



Ensayo

Modernización del Estado y Capacitación: una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales

Lucía Caruncho¹

María de los Ángeles Aiassa²

FLACSO

Universidad Nacional de La Plata

Trabajo original autorizado para su primera publicación en la Revista RiHumSo y su difusión y publicación electrónica a través de diversos portales científicos

Caruncho, Lucía; Aiassa, María de los Ángeles (2016) "Modernización del Estado y Capacitación: una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales" en *RIHUMSO* Vol 1, n° 9, año 5, mayo de 2016, pp. 1-11. ISSN 2250-8139

Recibido: 18/02/2015

Aceptado: 04/12/2015

Resumen

La sociedad del conocimiento se caracteriza por el desarrollo y la innovación constante de tecnologías, que han aparejado cambios en los modos de acceso a la información. Dentro del ámbito de las organizaciones, ello exigió la puesta en marcha de herramientas de capacitación que dieran respuesta a las exigencias de mayor profesionalización y especialización de los recursos. Al mismo tiempo, en el ámbito estatal, estas transformaciones motivaron la emergencia de nuevos paradigmas de administración pública en América Latina, que han sido aplicados desde los gobiernos con distinto éxito. En el caso argentino, la ejecución de políticas de capacitación y la implementación de

¹Lucía Caruncho. Licenciada en Comunicación, Tesista de la Maestría en Sociología y Ciencia Política (FLACSO), docente UCES. E-mail: caruncholucia@gmail.com

²María de los Ángeles Aiassa. Licenciada en Comunicación (UNLP), Esp. en Docencia Universitaria (UCES), Doctoranda en Comunicación (UNLP), Docente-investigadora UCES/IMOT. E-mail: angelesaiassa@gmail.com

políticas tendientes a reformar el sector público han encontrado algunas limitaciones. Bajo este supuesto, la hipótesis del trabajo es que el mayor obstáculo para la efectiva modernización del Estado lo constituye la cultura organizacional. Es decir, la preeminencia de conductas y prácticas informales arraigadas en el *statu quo* y obstaculizan la coordinación y cooperación de los recursos en pos de un objetivo compartido. Ello debilita la legitimidad en la toma de decisiones y la transparencia así como la democratización de las instituciones involucradas.

Palabras clave: administración pública, cultura organizacional, gestión, capacitación

Abstract

MODERNIZATION OF STATE AND TRAINING: REVIEWING ITS ABILITY TO CHANGE BEHAVIOR AND CULTURE IN ORGANIZATIONS

Knowledge society is characterized by constant development and innovation of technologies, that change the way people and organizations access to information. Within organizations, this situation motivated the creation of new educational tools, able to cope with resources' specialization and professionalization. At the same time, these transformations implied the emergence of new public administration paradigms within the State, which have been applied with different success. Regarding to Argentinean case, the application of training and reform politics in the public sector has found some limitations. On this basis, the hypothesis of this paper is that the biggest obstacle to modernize the State is the organizational culture. That is to say, the preeminence of informal behavior and practices entrenched in the "statu quo" which block cooperation and coordination among resources towards a shared goal. This scenario weakens the legitimacy of the decision process, as well as transparency and democratization of the involved institutions.

Key words: public administration, organization culture, managing, training

Introducción

Los requisitos de mayor especialización, educación y capacitación propios de la “sociedad del conocimiento” implicaron la adecuación del ámbito público y privado a los imperativos de mayor participación, transparencia y modernización. En este contexto, la articulación entre el ámbito educativo y el gubernamental se volvió fundamental al momento de integrar y aplicar políticas tendientes a reformar la administración pública.

En primer lugar, porque las universidades y los institutos de capacitación son considerados los principales agentes responsables de generar instrumentos que permitan la formación de funcionarios expertos en condiciones de responder a los desafíos organizacionales. En segundo lugar, porque los dirigentes que participan dentro del ámbito gubernamental son los encargados de implementar políticas integrales que permitan adecuar los recursos humanos y tecnológicos a los imperativos de mayor eficiencia, eficacia, participación y transparencia propios de los nuevos paradigmas de administración pública —como ser la llamada “Nueva gestión Pública” (NGP) (Kettl, 2000) en la década del 90’; y más recientemente la “Gobernanza” (Frederickson, 2007; Suk Kim, 2007; Treviño Cantú, 2010).

En este escenario, las reformas implementadas durante la década del 90’ por parte del gobierno argentino, estuvieron influidas por el modelo de Nueva Gestión Pública (NGP) que buscó reducir las burocracias estatales en pos de resultados eficaces. Sin embargo, como dicho paradigma extremó la visión empresarial dejando muchas veces de lado el factor humano y organizacional, los resultados fueron adversos. Concretamente, los expertos sostienen que la búsqueda de meros objetivos des-incentivaron la participación e involucramiento de los agentes en los procesos de modernización, lo que generó efectos regresivos sobre la calidad institucional y sobre la gobernabilidad democrática (Frederickson, 2007; Suk Kim, 2007; Treviño Cantú, 2010).

Frente a ello, han surgido nuevos modelos de administración pública que enfatizan la necesidad de revisar los postulados de la NGP de cara a su adecuación. Uno de ellos, lo constituye la llamada “Gobernanza” (Suk Kim, 2007; Treviño Cantú, 2010) —o “Estado Abierto” (Oszlak, 2013) — que contempla tanto la acción y el efecto de gobernar como la necesidad de articular las nuevas modalidades de formación, dirección y coordinación intersectoriales con políticas e intereses de distintos niveles, con el fin de involucrar a la ciudadanía y legitimar la toma de decisiones. No obstante, generar modos de

capacitación especializados en consonancia con las exigencias de mayor transparencia, participación y democratización encontró en la práctica, serias limitaciones.

El presente ensayo, argumenta que uno de los obstáculos principales para la transmisión de una capacitación especializada que se plasme en una reforma integral de la administración pública argentina, lo constituye la cultura organizacional. Se cree que la cultura organizacional, involucra tanto el nivel de las instituciones específicas (sociales, públicas y privadas) como el ámbito más amplio del Estado. Esto es así, porque se entiende que la emergencia y formación de las instituciones estatales está íntima y necesariamente relacionada con el desarrollo de la cultura social dentro de un tiempo y territorio determinado. De este modo, la formulación de políticas públicas —que incluyen la profesionalización y especialización de los servidores— así como su implementación encontrarían limitaciones en el entramado cultural preexistente. Es decir, en el conjunto de rasgos, creencias y valores arraigados en las instituciones que condicionan tanto las prácticas y las conductas individuales, como el desempeño y rendimiento de la administración pública³. Bajo este clima, se generan problemas de coordinación entre los distintos niveles involucrados, hacia el interior de los mismos y entre sus integrantes, lo que opera en sentido contrario de la ejecución de políticas integrales —es decir, políticas de Estado. De allí que, se sostenga que la efectiva reforma de la administración pública debe contemplar al Estado en su totalidad.

Para dar fundamento a lo expuesto, se presenta en primer lugar, una aproximación al concepto de cultura organizacional y se expone la teoría asociada a la gestión del conocimiento en el ámbito educativo y organizacional. En segundo lugar, se señalan los cambios organizacionales a la luz de los nuevos paradigmas de la administración pública y se da cuenta luego, de los principales problemas que obstruyen la efectiva implementación de prácticas de capacitación que permitan la modificación de las conductas y la cultura organizacional. Por último, se analizan los problemas identificados tanto desde la perspectiva de la gestión del conocimiento como desde la gestión pública y

³Entendemos a la cultura organizacional, en su sentido amplio. De este modo, si bien se suele remitir al término en relación a instituciones específicas, el Estado también integra y expresa una cultura organizacional. En este sentido, entendemos que el mismo no tiene existencia por fuera de la sociedad civil que lo integra (Jolíás, 2009). Siguiendo la concepción de Durkheim, sostenemos que “...el Estado, para él es la forma acabada de sociedad organizada”(Forte, 2010:5), que tiene en su haber la función de educativa (Durkheim, 1922). Asimismo, O’Donnell (1993) define qué Estado está integrado por la dimensión burocrática, legal e ideológica; cuyas características se reflejan en el conjunto de relaciones sociales que establecen un determinado orden (O’Donnell, 1993: 5). Es decir, que establecen una determinada cultura organizacional. Este punto será retomado, en múltiples oportunidades, a lo largo del trabajo.

se ofrecen posibles caminos pedagógicos e institucionales que contribuyan mejorar el momento actual de la administración estatal.

La cultura organizacional

Los procesos de modernización que han tenido lugar en las décadas recientes, conforme a los imperativos de la sociedad del conocimiento, han generado cambios tanto en los modos de transmisión de los saberes como en la aplicación de las competencias adquiridas. En dicho proceso, es posible detectar una serie de fenómenos culturales que condicionaron la vinculación inmediata entre la formulación de las políticas de reforma del Estado y la concreción de las mismas.

Si bien la cultura organizacional ha sido mayormente estudiada en referencia al ámbito privado, los trabajos de O'Donnell (1993, 1996); Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2001) y Oszlak (2002, 2006, 2013) —entre otros— reconocen la importancia de la cultura organizacional dentro del ámbito público. Bajo esta perspectiva, la cultura organizacional se constituye como un fenómeno compartido - adaptativo (Trelandis, 1994) integrado por el conjunto de prácticas, creencias, actitudes y valores que sostiene un grupo de personas que participan dentro de una estructura social más amplia —es decir, el Estado (O'Donnell, 1993)—, y que son transmitidas de generación en generación (Molero, 2002). Asimismo, la investigación de Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2001) —sobre la cultura organizacional en la administración pública argentina— sostiene que los valores y las presunciones básicas son esenciales al momento de comprender la influencia de la cultura de las organizaciones sobre las prácticas de los agentes. Principalmente, porque las mismas refieren a las convicciones que los miembros de una organización tienen (en cuanto a preferir un estado de cosas por sobre otras) los que se organizan jerárquicamente en forma articulada —aunque no necesariamente de manera armónica o coherente (Felcman, Blutman y Méndez Parnes, 2001: 2-3).

De allí que, en la medida en que los valores ordenan las creencias —además de las alternativas posibles— y generan lazos de pertenencia e identidad entre sus miembros, se comprenda por qué la cultura organizacional puede tanto incentivar el cambio como obstruirlo. Desde esta mirada, la gestión del conocimiento —en tanto involucra al conjunto de procedimientos que facilitan el intercambio, la formación y la adaptación de los agentes a los procesos de reforma del Estado— se vuelve esencial.

El siguiente apartado, da cuenta de la importancia de la gestión del conocimiento sobre la cultura organizacional y por tanto, sobre el conjunto de prácticas que llevan adelante los agentes en pos de transformar las instituciones o bien garantizar el statu quo.

La gestión del conocimiento

Las instituciones de educación, capacitación y formación son sistemas abiertos en los que la necesidad de aprendizaje responde al doble requisito de impulsar la adaptación al entorno y de mejorar la eficiencia en tiempos de cambio. Para tales fines, es indispensable la construcción de una realidad por parte de los miembros y a través de las relaciones que se producen entre ellos, de manera que los flujos de conocimiento resultantes impulsen la interacción continua con el contexto.

De allí que, el desarrollo dinámico del sistema organizativo este basado en la interacción de los cúmulos de conocimiento individual, grupal e institucional. Es decir, en la circulación del conjunto de saberes con los que cuentan los recursos humanos y no humanos (Krotsch, 2001:125). Es por ello que, la gestión del conocimiento se constituye como un paradigma esencial que ningún líder puede obviar a la hora de gerenciar su micro o macro organización.

Gestión del conocimiento en el nivel organizacional

En la actualidad, se emplea cada vez con más frecuencia el término stocks de conocimientos para definir lo que Peter Senge (1995) entiende por “la presencia de una estructura de conocimientos pertenecientes a la organización y a sus actores individuales, que incluye los recursos humanos y no humanos” (Senge, 1995:202). Este cúmulo de saberes, circula tanto de modo voluntario como inconsciente por todos los canales de una organización: reuniones, correo interno, memos, carteleras, charlas informales, etc. De modo que, en la medida en que la información se transmite de modo claro e incentiva la participación entre los integrantes, propician la mejora de la calidad de los procesos y de los productos.

Además, como la gestión de conocimientos se puede adaptar a las necesidades institucionales (educativas, públicas, empresariales) contribuye a dar respuesta al requisito de innovación de la sociedad del conocimiento. Así, los stocks de conocimiento —que son la materia prima de los nuevos aprendizajes— permiten poner en marcha los flujos de saberes generadores, productivos y expansivos (Rama Vitale, 2005:11) en busca de la mayor participación, filiación y productividad. De allí que, se considere a la gestión de conocimientos como una variable indispensable en la búsqueda de la “calidad total” (Pérez Justey Martínez Aragón, 1989).

En los últimos años, el término calidad total se ha expandido en las empresas, el comercio y los servicios en general. A nivel mundial, existe cierto consenso de que la calidad total contribuye a los procesos de mejora continua y a la capacidad de progreso de una organización. Por eso se considera que este concepto remite tanto a la idea de perfección o excelencia de los procedimientos como de los productos, entre los cuales se encuentra la educación (Pérez Justey Martínez Aragón, 1989).

En referencia al sistema educativo, gestionar conocimientos es comprometerse con la búsqueda de la calidad total. Es decir, involucra integrar a todos los actores institucionales para que utilicen sus saberes explícitos e implícitos en pos de la investigación y la solución de las demandas del entorno. Ello, conduce a lo que Marcela Mollis (2007) denomina “un nuevo modelo de universidad” marcado por las características propias de la sociedad del conocimiento:

- ✓ Multidisciplinaridad en los supuestos de trabajo.
- ✓ Saberes obsoletos en un muy breve período de tiempo.
- ✓ Los modelos pedagógicos tradicionales, en los que se trataba de enseñar el estado del arte de una profesión, están caducos.
- ✓ Aprendizaje continuo en torno a competencias, más que saberes.

De allí que, la calidad total sea considerada una parte fundamental de la cultura organizacional. Por un lado, porque está en estrecha relación con el entorno en donde se llevan adelante los procesos de aprendizaje y participación. Por otro, porque considera especialmente relevantes tanto a los componentes que integran el proceso de aprendizaje como a su ejecución.

Sin embargo, el traspaso de la calidad total al ámbito de las burocracias públicas durante la década del 90', contribuyó a que muchas veces no se consideren las particularidades propias de la administración estatal. Fundamentalmente, la que hace a la función de articular los distintos componentes y niveles del Estado: las instituciones educativas, las burocracias estatales, los prestadores de servicios y bienes públicos, y la ciudadanía. En una primera instancia, ello se manifestó en la progresiva atomización de las burocracias estatales concomitantemente a la individualización de las conductas y el aumento de prácticas poco transparentes —de las cuales los medios de comunicación se hicieron eco. Esta situación, tuvo efectos regresivos sobre la confianza depositada en los funcionarios y la legitimidad de las decisiones tomadas, así como sobre la transparencia y calidad de las instituciones intervinientes.

Esta afirmación, conduce al apartado siguiente.

Democracia e imperativos organizacionales: hacia una concepción abarcativa del Estado.

En la década del 90', la concepción de "*calidad total*" cobró relevancia dentro del ámbito político. En la ciencia política ello se reflejó, por un lado, en la producción de estudios centrados en la definición y alcances del Estado —lo que involucró repensar al régimen (O' Donnell, 1993, 1996; 2001; Banco Mundial, 1997; Oszlak, 2002). Los mismos hicieron énfasis sobre la transparencia, la participación ciudadana y la representación, como elementos constitutivos del Estado democrático.

Según O' Donnell (1993):

Es un error asimilar el estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas (...) El estado también es, y no menos fundamentalmente, el conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada (...) Se trata de un orden en el sentido en que entran en juego múltiples relaciones sociales sobre la base de normas y expectativas estables. (O'Donnell, 1993: 5).

Por otro lado, las publicaciones dieron cuenta de la baja calidad institucional de las burocracias estatales (Oszlak y O' Donnell, 1976; O' Donnell, 1993, 1998; Evans, 1996; Oszlak, 2006, 2013) lo que contribuyó al desarrollo de modelos alternativos de administración pública como la “Nueva Gestión Pública” (NGP) y —más recientemente— la “Gobernanza”.

La aplicación gubernamental de la “calidad total”: cambios en los paradigmas de Administración Pública

La convivencia del ámbito político con el académico sumado a la presión de la opinión pública durante la década del 90', contribuyó a que los gobiernos ocuparan parte de su agenda a la implementación de reformas tendientes a flexibilizar el modelo tradicional de gestión (asociado a la centralización en la toma de decisiones), para dar lugar a “la nueva gestión pública” (Oszlak, 2002) —también llamada “Gerencia Pública” (NGP) (Suk Kim, 2007: 516). Este paradigma, está basado en la transferencia de técnicas provenientes de las organizaciones privadas hacia las instituciones públicas en “la búsqueda de un modelo pos burocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, que genere un proceso de desinstitucionalización orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano” (Ramió y Salvador, 2005:26). La idea rectora de la NGP, está inspirada en modos de competencia empresarial donde los organismos privados (encargados de proveer servicios que antes eran públicos) pasan a competir tanto entre sí como con las burocracias estatales. Para ello, se establecen incentivos en base a remuneraciones, cumplimiento de objetivos, desempeño -entre otros- que buscan mejorar la productividad de los empleados en base a los imperativos de la “calidad total”.

La implementación de la NGP, estuvo acompañada por la difusión de la concepción política neoliberal. En la Argentina, ello supuso el aval de parte de la dirigencia de un conjunto de reformas orientadas a reducir el tamaño de las burocracias estatales —en este sentido operó la privatización de YPF, Aerolíneas Argentinas, Correo Argentino, así como la creación del reparto jubilatorio privado (AFJP). De este modo, la NGP buscó la eficiencia y la eficacia en la administración en miras a resultados concretos (Suk Kim, 2007). Ello implicó por un lado, promocionar la capacitación de los funcionarios y empleados en base a requisitos de especialización y profesionalización. Por otro, descentralizar la gestión y administración a partir de la ampliación de poder en la toma de decisiones. Por último, la creación organismos e instancias de control que buscaron asegurar resultados y delimitar los ámbitos de responsabilidad tanto de las instituciones

como de los servidores; lo que supuso la flexibilización del empleo y de los contratos laborales (especialmente en las empresas prestadoras).

Sin embargo, este doble imperativo —flexibilización y control— al descentralizar la autoridad y la toma de decisiones multiplicó los centros de poder generando consecuencias adversas.

En primer lugar, el aumento de organismos de control dio lugar a un mayor margen de decisión dentro de las unidades de gestión. Ello habilitó en algunos casos, el manejo “a discreción” de los recursos tanto en el plano económico y en la selección del personal como en lo referido a la determinación de objetivos. De este modo, contribuyó a la promoción de prácticas poco transparentes (como el clientelismo, el personalismo, y el abuso de poder) que limitaron la eficacia de los mecanismos de control (Kettl, 2000; O’Donnell, 2001; Oszlak, 2002, 2013) y de respuesta (accountability). Ello, afectó de modo negativo la confianza de los funcionarios en torno a las políticas implementadas así como la legitimidad e imagen de la dirigencia.

En segundo lugar, las propuestas de modernización muchas veces no estuvieron acompañadas por instancias de comunicación e información anticipada, lo que afectó damnificó la adecuación cultural de los agentes involucrados. En este contexto, emergió cierta “resistencia al cambio” que se visibilizó en la consolidación de culturas organizacionales estatales “anómicas” y “apáticas” (Felcman, Blutman y Méndez Parnes ,2001). Según Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2001), la “cultura anómica” es propia de los estados de incertidumbre y confusión. La misma se expresa en la forma de desinterés, indiferencia y falta de compromiso con la organización. Ello podría vincularse tanto con el desconocimiento (es decir, la falta de información actualizada y accesible) de las medidas adoptadas como con la escasa seguridad laboral que provocaron las políticas de flexibilización implementadas en la década del 90’. Respecto de la “cultura apática”, podría sostenerse que surgió como respuesta a la cultura anómica. Fundamentalmente, porque que la falta de información sobre los cambios implementados terminaron por generar “miedo al cambio” (es decir, a lo desconocido) e incentivaron el apego irracional a las normas y reglas preexistentes. Principalmente, con el objetivo disminuir la incertidumbre y evitar situaciones de conflicto interno que terminaron por minimizar los procesos de innovación, formación y creatividad.

En tercer lugar, la descentralización debilitó la articulación entre las distintas instituciones, agentes y niveles involucrados. Ello provocó una gran fragmentación en la toma de decisiones que repercutieron sobre la coherencia e integración de las políticas públicas

en el nivel del Estado. Esta situación, se manifestó en la preeminencia de culturas organizacionales “paternalistas” (Felcma, Blutman y Méndez Parnes, 2001) donde el comportamiento de los agentes y la toma de decisiones dependen fuertemente de los líderes.

En cuarto lugar, como la NGP se inspira en prácticas empresariales que hacen énfasis en la eficacia y rendimiento, dirige su atención a los “clientes” —definidos por su poder de compra o consumo— más que a los ciudadanos —definidos por la satisfacción de derechos y garantías constitucionales que en su modo ideal implica universalidad e igualdad en la provisión y en el acceso a bienes y de servicios. De este modo, al reducir la concepción de ciudadano al de consumidor, la implementación de la NGP no desarrolló mecanismos de participación que involucraran a la ciudadanía y a los servidores en la toma de decisiones. Ello debilitó la coordinación y cooperación entre los agentes, así como rol como agentes de cambio y control.

Finalmente, estos problemas se reflejaron en la preeminencia de una cultura organizacional “conservadora” y en el debilitamiento de las instituciones formales de participación social —que ya estaban atravesadas por acusaciones de corrupción. Esta situación, sumada a la crisis económica, política y social (que tuvo lugar en la Argentina en año 2001), puso de relieve la necesidad de generar un cambio organizacional en el Estado que involucrara —tanto a través de mecanismos institucionales como simbólico/culturales— a todos los agentes intervinientes en el proceso de gestión y administración: las instancias formativas, las burocracias, los funcionarios y los ciudadanos.

Bajo esta concepción ampliada, nació en los últimos años el modelo de “Gobernanza” —también conocido como “Estado Abierto”— que tiene en común con la NGP el haberse constituido tras una instancia de crisis y como alternativa al modelo formalista de la administración burocrática. No obstante, la “Gobernanza” no se propone extrapolar procedimientos y culturas organizacionales del sector privado al público, sino integrar en la toma de decisiones al conjunto de actores involucrados a través de la conformación de redes de cooperación e intercambio en las distintas instancias de la administración pública. En este clima, cobró especial relevancia el desarrollo de instrumentos institucionales y no institucionales que incentivarán la cooperación vertical, horizontal, inter-jurisdiccional e inter-organizacional, así como la “accountability” (O’Donnell, 2001) —o “responsabilidad” (Oszlak, 2013) política y societal (Smulovitz y Peruzzotti, 2000)— y la responsabilidad y capacidad de control y respuesta. Se consideraba que los mismos, al

generar redes de cooperación, permitirían hacer más eficiente el uso de los recursos y promover la participación, la horizontalidad y la democraticidad.

En este sentido, en la última década se han llevado adelante diversos proyectos en el ámbito local y nacional que buscaron fortalecer las capacidades de las organizaciones conforme al proceso de modernización del Estado bajo el paradigma de la Gobernanza. Así, se han promovido diversas instancias de interrelación tanto entre los ciudadanos y los funcionarios como en el nivel de las burocracias. Ejemplo de ello son entre otros, los “dispositivos participativos”⁴ implementados en Morón (como el Consejo Municipal para Personas Adultas, el Consejo Municipal para Personas con Necesidades que tienen como objetivo promover políticas específicas a través del intercambio y reuniones entre los vecinos y las autoridades; o la Oficina de Anti-Corrupción, donde los vecinos pueden dirigir sus denuncias), Rosario (como el “Presupuesto Participativo Joven”) y en la Ciudad de Buenos Aires (los presupuestos participativos comunales). Asimismo, se implementaron políticas de promoción de tecnologías de información (TI) dentro de los organismos públicos en miras al desarrollo del “Gobierno Electrónico”. Éstos últimos, buscaron mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones, agilizar los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuir las cargas administrativas para los ciudadanos, y reducir los costos de transacción, facilitando la rendición de cuentas y la transparencia.

Sin embargo, el panorama actual aún presenta ciertos desafíos para la gestión pública. Principalmente, en términos de integración de políticas y articulación entre los distintos niveles, instancias, y agentes participantes. Uno de los inconvenientes más visibles es que, en la Argentina la implementación de políticas de reforma de la administración pública se han generado primariamente a partir de la iniciativa individual de los distintos organismos públicos. Lo que desencadenó ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales —que más allá de las particularidades de cada caso— no han tenido cabalmente en cuenta la cultura organizacional de las instituciones intervenidas (Felcman, Blutman y Méndez Parnés, 2001; Freier, 2002; Blutman, 2007; Felcman y Blutman, 2014). Esta situación, ha generado problemas de coordinación y cooperación entre los distintos agentes y niveles involucrados que obstruyen la efectiva implementación de las políticas tendientes a la modernización del Estado.

⁴Sobre este tema se recomiendan los trabajos de D’ Amico (2007-2008); Annunziata (2011, 2013); Pinillos y Signorelli (2014), que exponen las ventajas así como los desafíos pendientes en la efectiva implementación de dichos mecanismos.

La gestión de las organizaciones y la gestión pública: obstáculos y alternativas.

A la luz de lo antedicho, se exponen los principales inconvenientes que enfrenta el proceso de modernización de las organizaciones. En primer lugar, se ofrece un análisis de las estructuras municipales desde la perspectiva de la gestión de las organizaciones. En segundo lugar, se analiza desde el abordaje de la gestión pública como dichas problemáticas se reflejan en el nivel integrado del Estado. En ambos casos, se sugieren posibles caminos a seguir.

Análisis desde la perspectiva la gestión de las organizaciones

Por lo general, las estructuras municipales se adecuan al Modelo Racional Burocrático de Max Weber. Son organizaciones con estructuras jerárquicas y piramidales desde donde se informa la línea de acción a los demás actores y se controla su cumplimiento. La autoridad máxima es el intendente, quien está instalado en la cúpula de una estructura verticalista seguido por los directores y subdirectores. De modo que, la participación está subordinada a las pautas impartidas desde los ámbitos de mayor jerarquía.

Si bien esta estructura hace posible que la comunicación sea más fluida en el aspecto social, no se encuentran sistematizados los espacios de reflexión y/o participación desde los niveles más bajos de la pirámide que son el grueso de la organización. Ello, obstruye la identificación de los agentes con la institución ya que no se sienten considerados, disminuye la proactividad y el compromiso tanto con las actividades como con los otros, lo que termina por consolidar prácticas de “tinte” individualista y conservador. Generalmente, ello está acompañado por una infraestructura a la que le falta amplitud y comodidad, lo que no atenta contra la conformación de redes sociales permanentes y consolidación de las relaciones humanas.

Entre los problemas que este tipo de estructura puede ocasionar, cabe citar:

- ✓ La preeminencia de planificaciones individuales, estereotipadas y sin indicios de innovación.
- ✓ La limitación de la creatividad innovadora y de las vinculaciones con el entorno próximo y remoto.
- ✓ La ausencia de intercambio, interacción, y libre expresión.

- ✓ La consecuente adopción de tareas individualistas y aislamiento de los departamentos entre sí.
- ✓ La falta de trabajo articulado entre los niveles y/o con otras fuerzas vivas de la comunidad.
- ✓ La debilidad de los mecanismos institucionales de participación y articulación tanto entre los distintos niveles y jurisdicciones como entre las organizaciones, sus departamentos y dependencias.
- ✓ La búsqueda de la perpetuación de la Institución en sus aspectos tradicionales.

Dichos obstáculos, crean la sensación de inmovilidad y rigidez. Ello, contribuye a favorecer la apatía y la desconfianza de parte de los actores en torno a los nuevos modos de gestión además de estancamiento, tanto por la falta de interacción entre los involucrados como por la repetición de viejos patrones pedagógicos.

En consecuencia, se cree que una de las mayores necesidades para la efectiva modernización de las burocracias, es la de vincular las estructuras, instrumentos, estrategias y experiencias, con el fin de cambiar la cultura de las organizaciones en la interacción constante entre los niveles micro y macro del Estado. Bajo este supuesto, emerge la necesidad de articular el conocimiento profesional y la cultura institucional de modo que contribuyan a generar redes de cooperación e integración de los miembros participantes, en consideración de los valores y creencias organizacionales con el objeto de acompañar los procesos de modernización del Estado. Concretamente, de acuerdo con Horacio Cortese (2007) los elementos fundamentales que contribuyen a transformar la cultura organizacional y efectuar cambios de modo efectivo son la gestión de información, los factores humanos (el capital humano), la atención a la calidad (la innovación), y los resultados de los análisis (la evaluación).

Respecto a la gestión de la información, la misma se ocupa del manejo de documentos, datos y mensajes estructurados con la finalidad informar, colaborar en la generación de nuevos conocimientos, fomentar el interés y la participación de los agentes en la toma de decisiones. Ello, está estrechamente vinculado por un lado con la importancia que tiene el capital humano —el segundo factor. Ello, implica reconocer que se necesitan invertir no sólo recursos materiales y económicos sino también, valorativos y sociales, con el fin de para incentivar tanto el profesionalismo y la especialización como la participación activa y comprometida de los actores involucrados. De este modo el tercer factor —la atención a

la calidad— se vuelve relevante, dado que busca monitorear la mejora permanente de los de los recursos humanos. Así, con la atención puesta sobre la calidad, se colabora también con la gestión del conocimiento que incluye tanto a los productos tangibles como no tangibles. Por último, es importante la evaluación. Es decir, el proceso de recogida sistemática de datos que permite obtener información de valor con el objeto de tomar decisiones estratégicas sobre una determinada situación.

No obstante es importante que todas estas acciones se lleven delante de modo sistemático, continuo y científico. De modo que, contribuyan a profundizar la colaboración indagadora además del trabajo en equipo para que el conocimiento a construir, se genere en consideración del contexto específico y cultura organizativa sobre el cual se quiere incidir.

Cabe agregar además, que para una correcta gestión de la información y de conocimiento se efectúe toda institución necesita de un líder proactivo (Tenti Fanfani, 1996) que no se conforme con lo ya establecido (statu quo) sino que entienda que sólo con innovaciones permanentes se puede garantizar una correcta gestión de una institución. Según Zambra y Luchi (2005), dicho líder debe contar con un adecuado manejo de los siguientes aspectos:

- ✓ Conocimientos pedagógicos: Competencias para dirigir la realización de diseños curriculares de cursos y carreras para optimizar la oferta de la institución.
- ✓ Organizacionales: Habilidad para organizar la redistribución de roles profesionales existentes entre personal más capacitado.
- ✓ Económicos: Conocimiento de técnicas y procedimientos propios de las disciplinas de mercado para la generación e implementación de estrategias de marketing para la vinculación con empresas.
- ✓ Administrativos: Información sobre la existencia de cursos de capacitación para el personal contable y administrativo a fin de generar conductas proactivas en base al mejoramiento de la ecuación ingresos – egresos del aspecto financiero de la institución.
- ✓ De infraestructura física y de servicios generales: Conocimientos elementales en cuanto a la redistribución y al aprovechamiento de los espacios ambientales, y de reciclamiento y adquisición de mobiliario para modernizar las instalaciones.

- ✓ Comunitarios: Adquisición de información sobre datos de identificación y ubicación de funcionarios para entablar relaciones conducentes a la gestión de mejoras de la zona o comunidad.

En tal sentido, las recomendaciones que emergen para las reformas se basan en tratar de modificar el trabajo clásico adhiriendo a nuevos paradigmas que respondan de manera más eficaz a las demandas del siglo XXI —la adaptación a los vertiginosos cambios, los proyectos de prevención, desenvolvimiento y de participación social, el empleo de procedimientos tecnológicos, entre otros.

En la medida en que la capacitación, perfeccionamiento y actualización refieren el conjunto de acciones dirigidas a los funcionarios de los que depende el desarrollo de la institución, entonces se comprende la importancia de la capacitación como herramienta para generar innovaciones y procesos de transformación. De allí que, se sostenga que todo profesional deba poseer las siguientes características en su desempeño profesional:

- ✓ Dominio de un saber legitimado.
- ✓ Capacidad para diagnosticar problemas propios y encontrar por sí mismo soluciones.
- ✓ Autonomía y responsabilidad individual con respecto a su tarea.
- ✓ Responsabilidad colectiva sobre el rendimiento de la institución.

Se cree que las exigencias de la sociedad del conocimiento pueden significar una “oportunidad para el aprendizaje” (Zabalza, 1995) en pos de una cultura organizacional participativa que incentive la coordinación y cooperación entre los agentes e instancias implicadas.

Análisis desde el abordaje de la administración pública

Desde la perspectiva de la administración pública, se considera que los problemas identificados⁵ —a través del abordaje de la gestión de las organizaciones públicas— pueden ser relacionados con cuatro de los principales rasgos que caracterizan la toma de decisiones dentro del ámbito de la gestión pública. Principalmente, porque estos rasgos se vinculan con la transmisión de competencias desde el ámbito educativo hacia el administrativo, y con la transformación de las prácticas y las conductas de la cultura organizacional.

El primer rasgo, lo constituyen los tiempos de gestión e institucionalización de las políticas formativas. Ello se vincula con la urgencia en que —por lo general— se formulan e implementan las políticas de reforma. Esto se debe por un lado, a la necesidad de dar respuesta inmediata a distintas situaciones (políticas, económicas, presión de los medios de comunicación y de la opinión pública, pérdida de legitimidad, entre otras). Ello hace que la acción de decidir y ejecutar rápidamente, se imponga sobre los costos que implica montar una estructura efectiva de gestión (que incluye la planificación, el seguimiento y la evaluación de resultados) (Hirschman citado en Oszlak, 2013). Por otro lado, la falta de gestión e institucionalización de políticas formativas se debe a la intención no explicitada de evitar el control. Es decir, cuando no se expresan las metas y los resultados buscados ni se programan las acciones se evita tanto, la posible presión de parte de los otros agentes como la posibilidad de verificar el cumplimiento de los objetivos. Así, las acciones ejecutadas se llevan adelante con poco conocimiento y de forma casi inconsulta (tanto con especialistas, como en relación a los funcionarios y los ciudadanos). Ello obstruye la adecuada gestión, administración y asignación de los recursos (lo que involucra la adecuación del personal a las nuevas medidas, además del trabajo articulado con los institutos de formación). Además, como las políticas implementadas se aplican de modo esporádico y no se mantienen a lo largo del tiempo (“cambia el gobierno y cambian las políticas”) intercepta la confianza de los servidores y de la sociedad, así como la generación de expectativas estables, lo que otorga mayor lugar a la toma de decisiones discrecionales. Ello se manifiesta —tal como se sostuvo— en la permanencia de un tipo de cultura organizacional que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre

⁵ La preeminencia de planificaciones individuales, estereotipadas y sin indicios de innovación; la limitación de la creatividad innovadora y de las vinculaciones con el entorno próximo y remoto; la ausencia de intercambio, interacción, y libre expresión; la consecuente adopción de tareas individualistas y aislamiento de los departamentos entre sí; la falta de trabajo articulado entre los niveles y/o con otras fuerzas vivas de la comunidad; la debilidad de los mecanismos institucionales de participación y articulación tanto entre los distintos niveles y jurisdicciones como entre las organizaciones, sus departamentos y dependencias; la búsqueda de la perpetuación de la Institución en sus aspectos tradicionales.

la orientación a los resultados, objetivos y metas. Frecuentemente, se alude a este tipo prácticas como formativas de una de tipo “cultura paternalista” (Felcman, Blutman y Méndez Parnes, 2001; Felcma y Blutman, 2014). La misma, se asocia a la construcción de vínculos de lealtad entre los miembros y con la organización, además de la complacencia hacia la autoridad. Ello, estimula la permanencia de un tipo de cultura organizacional rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Así, este tipo de cultura organizacional lejos de incentivar el proceso de transformación del Estado, constituye un límite para el mismo.

En segundo lugar, la primacía de los efectos directos e inmediatos. Como las decisiones se llevan de modo apresurado en busca de resultados rápidos, se obstruyen la racionalidad y la coherencia de las políticas implementadas en el nivel global. Ello lleva a resultados inesperados que suponen altos costos para los agentes intervinientes (directa o indirectamente) que, asimismo, no son considerados al momento de tomar la decisión. Esta situación, se ve facilitada por la inexistencia o la disfuncionalidad de los mecanismos de participación, de redición de cuentas y control; con lo cual la preocupación de parte la dirigencia por posibles efectos negativos se ve reducida. Asimismo, como las políticas generalmente no consideran acabadamente el plano global ni los efectos organizacionales de su implementación, interceptan la adecuación cultural hacia la nueva propuesta. De este modo, se limita la posibilidad de articulación con instituciones formativas así como la aceptación y la familiaridad de la nueva situación. Igualmente, como toda transformación implica un cambio tanto en la situación subjetiva como organizacional preexistente, el desconocimiento y la falta de acompañamiento pueden provocar el miedo a lo desconocido y el rechazo, además de ausencia de motivación para cambiar las conductas y las situaciones anteriores lo que termina alterando los resultados y objetivos inmediatos. Ello se manifiesta —como se mencionó en el apartado anterior— en la “rigidez” cultural de las organizaciones lo que contribuye a “la perpetuación de la institución en sus aspectos tradicionales” (tanto en lo que hace al aspecto simbólico, como a las prácticas, y las condiciones edilicias). Asimismo, el cortoplacismo interceptaría tanto la adecuación de las capacitaciones como de los instrumentos de formación reproduciendo “planificaciones individuales, estereotipadas y sin indicios de innovación”, y “limitando la creatividad innovadora y las vinculaciones con el entorno próximo y remoto” —ver problemáticas identificadas en ‘la experiencia desde el abordaje de la gestión de las organizaciones.

En tercer lugar, los rasgos enunciados se reflejan en los problemas de coordinación y cooperación entre las políticas implementadas y los agentes involucrados. Respecto a ello, Oszlak (2013) sostiene que “este déficit se manifiesta de manera ‘horizontal’ -o

sectorial- y ‘vertical’ -o jurisdiccional- (...) Ello implica que, la división del trabajo entre las agencias responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problematicidad social” (Oszlak, 2013:12) con lo cual se cierran —como se señaló oportunamente— las “posibilidades de trabajo articulado entre niveles o con otras fuerzas vivas de la Comunidad”.

Sin embargo, se sabe que los problemas sociales son casi siempre transversales, es decir que atraviesan distintos sectores. Por tanto, la efectividad de las políticas depende de la consideración de varios planos al momento de su planificación, gestión y aplicación. Cuando ello no es considerado, se desarticulan las distintas instancias intervinientes en el proceso de modernización dificultando la coordinación sectorial y jurisdiccional además de la coherencia entre las políticas implementadas, lo que debilita —como se observó- los “mecanismos institucionales efectivos de participación y articulación tanto entre los distintos niveles y jurisdicciones, como entre las organizaciones, sus departamentos y dependencias, además de hacia el interior de las mismas y con la ciudadanía”. A ello se le agrega la ausencia de diálogo entre las diferentes instancias, produciendo consecuencias adversas. Son comunes los casos de conflictos jurisdiccionales entre municipios colindantes a raíz de políticas no consensuadas o contradictorias en materia de profesionalización e implementación de nuevas tecnologías, que ocasionan muchas veces que los efectos se cancelan mutuamente desconociendo la globalidad del problema (Oszlak, 2013).

Por último, los tres rasgos mencionados se reflejan en la declinación de la “accountability” o “responsabilidad”, tanto política como societal. Es decir, que se han debilitado las instancias de rendición de cuentas de parte de la dirigencia así como la exigencia de la misma de parte de la sociedad. Es importante remarcar, que la accountability —en su sentido amplio— integra no sólo la obligación normativa de informar cómo se administran los recursos sino también la voluntad “moral” (es decir, cultural) de hacerlo sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla. De este modo, su decaimiento no sólo se relaciona con el cortoplacismo y la falta de información —que permitiría el seguimiento, control, coordinación y articulación — sino *fundamentalmente con la preeminencia de una cultura organizacional conservadora* que ante la desconfianza y el descreimiento obstruye muchas veces, la rendición de cuentas (accountability) social, sectorial y jurisdiccional. Esto es así, porque para que la obligación de rendir cuentas exista no sólo deben hallarse un conjunto de instituciones legitimadas sino además, la voluntad de llevarlas adelante. Ello forma parte en primer lugar, de los valores (y por extensión de la cultura) del sujeto

y organismos (Smulovitz y Peruzzotti, 2000; O' Donnell, 2001; Oszlak, 2013). Según Oszlak (2013) "si no se aprecia esta sutil diferencia, es posible que las estrategias orientadas a instalar la accountability como valor y como práctica, acaben errando el sujeto y el objeto de la relación entre quienes deben rendir cuentas y quienes tienen el derecho de exigirlo" (Oszlak, 2013:14).

De este modo, la experiencia así como la literatura especializada (Banco Mundial, 1997; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; O' Donnell, 2001; Felcman, Blutman y Méndez Parnes, 2001; Vilas, 2004; Oszlak, 2013; Annunziata, 2013, Felcma y Blutman, 2014) identifican la persistencia de una cultura administrativa pública caracterizada por valores asociados al modelo burocrático que reducen la capacidad de innovación así como la efectiva transmisión de una formación especializada que propicie el cambio y la adecuación de la políticas de modernización. Sin desconocer las limitaciones de esta generalización, se advierten irregularidades en las planificaciones y volatilidad en las políticas implementadas, inconsistencia en la comunicación e integración de los objetivos buscados, cierta falta de consideración e incorporación de los funcionarios a la toma de decisiones afectando la adecuación de las reformas a los contextos particulares. De este modo, el proceso de modernización del Estado, en la medida en que no integra esfuerzos articulados entre distintos ámbitos y agentes intervinientes, entra en tensión con la cultura burocrática tradicional.

En este escenario, el cambio y la innovación organizacional muchas veces son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional haciendo difícil para las instituciones articular una demanda de servicios de capacitación. Por un lado, porque no existe una cultura —o una tradición— en materia de formulación de planes y programas integrales conforme a las necesidades específicas en consideración con los demás ámbitos y jurisdicciones del Estado. Por otro, porque la relación causa/efecto entre asistir a una capacitación y adquirir un perfil profesional que habilite las competencias precisas del puesto a desempeñar no es simple ni lineal. Consecuentemente, la demanda de formación tiende a convertirse en el "resultado de una actividad atomizada donde prevalece la voluntad individual de los funcionarios involucrados por sobre la institucional" (Oszlak, 2003: 20). Así, la solicitud de capacitaciones aparece como respuesta a situaciones específicas caracterizadas generalmente por la necesidad de encontrar soluciones inmediatas y no, como producto de un escenario institucional y un modelo de gestión que articule los distintos agentes y ámbitos implicados en

consideración con la cultura organizacional dentro de la cual resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

En este sentido las recomendaciones para un cambio efectivo deben involucrar:

- ✓ La planificación estratégica de los programas y recursos
- ✓ Democratizar el acceso a ocupar cargos de gobierno, a partir de la implementación de las normativas vigentes, o la adecuación de las mismas
- ✓ La transparencia en la toma de decisiones, a partir de la generación de mecanismos de participación que involucren a la sociedad y potencien su rol como agentes de control.
- ✓ La capacitación y el desarrollo del personal, lo que debe involucrar: a los organismos públicos y privados, que deben ser capaces de establecer el volumen de la demanda de formación, su distribución y perfil (Oszlak, 2003). Promover programas y acciones en base a los contextos de aplicación y las necesidades de los destinatarios. Vincular las actividades de capacitación con las de desarrollo, contemplando no sólo los requerimientos inmediatos sino también las necesidades futuras de la organización.
- ✓ Promover valores culturales de solidaridad, participación, “responsabilidad” sustentado en prácticas y mecanismos efectivos de cooperación y revisión.
- ✓ Mejorar la capacidad para organizar y poner en práctica programas de formación nacional, orientados a mantener la coherencia en la toma de decisiones en los niveles locales, que potencien los efectos de la transformación a partir de la articulación de los distintos sectores, fomentando la cooperación y coordinación estratégica, además de la especialización en nuevas áreas de gestión en las que existen déficits estructurales.
- ✓ Finalmente –e idealmente- voluntad política y compromiso ciudadano.

En definitiva, se sostiene que la efectividad de las políticas de reforma dentro del ámbito de la administración pública depende no sólo de la creación de instituciones y procedimientos acordes a las exigencias vinculadas a la sociedad del conocimiento y al ámbito político sino, y fundamentalmente, de la intervención conjunta de todos los involucrados en el proceso. Para ello, se deben tener en cuenta las prácticas y conductas preexistentes dentro de las organizaciones específicas como los entornos de aplicación, además de la articulación de las instituciones como un todo. De modo que, se produzcan modificaciones en el ámbito cultural en pos de incorporar de modo integral los rasgos propios de los nuevos modelos. Ello incentivaría cambios en el mapa de creencias, valores, prácticas y conductas que integran la cultura organizacional conforme a la priorización de nuevos valores como el desafío, la necesidad de aprendizaje, la innovación, la especialización y la participación, entre otros.

Conclusiones

La actualidad presenta un panorama heterogéneo tanto respecto de la modernización de las burocracias estatales como en lo que concierne a la efectividad e innovación de las herramientas de capacitación y formación que habilitarían el cambio organizacional. Como se sostuvo, ello se relaciona con la preeminencia de iniciativas locales no articuladas en el plano global y con la falta de adecuación, acompañamiento y comunicación de las políticas implementadas lo que genera incertidumbre, desconfianza y rechazo de parte de los agentes involucrados en la implementación. Así, la falta de confianza y certidumbre fomenta la permanencia de un tipo de cultura organizacional conservadora (caracterizada como “anómica”; “apática” y “paternalista”) que opera a favor de la perpetuación de los elementos tradicionales de las burocracias estatales y obstruye —recíprocamente— la coordinación y cooperación entre los miembros, y los distintos niveles del Estado.

No obstante, el afianzamiento del statu quo contradice las necesidades mayor educación, formación, y participación de la sociedad del conocimiento. Ello, exige un accionar interactivo entre los distintitos niveles y hacia el interior de los mismos. Es por ello que, el éxito de la reforma de la administración pública y el desarrollo de herramientas de capacitación desde la gestión del conocimiento estarían en gran parte condicionadas por que se produzcan modificaciones el ámbito cultural de las organizaciones. Ello implica por

un lado, una modificación sustancial de los valores y creencias que orientan las prácticas de todos los actores involucrados. Por otro, que las políticas implementadas partan de una noción global de Estado de modo que contribuyan a su redefinición como organización proactiva con capacidad de planeamiento y aplicación en consideración con las formas de sentir y actuar de sus miembros. Con lo cual, las herramientas y procesos que contribuyen a la modernización del Estado (como las capacitaciones, la aplicación de nuevas tecnologías, y la creación o desarrollo de instancias participativas) deben considerar todos los elementos que forman parte de la organización, desde los más visibles hasta los más intangibles. Es decir, a la cultura organizacional.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997), Informe sobre desarrollo mundial: El estado en un mundo en transformación, BM, [En Línea] Washington DC. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/1997/01/16768902/world-development-report-1997-state-changing-world-informe-sobre-el-desarrollo-mundial-1997-el-estado-en-un-mundo-en-transformacion>
- Cortese, H. (2007), "Coaching& Aprendizaje organizacional. Mitos y realidades de una época. (Argentina 1994 – 2005)," Buenos Aires, Temas.
- Durkheim, E. (1922). *Educación y Sociología*, Buenos Aires, Schapire, 1970.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución en *Desarrollo Económico*. Vol.35, n°140, enero-marzo 1996, pp. 529-562.
- Forte, M., A. (2012). Individuo y Sociedad, en mimeo de cátedra, curso de posgrado de modernismo, modernidad y modernización, dictado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, julio – septiembre 2012, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Jolíás, L. (2009). ¿Dominación racional o racionalización de la dominación? Algunas reflexiones en torno a Marx y Weber en *PostData*.N°14, Agosto 2009, pp.205-226.
- Kettl, D. (2000). *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, Washington DC, Brookings.
- Krotsch, P. (2001). Educación superior y reformas comparadas. Universidad Virtual de Quilmes, Buenos Aires. Capítulo 5, "Expansión, diferenciación y complejización de la educación superior en América Latina y Argentina". pp 121 – 190.
- Mollis, M. (2007). La educación superior en Argentina: balance de una década, en *Revista de Educación Superior*,Nº 142, abril – junio de 2007, México, ANUIES. Disponible en:www.anui.es.mx/

- O'Donnell, G. (1993). "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en Desarrollo Económico [En Línea]. Vol. XXXIII, n° 130, pp. 1-32. Disponible en: <http://www.educ.ar>
- O'Donnell, G. (1996) "Otra institucionalización" en Política y Gobierno. Vol. III, n°2, segundo semestre 1996, pp.219-244.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" en PostData. N° 7, Mayo/2001, pp. 11-34.
- Oszlak, O. (2002) .Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública en IV Reunión de ministerios de la Administración Pública y Reforma del Estado [En Línea].27 y 28 de junio de 2002. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/prof%20de%20la%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas en PostData. N°11, abril 2006, pp.11-56.
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública en Reforma del Estado y de la Administración Pública [En Línea], XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo, 29 de octubre al 1 de noviembre de 2013, Uruguay. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>
- Pérez Juste, R. y Martínez Aragón, L. (1989).Evaluación de centros y calidad educativa. Madrid: Cincel.
- Senge, P. (1995). La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Barcelona: Granica.
- Smulovitz, C., y Peruzzotti, E. (2000). Societal and horizontal controls. Two cases about a fruitful relationship en Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America [En Línea], The Helen Kellogg Institute for International Studies, 8-9 de mayo de 2000, University of Notre Dame. Disponible en: <http://www3.nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>
- Suk Kim, P. (2007). Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno en Gestión y Política Pública. Vol. XVI, n° 2, pp. 511-537.

- Treviño Cantú, J.,A. (2010). Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual en Contaduría y Administración. N° 233, enero-abril 2011, pp. 121-147.
- U. (2005). Graduados y empleo: investigación, metodología y resultados. Los casos de Europa, Japón, Argentina y Uruguay, Buenos Aires, Miño y Dávila. Prólogo, Capítulo I y Capítulo II. pp. 23 – 61.
- Tenti Fanfani, E. (1996). “Empresa y Universidad: La Universidad como objeto de estudio,” Publicación de la Universidad de Buenos Aires, (En http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/cea_1/1/21.htm)
- Weber, M. (1944.) Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica
- Zabalza Beraza, M. (1995). Diseño y desarrollo curricular. Madrid: Nancea.
- Zambra, L. y Luchi, R. (2005), “Liderando la innovación & la creatividad”, Buenos Aires, Temas.