamiento de tecnologías centrales (Suarez y Felcman, 1974). Las tecnologías de gestión deberían ser, en situaciones de congruencia, producto del modelo de gestión vigente.

Así entonces, a un modelo de gestión burocrático deberían corresponderle *tecnologías de gestión burocráticas* vinculadas al control *ex ante*, al cumplimiento estricto de procedimientos, al aseguramiento de la impersonalidad decisoria frente a la resolución de problemas. En cambio, a un modelo de gestión innovativo, deberían corresponderle tecnologías de gestión favorecedoras de la libre iniciativa, la innovación, la competencia, la creatividad; en gestión pública, las tecnologías del *New Public Management (NPM)* tienen dicha característi-

ca (Osborne y Gaebler, 1994). Para completar el esquema, en un modelo de gestión participativo deberíamos encontrar tecnologías de gestión que aseguren la *participación* plena en el proceso decisorio de todos los miembros componentes de una organización, mientras que en un modelo de gestión fatalista, las tecnologías de gestión estarán más orientadas a resolver problemas de *aleatoriedad artificial* o a establecer reglas de juego que garanticen procesos de negociación entre diferentes actores componentes de la organización.

6. Cultura organizacional

Un nivel más arriba nos encontramos con el concepto de cultura organizacional, que definiremos como "el conjunto de comportamientos, valores y presunciones básicas que un grupo humano consolida, como consecuencia de procesos de toma de decisiones considerados apropiados para la resolución de problemas en un período prolongado de tiempo" (Schein, 2010).

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

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

de una cultura organizacional *integrativa*, que asegura la participación y promueve visiones compartidas, metas comunes, transparencia y escrutinio. Existe en estas culturas “una gran interacción entre la gente, trabajo en equipo, una relación de confianza y respeto, fuertes exigencias por la interdependencia, el esfuerzo común, la preocupación por el desempeño individual y grupal, comunicación de ida y vuelta en múltiples direcciones” (Sethia y Von Glinow, 1985).

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

7. Liderazgo

Avanzamos ahora al nivel superior de nuestra pirámide: el liderazgo. Lo definimos como “la habilidad que tiene un individuo en cuanto a influenciar, motivar y habilitar a otros para contribuir a la efectividad y al éxito de las organizaciones a las que pertenece” (House y Aditya, 1997).

Si bien los aportes sobre liderazgo son frondosos (Bass, 2008), interesa destacar una línea teórica que justifica la relación entre cultura organizacional y liderazgo en términos del “*culturally endorsed leadership*” (liderazgo sustentado culturalmente/teoría del liderazgo implícito) (Lord y Maher, 1991). Según ella, existen creencias y presunciones básicas que distinguen a los líderes de sus seguidores, a los

líderes efectivos de los que no lo son y a los líderes morales de los líderes maléficos (*evil leaders*).

Estas creencias, sostenidas por individuos en una sociedad/organización particular, influyen de la manera en que ellos ven la importancia del liderazgo, los valores que se atribuyen al liderazgo, y los comportamientos requeridos para alguien que es considerado un líder. En tal sentido, las cualidades de liderazgo que se asignan a ciertos individuos y la aceptación que dichos individuos tienen en una determinada sociedad/organización, son una función del grado de congruencia que existe entre los comportamientos de tales líderes y las teorías implícitas de liderazgo sostenidas por sus seguidores (Lord, Binning, Rush y Thomas, 1978; Lord, Foti y De Vader, 1984; Lord, De Vader y Alliger, 1986).

Como vemos, a diferencia de otras teorías de liderazgo, ésta considera importante la aprobación/sostén social y cultural de un líder: un líder “se hace” en un determinado entorno social y cultural. Esto también implica que no habría modelos universales de líderes efectivos, sino modelos culturalmente mediatizados: los líderes son emergentes de una cultura nacional/organizacional que los sustenta. Sin embargo, también es posible formular algunas hipótesis basadas en la importancia de los líderes contraculturales, que tienen capacidades para desafiar las culturas existentes y generar cambios (Gardner, 1995). Ampliaremos esto luego.

Siguiendo lo anterior, las culturas organizacionales apáticas generan líderes “*de mayordomía*” (*stewardship*) que son vistos “como guardianes de los bienes públicos” y su legitimidad proviene de la conformidad de sus comportamientos con las aspiraciones de políticos elegidos democráticamente. Los líderes ejecutan políticas orientaciones decididas a nivel superior. El conservadorismo es visto como positivo y garantiza la continuidad de las instituciones y servicios. La conformidad con re-

glas burocrática no es un impedimento para el desarrollo de servicios públicos efectivos sino, por el contrario, los medios que dichos líderes utilizan para asegurar la responsabilidad democrática de respeto por la ley por sus actos y acciones. En esta perspectiva, la innovación es valorada siempre y cuando contribuya al mantenimiento de los valores tradicionales de servicio que legitima la producción de bienes públicos (Denis, Langley, y Rouleau, 2005).

En tanto, las culturas organizacionales exigentes dan origen a líderes “*entrepreneur*” (de moda en los años noventa), como arquetipos de lo que las organizaciones públicas necesitan para innovar y “sacarse de encima” las prácticas burocráticas que generan ineficiencia. El liderazgo emprendedor focaliza la atención en el comportamiento innovativo y la creciente atención de los líderes a las demandas del contexto y las preferencias de diferentes grupos de interés. Lograr mayor efectividad en los servicios públicos depende de la creatividad y dinamismo de líderes fuertes que no se sienten restringidos por el peso de la tradición o las reglas formales. Para limitar el riesgo de un comportamiento oportunista, las organizaciones públicas gestionadas bajo este modelo instrumentan un sistema de incentivos análogo al que puede encontrarse en el sector privado (Denis, Langley y Rouleau, 2005).

Las culturas integrativas requieren de líderes *articuladores*, generadores de participación y convocatoria en términos de proyectos comunes, escuchar opiniones y puntos de vista diferentes y desarrollar procesos de negociación destinados a alcanzar visiones compartidas de futuro. Se pueden mencionar varias fuentes teóricas que abonan estas ideas (Callon, 1987; Boltanski y Chiapello, 1999; Boal y Hooijberg, 2000).

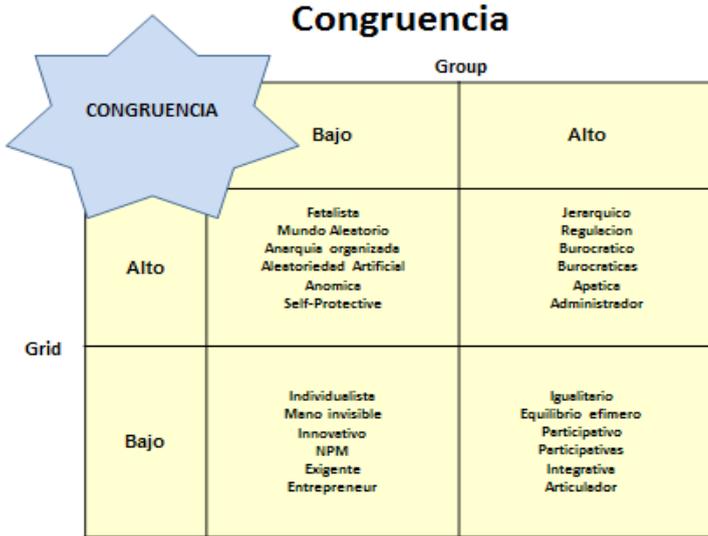
Finalmente, las culturas organizacionales anómicas generan un tipo de líder *autoprotectivo* (“*self-protective*”), caracterizado por un comportamiento individualista, centrado en sí mismo, egoísta, poco comunicativo, que cuida

sus propios intereses, permanente generador de conflictos, deliberadamente orientado a “salvar su pellejo” (*face-saver*) frente al peligro.

8. Congruencia, ruptura de la congruencia y cambio: los orígenes del big bang paradigmático

Se puede ver a continuación un cuadro donde los conceptos de nuestra pirámide original se relacionan en base a su congruencia conceptual.

Figura N° 2
Congruencia entre conceptos



Fuente: Elaboración propia.

La pirámide que sintetiza nuestro marco conceptual, atravesada ahora por el concepto de congruencia, tiene un destino de cristalización cultural, tal como esto es trabajado por Schein (2010), Hofstede (1980) y House y Aditya (1997), en la medida que los resultados estén próximos a los objetivos deseables de alcanzar.

En cambio, la brecha entre lo deseado y lo existente, puede ser considerada elemento disparador de procesos de cambio, especialmente cuando dicha brecha se mantiene de manera prolongada en el tiempo. En ese caso, el cambio organizacional puede apuntar a diferentes niveles de la pirámide: a veces se considera suficiente el recambio de líderes, otras se modifican los valores existentes en la cultura, o se apunta al cambio en las tecnologías de gestión iniciando procesos de modernización, o las decisiones intentan ir más profundamente

(más abajo) en la pirámide con cambios en los modelos de gestión.

Finalmente, en algunas circunstancias históricas, asistimos a cambios más radicales, con cuestionamientos ideológicos destinados a provocar el abandono de ciertos paradigmas y el surgimiento de nuevos (Kuhn, 1980). La irrupción del NPM debe ser vista no sólo como un proceso de modernización tecnológica, sino como un “corrimiento paradigmático” que luego provocó cambios en el resto de los niveles de la pirámide, con nuevos puntos de partida ideológicos, consiguiendo cambios en modelos de gestión, tecnologías de gestión, culturas organizacionales y liderazgo.

Estos cambios, que históricamente podemos situarlos hacia fines de los años setenta, con origen en la Inglaterra de Margaret Thatcher y luego en los Estados Unidos (con Re-

agan), Australia, Nueva Zelanda, Chile y la Argentina de los noventa (bajo la presidencia de Menem), fueron impulsados gracias a la adopción de un credo neoliberal (campo paradigmático), un modelo de gestión individualista, tecnologías de gestión importadas acríticamente del sector privado (NPM), culturas organizacionales innovativas y perfiles de liderazgo *entrepreneur*. Los referidos cambios fueron impulsados desde allí hasta la implosión del 2008 (crisis financiera global de los derivados y las “hipotecas basura”).

A ese proceso lo denominamos “el big bang paradigmático”: en virtud del mismo, hoy día conviven yuxtapuestos pedazos del viejo paradigma jerárquico (que nunca desapareció completamente), más fragmentos del nuevo paradigma individualista (que nunca llegó a instalarse completamente), todos ellos “volando por el aire” sin aparente destino. La Argentina sufrió un proceso similar algunos años antes, con la crisis de 2001-2002. Lo que puede verse hoy día es un fenómeno de ruptura de la congruencia: organizaciones públicas donde nuevos campos paradigmáticos están en gestación, con una mezcla de capas geológicas diversas donde existen superpuestos distintos tipos de modelos de gestión, tecnologías, culturas y liderazgos.

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

Para finalizar, ¿los fragmentos de viejos paradigmas no tienen destino? Difícil es ensayar una respuesta contundente, aunque es posible aventurar dos grandes horizontes que quizás tenderán a consolidarse de aquí a futuro. Uno de ellos imagina una refundación del paradigma jerárquico y la burocracia, bajo el concepto ideológico del Estado Neo Weberiano (Pollitt y Bouckaert, 2004), y su correspondiente modelo de gestión postburocrático (Barzelay, 1992). Así es posible imaginar una gestión pública donde se reafirma el rol del Estado como el principal facilitador de soluciones a

los nuevos problemas de globalización, cambio tecnológico, cambios demográficos y amenazas al medio ambiente, a la democracia representativa como elemento legitimante dentro del aparato estatal, a la ley administrativa (modernizada) en cuanto a preservar los principios básicos pertinentes a la relación ciudadano-Estado, incluyendo igualdad ante la ley, seguridad jurídica y la disponibilidad de mecanismos de control y transparencia en las acciones del Estado y, finalmente, a la preservación de la idea de servicio público con *status*, términos, condiciones y cultura diferenciales (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Todo lo anterior debería complementarse con la existencia de nuevos elementos: cambiar de una orientación interna relacionada con lo burocrático, hacia una orientación externa vinculada a satisfacer necesidades e intereses de la ciudadanía; la ruta principal para lograr este propósito no son los MTM’s (*Market Type Mechanisms*), sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio; suplementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa por un conjunto más amplio de mecanismos de consulta y directa representación de los puntos de vista de la ciudadanía; en cuanto a la gestión de los recursos al interior de la Administración, una modernización de las reglas y procesos clave para incentivar una mayor orientación a resultados más que el cumplimiento estricto del procedimiento, con un corrimiento desde los controles *ex ante* hacia los controles *ex post*, sin abandonar los primeros; profesionalización del servicio público, de forma tal que el estereotipado “burócrata” se convierta de un mero experto en la ley administrativa, en un manager profesional orientado a satisfacer necesidades, expectativas e intereses de los ciudadanos (Pollitt y Bouckaert, 2004).

El otro posible destino de consolidación paradigmática, está basado en la creencia de que las sociedades del futuro serán más horizontalizadas y lo mismo sucederá con las or-

ganizaciones en general y las públicas en particular (Cleveland, 1972), lo que da origen a tres ideas clave: 1) el rol que el Estado debe desempeñar para promover la participación y articularla en una propuesta colectiva; 2) los principios y reglas de juego que garantizan las relaciones sociales comunitarias; 3) valores a tener en cuenta: construcción de consensos, visión compartida, negociación, articulación de intereses sectoriales (Etzioni, 1994; Felcman, Blutman, Azcorra, Bobeck, Engh, Goyburu, Velazquez, 2013).

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

Conclusiones y sugerencias para futuros aportes

Tal como fuera mencionado en un principio, el artículo es síntesis de una tesis. Y en el progreso del conocimiento científico, toda tesis deja planteados puntos de partida y potenciales caminos a recorrer. Por lo tanto, lo que se verá a continuación es una síntesis de conclusiones y sugerencias sobre cuáles deberían ser dichos caminos. Varias de las mismas pueden verificarse en los propios planteos que el artículo formula; otras son extraídas de la fuente original (Felcman, 2015) y, en esos casos, se hacen las respectivas observaciones para orientar al lector interesado en una futura búsqueda de profundización.

En la idea de la mejora continua, tanto el artículo como la tesis apelan varias veces al uso de la metáfora que, reconocida en cuanto

a su *status* epistemológico (Morgan, 1980) es utilizada para condensar ideas en una imagen, una frase o un pensamiento, potentes desde el punto de vista descriptivo y explicativo.

En dicho sentido, y antes de pasar a las conclusiones y sugerencias, muchas de las cuales establecen líneas de partidas más que líneas de llegada, aparemos a dos pensamientos que sintéticamente expresan la idea de la mejora continua. El primero pertenece a San Agustín cuando dice: “*es mejor cojear por el camino que avanzar a grandes pasos fuera de él. Pues quien cojea en el camino, aunque avance poco, se acerca a la meta, mientras que quien va fuera de él, cuanto más corre, más se aleja*”. Dado que este artículo y la tesis son producto de 40 años de trabajo siguiendo un mismo rumbo, la frase de San Agustín expresa en pocas palabras esas cuatro décadas. El segundo pensamiento pertenece a Jules Renard, y dice: “*el proyecto es el borrador del futuro. A veces, el futuro necesita cientos de borradores*”. Considérese entonces a este artículo y las conclusiones que veremos a continuación como uno de los cientos borradores ya escritos, que seguramente serán seguidos por otros cientos por venir.

- a. Comenzamos planteando la justificación del tema y eligiendo el “big bang paradigmático” como eje central explicativo de cambios en los modelos de gestión pública, culturas organizacionales y liderazgos a partir de la implosión financiera mundial producida en el año 2008 y sus posteriores secuelas.
- b. Identificamos a las organizaciones públicas como unidades de análisis y realizamos definiciones al respecto.
- c. Identificamos las variables nominales campo paradigmático, metáfora, modelo de gestión, tecnologías de gestión, cultura organizacional, liderazgo y brecha, a los fines de predicar sobre las unidades de análisis referidas en b).

- d. Vimos cómo cada una de las mencionadas variables tiene cuatro categorías, todas ellas provenientes del cruce entre dos ejes paradigmáticos con dos valores polares cada uno: *grid* y *group*.
- e. Enlazamos conceptualmente cada una de las variables, planteando un encadenamiento racional entre ellas y su consolidación en una situación de congruencia, a medida que el tiempo transcurre y no hay brecha que supere un nivel de tolerancia organizacional y/o social.
- f. Planteamos la dinámica entre congruencia y cristalización cultural.
- g. Planteamos también un sistema de hipótesis para explicar la cristalización cultural y la ruptura de dicha cristalización. Ver esto en Felcman (2015).
- h. Predicamos cómo, en ciertas circunstancias históricas, la ruptura de la cristalización lleva a situaciones de incongruencia y eventual ruptura paradigmática, e identificamos en términos históricos un doble "big bang paradigmático" (años 70 del siglo XX y fines de la primera década de este siglo). Ver esto en Felcman (2015).
- i. Trabajamos los diferentes conceptos/variables para describir dentro de cada uno de ellos sus respectivas cuatro categorías:
 - a. Campo paradigmático: jerárquico, individualista, igualitario y fatalista
 - b. Metáfora: regulación, mano invisible, equilibrio efímero, mundo aleatorio. Ver esto en Felcman (2015).
 - c. Modelo de gestión: burocrático, innovativo, participativo, anarquía organizada.
 - d. Tecnologías de gestión: burocráticas, NPM, participativas, aleatoriedad artificial.
 - e. Cultura organizacional: apática, exigente, integrativa, anómica.
 - f. Liderazgo: mayordomo, *entrepreneur*, articulador, autoprotectivo.
 - g. Identificamos para cada campo paradigmático las respectivas relaciones de congruencia entre variables. Ver tema metáforas en Felcman (2015).
 - h. Campo paradigmático jerárquico: metáfora de regulación, modelo de gestión burocrático, tecnologías de gestión burocráticas, cultura organizacional apática, liderazgo mayordomo.
 - i. Campo paradigmático individualista: metáfora de mano invisible, modelo de gestión innovativo, tecnologías de gestión NPM, cultura organizacional exigente, liderazgo *entrepreneur*.
 - j. Campo paradigmático igualitario: metáfora de equilibrio efímero, modelo de gestión participativo, tecnologías de gestión participativas, cultura organizacional integrativa, liderazgo articulador.
 - k. Campo paradigmático fatalista: metáfora del mundo aleatorio, modelo de gestión de anarquía organizada, tecnologías de gestión de aleatoriedad artificial, cultura organizacional anómica, liderazgo autoprotectivo.
 - l. Identificamos trayectorias estratégicas de cambio, muy especialmente referidas a procesos de reforma del Estado y reforma administrativa e hicimos especial énfasis en dos hitos históricos clave: años 70 del siglo XX y primera década del siglo XXI. Ver en particular Felcman (2015).
 - m. Describimos la evolución (trayectoria) de los cambios globales en tecnologías de gestión pública desde antes de los 70, a partir de los 70 (primer big bang paradigmático) y a partir del año 2008 en adelante (segundo big bang paradigmático). Ver Felcman (2015).
 - n. Describimos la misma evolución (trayectoria) para campos tecnológicos específicos: finanzas, recursos humanos, organización, orientación a resultados, gobierno electrónico, tecnologías de

gestión participativas, planeamiento estratégico. Ver Felcman (2015).

- o. Desarrollamos algunas proyecciones sobre la potencial consolidación de nuevos paradigmas y modelos de gestión, poniendo especial énfasis en el modelo de gestión neo-weberiano y el modelo de gestión participativo.
- p. Hicimos finalmente tres aportes empíricos exploratorios. Ver Felcman (2015).
- q. Caso del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020.
- r. Estudio sobre cultura y liderazgo para una muestra de Líderes del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino.
- s. Inventario de tecnologías de gestión pública.

El artículo y la tesis dejan planteadas potenciales líneas de investigación, con metodología e instrumentos para seguir con estudios de mayor confiabilidad y validez estadística en cuestiones relativas a cultura organizacional y liderazgo.

Referencias bibliográficas

- Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a backward Society*. Illinois: Free Press, Glencoe.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management*. California: University of California Press.
- Bass, B. (2008). *The Bass Handbook of Leadership: Theory, research and managerial Applications*. NY: Free Press.
- Boal, K., Hooijberg, R. (2000). Strategic Leadership: moving on. *Leadership Quarterly*, 11: 515-49.
- Boltanski L., y Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Editions Gallimard.
- Callon M. (1987). Some elements of a Sociology of Translation. En B. Latour. (Ed.). *Power, action and belief: A new sociology of knowledge*. Londres: Routledge.
- Christensen, T., y Lagreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, volumen XVI número 2, semestre: 539-564. México: Cide.
- Cleveland, H. (1972). *The future executive: A guide for tomorrow's managers*. New York: Harper and Row.
- Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1, Marzo 1972: 1-25.
- Denis J.L., Langley A., y Rouleau L. (2007). Rethinking leadership in Public Organizations. En E. Ferlie, L. Lynn y Ch. Pollitt (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Douglas, M. (1978). Cultural Bias. En M. Douglas (Ed.). *The Active Voice*. London: Routledge and Kegan.
- Dunn, W., y Miller, D. (2007). A critique of the new public management and the Neo Weberian State: Advancing a critical theory of administrative reform. *Public Organization Review*, (7): 345-358.
- Etzioni, A. (1994). *The Spirit of Community*. USA: Touchstone.
- Felcman, I. (2016). Planeamiento Estratégico Participativo, una clave. *Diario Clarín*. Sección Debates: ¿Qué reformas para el Estado? 24/04/2016. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/Planeamiento-estrategico-participativo-clave_0_1564043717.html
- Felcman, I., Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Felcman, I., Blutman, G., Velázquez, R. (2013). Cultura organizacional en la administración pública. El impacto del big bang paradigmático. En M. Krieger (Ed.). *Estado y administración pública: Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires: Editorial Errepar.

- Felcman, I., Blutman, G., Azcorra, A., Bobeck, P., Eng, L., Goyburu, L., Velázquez, R. (2013). Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2). En I. Felcman, M. Krieger, H. Larocca (Eds.). *Planeamiento estratégico*, Buenos Aires: Errepar.
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., González, I., Velázquez, R. (2015). *Planeamiento Estratégico Participativo: Conceptos, metodología e instrumentos para su implementación*. Buenos Aires: Editorial La Ley (en edición).
- Felcman, I. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Felcman, I., Krieger, M., Larocca H. (2013). *Planeamiento estratégico*. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- Galtung, J. (1966). *Teoría y Método de la Investigación Social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gardner, H. (1995). *Leading minds: an anatomy of leadership*. New York: Basic Books.
- Global Leadership and Organizational Behavior Effectiveness Research Program (Globe). (2004). *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. Editado por R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta. California: Sage Publications.
- Goodsell, Ch. (2005). The Bureau as Unit of Governance. En P. De Gay (Ed.). *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. California: Sage Publications.
- Hood, Ch. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- House, R., y Aditya, R., (1997). The Social Scientific Study of Leadership: Quo Vadis? *Journal of Management*, Vol 23, N°3, pgs 409-473, USA.
- House, R., y Javidan, M. (2004). Overview of Globe. En R. House, P. Hanges, M. Javidan, P. Dorfman, V. Gupta (Eds.). *Culture, leadership and organizations: The Globe study of 62 societies*. California: Sage Publications.
- Kuhn, T. (1980). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kliksberg, B. (2005). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos*. Artículo incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo (www.iadb.org/etica)
- Kliksberg, B. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático (prólogo al libro)*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Krugman, P. (2008). *Entrevista BBC* (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Lord, R., y Maher, K. (1991). *Leadership and information processing: Linking perception and performance*. Boston: Unwin Hyman.
- Lord, R., Binning, J., Rush, J., Thomas, J. (1978). The effects of performance cues and leader behavior on questionnaire ratings of leadership behavior. *Organizational Behavior and Human Performance*, 21(1): 27-39.
- Lord, R., Foti, R., y De Vader, C. (1984). A test of leadership categorization theory: Internal structure, information processing and leadership perceptions. *Organizational Behavior and Human Performance*, 34: 343-378.
- Lord, R., De Vader, C. y Alliger, G. (1986). A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions: an application of validity generalization procedures. *Journal of Applied Psychology*, 71 (3): 402-410.
- Martin, S. (1983). *Managing without managers*. Beverly Hills, USA: Sage.
- Morgan, G. (1980). Paradigmas, metáforas y resolución de problemas. *Administrative Science Quarterly*, 25 (4): 605-622.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: Editorial Ra-Ma.
- Osborne, D., Gaebler T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *PostData Revista Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, Abril. Buenos Aires.
- Pollit, Ch., Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schein, E. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. NY: Jossey Bass.
- Schumacher, F. (1990). *Lo pequeño es bello*. Madrid: Herman Blume Ediciones.
- Sethia N., Von Glinow M. (1985). Arriving at four Cultures by managing the reward system. En R. Kilmann (Ed.). *Gaining control of the corporate culture*. USA: Wiley and Sons.
- Simon, H. (1971). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Stiglitz, J. (2008). *Entrevista BBC* (www.bbc.co.uk/news/england/London).
- Suarez, F, y Felcman, I. (1974). *Tecnología y Organización*. Buenos Aires: Editorial El Coloquio.
- Thompson, M., Ellis, R, y Wildawsky, A. (1990). *Cultural Theory*. USA: Westview Press.
- Weber, M. (1980). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.