

# Nuevos Modelos de Gestión Pública

Cultura, liderazgo y tecnologías  
de gestión después del “big bang”  
paradigmático

Isidoro Felcman | Gustavo Blutman

Este libro es producto de un Convenio entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Universidad Nacional de La Matanza, en el Marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA<sup>2</sup>).

*3. Viejos y nuevos modelos  
organizacionales: el big bang y las  
nuevas alternativas paradigmáticas.*



### 3. Viejos y nuevos modelos organizacionales: el big bang y las nuevas alternativas paradigmáticas.

En base a las afirmaciones anteriores, podemos concluir que la reacción frente al péndulo de la historia parece estar encaminándose hacia la emergencia de dos nuevos modelos de gestión pública:

- a) Aquél en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados.
- b) Aquél que aboga por la refundación del estado *weberiano*-burocrático (algunas de estas corrientes denominan a dicho modelo *New Weberian State*)<sup>22</sup> en términos de una modernización de sus procesos y enfoques de gestión. Calidad total, reingeniería, transparencia y enfoque al cliente son algunos conceptos clave de este enfoque también sintetizado con el rotulo Modelo Post-Burocrático <sup>23</sup>

En términos de aportar a esta búsqueda, parecería ser que el viejo modelo jerárquico tan denostado en las últimas décadas por los defensores del mercado y el New Public Management, no

---

<sup>22</sup> Dunn W, & Miller D, A critique of the new public management and the Neo-Weberian State: advancing a critical theory of Administrative Reform, Public Organization Review 2007

<sup>23</sup> Barzelay M, *Op. cit.*

resultaría ser tan disfuncional, al menos en algunos de sus rasgos constituyentes<sup>24</sup>.

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

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

Lo mismo podríamos decir del modelo individualista (veremos más detalles sobre esto en el próximo punto), sostenido por la corriente de pensamiento neo-liberal y el New Public Management (NPM), que instaló fuertemente la idea del emprendedor individual, la negociación entre actores individuales siguiendo reglas de mercado y la elección racional como motor del cambio.

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

---

<sup>24</sup> Pollit, Christopher & Bouckaert, Geert *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, U.K. Oxford University Press, 2004

Sumando aportes para el nuevo diseño, hay contribuciones adicionales que plantean alternativas a los extremos pendulares. Thompson, Ellis y Wildawsky<sup>25</sup> hacen aportes al nuevo diseño mediante la tipología Grid/Group adaptada de conceptos originalmente planteados por Mary Douglas<sup>26</sup>.

Sintéticamente, allí se plantea que respecto del concepto de cultura hay dos familias básicas de definiciones: una de ellas ve la cultura como compuesta por valores, creencias, normas, símbolos, ideologías; la otra focaliza la atención en el estilo de vida (*way of life*) de un colectivo, incluyendo allí las pautas que caracterizan las relaciones interpersonales, así como también sus actitudes.

Tomando en cuenta estas dos grandes vías de abordaje, y combinando ambas, se identifican al respecto tres conceptos: **sesgo cultural, relaciones sociales y estilos de vida.**

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

En base a estos conceptos aparece la tipología conocida como grid/group. La misma surge de considerar que la variabilidad del involucramiento de un individuo en la vida social, puede ser adecuadamente explicada por dos dimensiones: *group y grid* <sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Thompson Michael, Ellis Richard, Wildawsky Aaron, *Cultural Theory*, San Francisco, U.S.A. Westview Press, 1990

<sup>26</sup> Douglas Mary, *Cultural Bias*, London: Royal Anthropological Institute, Occasional Paper N° 35, Reimpreso en Douglas M, *In The Active Voice*. London: Routledge and Kegan, 1982.

<sup>27</sup> Thompson, Ellis y Wildawsky, *Op.cit.*

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

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

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

De esta manera, la tipología identifica 4 tipos de vínculo grid/group: el jerárquico, el individualista, el igualitario, el fatalista (y el ermitaño como 5º tipo que aquí no interesa profundizar). Se puede desarrollar esto con más detalle y eso será objeto de otro trabajo. Sí es interesante señalar que, nuevamente, y ahora desde los autores mencionados, se sostiene que la realidad social y los artefactos organizacionales que son creados en dicha realidad social, están vinculados a determinadas concepciones ideológicas y paradigmáticas del mundo.

Una respuesta organizacional individualista tiene por detrás una concepción de la naturaleza benevolente (donde todo es posible de hacerse porque siempre hay “una mano invisible” que se encarga de

poner las cosas en equilibrio) y un modelo de hombre que busca su propio destino (*self-seeking man*). La privatización de los servicios públicos fue un emergente de esta concepción ideológica.

Una respuesta organizacional jerárquica tiene por detrás una concepción de la naturaleza que requiere ciertos límites para ser conservada como tal y un modelo de hombre “que nace pecador, pero que puede ser redimido por buenas instituciones”. El modelo *weberiano* tradicional responde a esta concepción ideológica.<sup>28</sup>

Lo que importa para este trabajo es que tomando como base la tipología Grid/Group, Chistopher Hood hace un aporte interesante para el diseño de un nuevo modelo de gestión pública<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Id. referencia anterior

<sup>29</sup> Hood, Ch. *Op. cit.*



Cuadro 1

Cuatro Modelos de Public Management

(Christopher Hood - The Art of the State, 1998; adaptado de Thompson, Ellia y Wildawsky)

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

Fuente: Hood Ch. “The art of the state” (citado en bibliografía)

Veamos a continuación algunos conceptos de Hood útiles para lo que estamos argumentando, cuando afirma:

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

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

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

Las dos dimensiones cruzadas, generan 4 tipos organizacionales. Siguiendo nuestras definiciones iniciales sobre congruencia, llamaremos a los ejes Grid/Group “ejes paradigmáticos”; a los 4 espacios que se definen a partir del cruce de ambos ejes “espacios paradigmáticos”; cada espacio paradigmático define un “paradigma” o visión del mundo; para cada paradigma hay un modelo organizacional de gestión pública, culturas organizacionales, modelos de liderazgo, y tecnologías de gestión pública congruentes.

*“Un enfoque **Fatalista** de gestión pública aparecerá cuando las condiciones de cooperación son rechazadas, la desconfianza se generaliza y reina la apatía. Un enfoque **Jerárquico** refleja una estructura de organización socialmente coherente y que opera con reglas de juego bien entendidas y establecidas. Un enfoque **Igualitario o Participativo**, involucra a sus miembros componentes por la cultura y los valores del grupo al cual se pertenece, pero las reglas de juego no están claras ni establecidas; más aun, dichas reglas están permanentemente en*

*cuestionamiento, dando origen a un continuo debate acerca de cómo los casos individuales deben ser considerados. La toma de decisiones se hace caso por caso y previo a un intenso debate que incluye a todos los participantes del grupo o comunidad que debe resolver la cuestión. Un enfoque **Individualista**, por el contrario, se basa en la antipatía hacia el colectivismo y una marcada preferencia por gestionar cada evento a través de la negociación entre individuos en el marco más amplio del mercado, mas que haciéndolo a través de reglas preestablecidas (salvo las que rigen el propio funcionamiento del mercado”<sup>30</sup>*

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

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

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

---

<sup>30</sup> Hood, Ch. *Op. cit.*

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



#### *4. Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo*



#### 4. Sumando y combinando elementos para el nuevo modelo

Quizá esta afirmación resulte muy prematura y aventurada, pero parece ser que hoy, a casi 30 años del corrimiento paradigmático desde el modelo jerárquico-burocrático-*weberiano* hacia el New Public Management, asistimos a una nueva crisis de paradigmas y modelos de gestión. Llamaremos a esto un “big bang paradigmático”: el antes nuevo (en poco tiempo será ya viejo) paradigma individualista ha estallado (o está a punto de hacerlo).

La pregunta clave es: ¿hacia qué campo están volando esos “fragmentos” paradigmáticos y dónde (en qué espacio interparadigmático de la tipología que vimos más arriba) terminará consolidándose un nuevo paradigma?

Siguiendo lo anterior, una de las ideas predominantes parece ser la construcción de un nuevo modelo de gestión pública, más orientado hacia el estilo Igualitario o Participativo. Otra apunte hacia un modelo de gestión Post-Burocrático. Ambas suponen la necesidad de dejar de lado <sup>31</sup>:

- del modelo de gestión *weberiano* tradicional: la jerarquía paralizante, la gestión formal, la gestión por normas, la impersonalidad decisoria.
- del modelo individualista: la baja participación social, la *performance* individual, el costo-beneficio de criterios

---

<sup>31</sup> Id. referencia anterior



empresarios por encima del interés social, los actores que actúan como individuos que sólo persiguen el beneficio y orientan sus comportamientos por el interés egoísta del cálculo racional económico.

- del modelo fatalista: la gestión por aleatoriedad, por azar y por imprevisibilidad.

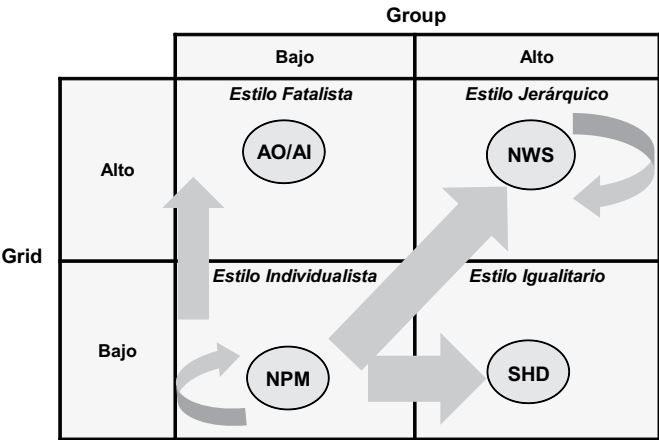
Pero también el nuevo modelo podría adoptar rasgos positivos del modelo tradicional:

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

Finalmente, quizá el nuevo modelo también debería tomar rasgos positivos del modelo individualista: la creatividad, la innovación, la orientación al emprendimiento, la orientación a resultados y la motivación de logro pueden ser algunos ejemplos de los más relevantes. Una síntesis gráfica del big bang paradigmático y su posible evolución puede verse en el gráfico que sigue.

**Cuadro 2**

**Big Bang Paradigmático: Quo Vadis?**



Fuente: elaboración propia en base a adaptaciones del cuadro N° 1

Las críticas y la manifiesta inadecuación del modelo jerárquico-*weberiano* durante los años 80, instaló durante 30 años posteriores un nuevo modelo neo-liberal, individualista, que vino acompañado por una fenomenal batería de tecnología de gestión pública importada de la administración de negocios. Todo parece indicar que dicho modelo ha estallado también hace algunos años atrás. Un nuevo paradigma/modelo está en gestación. ¿Hacia dónde parece que se encamina?

Un posible destino es la vuelta al modelo jerárquico-*weberiano* (del NPM al NWS). No es improbable que algo de esto suceda, aunque quienes impulsan dicha vuelta lo hacen siguiendo ideas también refundadoras del viejo modelo. Se habla entonces del New Weberian State o también del Paradigma Post-burocrático como producto de la refundación y sobre sus características ya hemos señalado algunos conceptos en puntos anteriores.

Otro posible destino es el modelo fatalista (del NPM al AO/AI), con sus fundamentos instalados en la complejidad organizacional, las dificultades de predecir el comportamiento en las organizaciones y la necesidad de comprender y operar en tales entornos a partir de herramientas de Análisis Institucional/Análisis Organizacional (AO/AI)<sup>32</sup>

La alternativa del modelo igualitario/participativo es la que aparece como equidistante entre permanecer donde estamos hoy o volver al modelo *weberiano* original o el reformulado. Pusimos allí la sigla SHD como síntesis de Sustainable Human Development cuyas características veremos más adelante. Finalmente, no deberíamos descartar que el NPM también tenga posibilidades de refundarse corrigiendo algunos errores producto de la desregulación y la competencia extrema.

Sobre el modelo participativo/estilo igualitario, hay algunos aportes y rasgos adicionales que merecen ser agregados.

Los modelos igualitarios han sido impulsados por diferentes vías. Una de ellas, que surge como reacción a los enfoques de libre mercado impulsados en los años 80, es la del Programa de las Naciones Unidas

---

<sup>32</sup> March J & Olsen J. *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, USA, 1989

para el Desarrollo (UNDP) y otras agencias internacionales para el desarrollo, mediante la instalación de programas de desarrollo de comunidades en países emergentes durante los años 90 <sup>33</sup>.

Sus planteos pueden conocerse a partir del enfoque denominado del “Desarrollo Humano Sustentable”, que apunta, entre otros aspectos, al “*empowerment*” de las comunidades a través de la participación y la toma de decisiones desde la base hacia la cúpula (*bottom up*).

Si bien este tipo de doctrinas tuvo mayor preponderancia en países emergentes donde los proyectos de tales organizaciones internacionales se fueron instalando, también en países desarrollados fueron surgiendo voces autorizadas en el mismo sentido. Se puede citar aquí como ejemplo a Amitai Etzioni quien en su libro *The Spirit of Community* <sup>34</sup> impulsa el enfoque de la alta participación de la comunidad en la vida pública: “Votar no es suficiente. Los derechos civiles deben ser equiparados con las responsabilidades sociales”.

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

*Cuando las cosas “van mal” en la gestión pública, los que abogan por el modelo comunitario consideran que el origen de los*

---

<sup>33</sup> Speth, J.G. Initiatives for Change: The future of the United Nations Development Programme, report of the Administrator, 2 May 1994, Executive Board of the United Nations Development Programme and the United Nations Population Fund DP/1194/39.

<sup>34</sup> Etzioni Amitai. *The Spirit of Community*. New York, Crown Publishers, 1993

*problemas está en la utilización de lo público en beneficio propio que exhiben los que gobiernan. Las soluciones que se proponen son siempre más participación comunitaria para limitar los errores gubernamentales que se cometen en la cúpula. La solidaridad social y el accionar de la comunidad es preferida a las estrategias, programas y orientaciones que bajan “top Down”.*<sup>35</sup>

En el mismo sentido de lo enunciado hasta aquí, deberíamos mencionar el concepto de *governance*, vastamente tratado por la literatura especializada en los últimos años. El planteo central, puede resumirse en la idea que *“lo que la gente quiere es menos gobierno y más gobernabilidad”* (traducción de lo que mejor se entiende en inglés como: *“what the people want is less government and more governance”*)<sup>36</sup>

Un desarrollo más amplio del concepto podemos verlo a continuación:

*“Las organizaciones que harán que las cosas ocurran no serán más pirámides jerárquicas con la mayor parte del control centralizado en la cúpula. En cambio, serán sistemas donde el poder es difuso y los centros de decisión plurales. La toma de decisiones llegará a ser un intrincado proceso de negociación multilateral tanto dentro como fuera de las organizaciones. Dado que las organizaciones serán horizontales, la manera en que serán gobernadas será colegiada, consensual y consultiva. Cuanto mayores sean los problemas a resolver, más difuso será el poder para resolverlos y mayor el número de personas que pueden ejercerlo”*<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Etzioni Amitai. *Id anterior*

<sup>36</sup> Citas de Harlan Cleveland hechas por H. George Frederickson. *Op. cit.*

<sup>37</sup> *Idem anterior*

El concepto de *governance* exhibe también una característica adicional, la naturaleza borrosa de las fronteras entre lo público y lo privado. *En tal sentido, podríamos estar hablando de un nuevo modelo de sistemas horizontales público-privados cuya gestión estará a cargo de “ejecutivos públicos”, personas que gestionan responsabilidades públicas sea esto realizado en organizaciones públicas o privadas* <sup>38</sup>.

Se puede afirmar entonces que el modelo igualitario/participativo deberá articular la acción de 3 actores fundamentales interaccionando en una complejidad horizontal, consultiva y de poder difuso: Estado, sociedad civil y mercado. Queda entonces como agenda para el futuro, la cuestión de pensar qué modelo de Estado se requiere para impulsar este concepto de *governance* y, en asociación con ello, cuál es el modelo de liderazgo y la cultura organizacional requerida para la implementación exitosa de dicho nuevo modelo. A continuación, nos ocuparemos con detalle de esta última cuestión.

---

<sup>38</sup> Idem anterior