

Universidad De Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Estudio del Estado y las
Organizaciones Públicas

Aportes para el caso Senavitat de Paraguay

Alejandro M. Estévez, Ph.D.
Ivan Quiroga Cangiano, Dr.

Buenos Aires, octubre de 2017

Instituciones (I)

- Las instituciones son mecanismos de orden social y cooperación que procuran normalizar el comportamiento de un grupo de individuos (sea reducido o una sociedad en su totalidad).
- Las instituciones, en ese sentido, trascienden las voluntades individuales al identificarse con la imposición de un propósito en teoría considerado como un bien social, es decir: normal para ése grupo. Su mecanismo de funcionamiento varía ampliamente en cada caso, aunque se destaca la elaboración de numerosas reglas, valores y aprendizajes (cultura) que suelen ser poco flexibles.
- El término institución se aplica por lo general a las normas de conducta y costumbres consideradas importantes para una sociedad, como las particulares organizaciones formales de gobierno y servicio público
- Una Institución no necesariamente es un lugar físico. Una institución es, por ejemplo, el conducir un automóvil por la derecha en ciertos países. El parlamento, la universidad, el mercado capitalista, la escuela, la familia, la iglesia, las reglas, los partidos políticos, la clase social, la democracia, la empresa, la burocracia, el Estado, etc., son instituciones.

Instituciones (II)

Efectos y características de las Instituciones:

- Le dan cierta predictibilidad al comportamiento social.
- La noción de perdurabilidad es clave en las instituciones.
- Brindan significado a una serie de acciones humanas.
- Establecen “símbolos” sociales.
- Establecen identidades individuales y sociales.
- Estipulan roles funcionales de los individuos y las organizaciones
- Estipulan la noción de “adecuado/inadecuado”, “normal/anormal”, “racional/irracional” en relación a los roles, los comportamientos y las creencias sociales. Influencian la acción humana.
- Establecen “reglas de juego” en múltiples actividades (mecanismos de control y sanción).
- Establecen valores sociales.
- Establecen mecanismos de aprendizaje social. Construyen una cierta “realidad social”.
- Estipulan “procesos” o “modelos sociales” que se activan automáticamente frente a los problemas cotidianos.
- Hay contradicción entre las distintas instituciones.
- Presentan cierta resistencia al cambio.
- “Domesticar” a la política y al mercado.

Instituciones (III)

Toda institución se fundamenta en una serie de fundamentos o *pilares*:

	Regulativo (reglas)	Normativo/ prescriptivo (valores)	Cognitivo/ Cultural (aprendizaje e identidades)
Base del cumplimiento	Respeto a las reglas	Obligación social	Obligación identitaria y cultural
Mecanismos	Coercitivo	Normativo	Mimético (así lo hace el resto de la gente...)
Lógica	Instrumentalidad	Adecuado	Ortodoxia
Indicadores	Reglas, leyes, sanciones	Certificación, acreditación	Predominancia Isomorfismo
Bases de legitimidad	Legalmente sancionado	Moralmente correcto	Culturalmente fundamentado

Instituciones (IV)

¿Cómo surgen las instituciones?

- La institucionalización es un proceso por el cual una regla, valor o aprendizaje se va transformando en « normal » para un cierto grupo social, organización o institución.
- Una organización se transforma en una institución cuando « encarna » un valor.

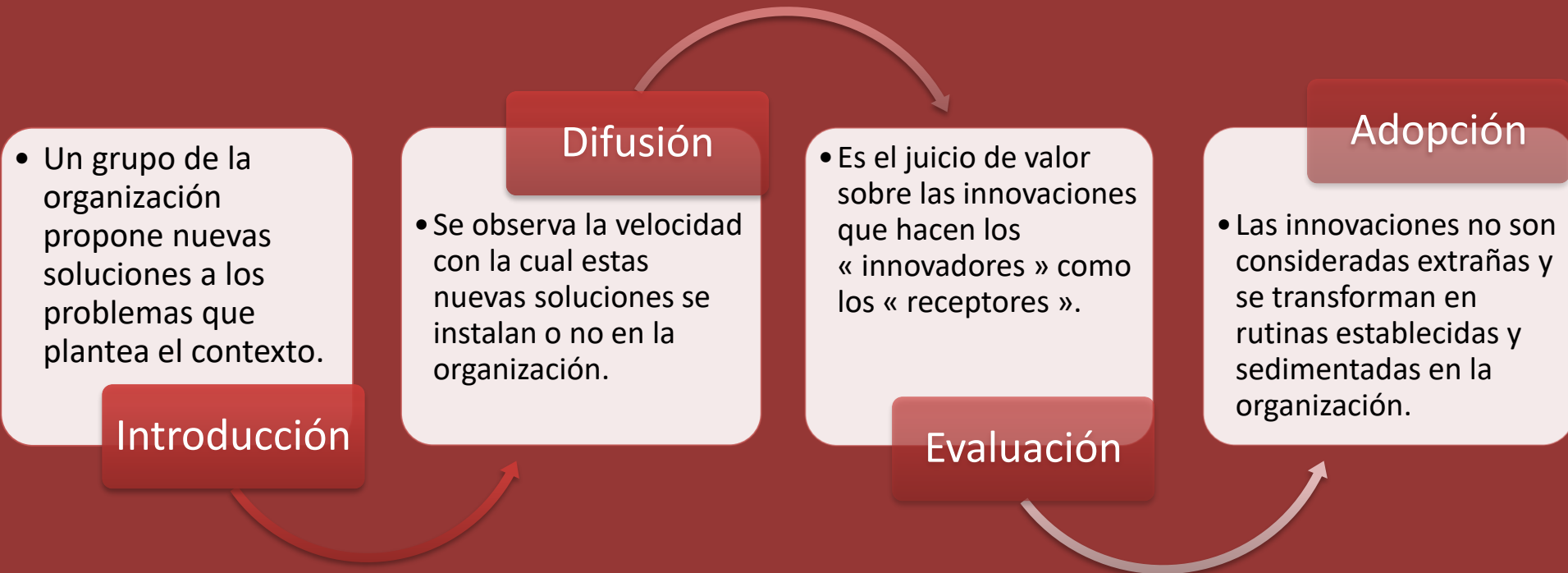
Etapas de la Institucionalización

Dimensión	Etapas de la pre-institucionalización	Etapas de la semi-institucionalización	Etapas de la plena institucionalización
Procesos	Habitualización	Objetivación	Sedimentación
Características de los « adoptantes »	Homogeneidad	Heterogeneidad	Heterogeneidad
Impetus por la difusión	Imitación	Imitativo/normativo	Normatividad
Actividad de teorización	Nula	Alta	Baja
Variaciones en la implementación	Alta	Moderada	Baja
Tasa de falla de estructuras	Alta	Moderada	Baja

Instituciones (V)

Innovación institucional

Para Vidaver-Cohen (1997), comprende las siguientes etapas:



Consideraciones Generales

Definición tradicional

La corrupción es el abuso de lo público para beneficio privado

La corrupción es un fenómeno que se presenta en una doble dimensión, que no son excluyentes, sino profundamente recursivas:

- **Dimensión ético – individual:** El individuo es autor y responsable de incentivar la corrupción.

- **Dimensión estructural:** se basa en la concepción de instituciones humanas puntuales que pueden ser susceptibles de prácticas de corrupción. Es la dimensión más particular.

Las organizaciones y sus distintos tipos

Consideraciones generales

Gareth Morgan (1996) en *Imágenes de la Organización*, plantea la importancia de aproximarse a las organizaciones en torno a “metáforas”:

- Los managers eficientes “leen” las organizaciones de acuerdo a escenarios mentales o *metáforas*, para saber cómo gerenciarlas. Este poder está basado en la habilidad de diagnosticar y apreciar la situación a la cual debemos dirigirnos.
- Hay diversas “teorías de las organizaciones”. Todas se fundamentan en imágenes implícitas o *metáforas* para entender las organizaciones, aunque cada una de éstas son parciales y distintivas. La metáfora implica una forma de *ver y leer a la organización*, que son tan penetrantes que moldean por completo nuestra forma de ver las cosas.
- Nunca olvidar que la metáfora nos alienta a ver el mundo de una manera, pero nos desalienta a verlo de otra. Toda metáfora introduce un sesgo, que hay que conocer para poder hacer uso de ella: “la forma en que concibo el problema, termina por determinar la solución que doy al mismo.”

La organización como “máquina”

Origen

- El enfoque surge con los clásicos de la teoría de la organización (Taylor, Fayol, el *management* científico, etc.).

Fundamentos

- Se espera que la organización opere como una máquina: rutinaria, eficiente, confiable, predecible, deshumanizada. El concepto de jerarquía o autoridad es central.
- La organización es vista como un proceso racional y técnico, y el imaginario mecánico actúa en detrimento del contenido humano de la organización.
- Este tipo de organismos funciona sólo cuando: (1) el contexto es muy estable; (2) hay una tarea clara que cumplir; (3) se produce en serie; (4) la precisión es un requisito; (5) las partes se comportan de la forma en que se esperó que lo hagan.
- Esta metáfora tiene limitaciones para (1) dar lugar a organizaciones que puedan adaptarse a situaciones cambiantes; (2) crear burócratas innovadores y críticos; (3) deshumaniza a las personas. Y esto termina por crear empleados apáticos y descuidados.

Estilo de gestión

- Cuando un *manager* piensa en una organización como una máquina, la gestiona y la diseña como tal, con un rol claramente definido y atribuido a cada una de sus piezas. El *management* es cuestión de controlar y dirigir a los empleados en el trabajo. La preocupación siempre está puesta en el diseño interno y formal del organismo.

La organización como “sistema viviente”

Origen

- En los años 20, de la mano de Elton Mayo, pero se fortalece en los 50-60. El foco dado a las necesidades de los empleados (“células” de la organización), es lo que luego da lugar al nacimiento de los Recursos Humanos.

Fundamento

- La organización es concebida como un organismo viviente. El foco está puesto en cómo la organización nace, sobrevive, se adapta, crece, se desarrolla y evoluciona y, finalmente, cómo muere.
- La organización es un **sistema abierto** al contexto (*environment*), a diferencia del enfoque burocrático.
- Siempre se prioriza el enfoque sistémico (ver cómo funciona la totalidad del sistema) por sobre el anatómico (conocer en detalle cada una de las partes por separado).
- La idea de evolución del organismo es central: la capacidad de una organización de evolucionar se debe a que tan compleja es, su capacidad de adaptarse e innovar.
- Las organizaciones pueden ser de diferentes especies, la organización burocrática es una especie en particular.
- Una de las debilidades es que ninguna organización alcanza este nivel de “armonía”; la metáfora no logra explicar cómo los organismos procesan las disrupciones internas.

Estilo de gerencia

- El foco del *manager* estaría puesto en limitar la entropía de la organización y que sobreviva, por medio de la adaptación al contexto.

La organización como “cerebro”

Origen

- El pionero es Herbert Simon con el concepto de “racionalidad limitada”. En los 40 también se desarrolla el concepto de cibernética (estudio de la organización de la información).

Fundamentos

- Esta metáfora homologa a la organización a un cerebro, por lo que el foco está puesto en la gestión de la información y los datos. Conceptos como aprendizaje, procesamiento, inteligencia constituyen el vocabulario.
- Sin embargo, con el concepto de racionalidad limitada, Simon demuestra que las organizaciones nunca procesarán perfectamente la información. De todas maneras, todos los aportes posteriores se esmeraron en mejorar la “racionalidad” de las organizaciones.
- El concepto de aprendizaje organizacional a partir de la información se vincula a la idea de evolución organizacional de la metáfora del organismo.
- Está presente la idea del *holograma*: si parte de la información desapareciera, el cerebro puede completarla.

La organización como “cultura”

Origen

- A partir de la irrupción de Japón como economía mundial, que desplaza la idea del *management* occidental como el único modelo exitoso. Se instala la idea de “*management cultural*”.

Fundamentos

- Las organizaciones son sistemas culturales que contienen valores, ideas, creencias, normas, rituales y otros patrones de significados compartidos (*shared meanings*) que guían la vida organizacional.
- Muchas de estas estructuras son descontadas, se las asume como algo natural y objetivo y no se percibe que son el fruto de los contextos culturales y nacionales en donde están inmersas las organizaciones. Entonces, en las organizaciones suelen reproducirse las culturas y parámetros sociales de las sociedades más amplias.
- Las culturas terminan por marcar “cómo se hacen las cosas”. Por eso esta metáfora es explicativa: porque más allá de la “bandera técnica y racional”.

Estilo de gerencia

- Los *managers* tienen un rol central en la creación de una cultura. Al enfatizar ciertos rituales, vocabulario, etc., tienen poder. Sin embargo, es un error creer que por cambiar las estructuras o los aspectos formales pueden alterar la cultura organizacional.

La organización como “sistema político”

Fundamentos

- La organización es homologada a un sistema político, donde las actividades organizacionales son moldeadas por los intereses, el conflicto y el poder. Se focalizan las dimensiones políticas de la organización; es decir, la tensión generada por la autoridad, la lucha por el poder, los conflictos que surgen por los diversos intereses.
- La metáfora descrea de la lectura “racional” de la organización, aunque reconoce que la palabra “política” es vista con desconfianza.
- Para esta metáfora, las organizaciones pueden ser, por ejemplo, autocráticas, tecnocráticas o democráticas.
- La metáfora es muy buena para explicar las situaciones de tensión o conflicto que surgen de los intereses en colisión. También es buena para explicar el fenómeno del poder. La única fuente de poder no es la autoridad, también puede ser el conocimiento, el control de un recurso escaso, de las decisiones, de la habilidad de manejar la incertidumbre, alianzas personales, etc.

Estilo de gerencia

- Un manager puede ser autocrático (“lo haremos de esta manera”), burocrático (“corresponde hacerlo de esta manera”), tecnocrático (“lo mejor y más eficiente es hacerlo de esta manera”) o democrático (“¿Cómo lo haremos?”).
- El *manager* es también un “negociador”.
- Ejemplo: democracias industriales o sistemas de codeterminación en empresas europeas.

La organización como “prisión física”

Origen

- La alegoría de la caverna de Platón

Fundamentos

- A fuerza de permanencia y aceptación, los “significados compartidos” se convierten en trampas para las personas, que toman esas realidades como inalterables y objetivas.
- Los procesos pueden ser concientes o inconcientes. Las realidades socialmente construidas se convierten en realidades objetivas de las que nadie descrea y a las que todos toman como parámetros para comportarse.
- La metáfora es muy buena para explicar las dificultades que enfrenta el cambio y la evolución organizacional.
- También es muy buena para explicar porqué ciertos mundos se dan por descontados y nadie descrea de ellos o piensa por fuera de ellos.

Estilo de gerencia

- El *manager* que busque cambiar estos moldes, enfrentará la resistencia de los miembros del organismo.

La organización como “flujo”

Fundamento

- Las organizaciones son concebidas como un continuo flujo de cambio. La metáfora permite comprender cómo se produce el cambio organizacional.
- Las visiones tradicionales del cambio organizacional (metáfora del organismo) se focalizan en que el cambio viene del contexto, pero esta metáfora indica que el cambio se origina dentro de la organización (*autopoiesis*).

Hay cuatro variantes:

1. Las organizaciones son autopoieticas que se crean y recrean a si mismas a su imagen;
2. Se focaliza en el caos y la complejidad;
3. La organización es producto de un *feedback* entre los flujos positivos y negativos de la organización;
4. Los aspectos organizacionales son producto de de una lógica dialéctica donde cada fenómeno genera a su opuesto.

La organización como “instrumento de dominación”

Origen

- Es una extensión de la metáfora de la organización como sistema político.

Fundamentos

- Se enfatizan los aspectos de dominación en las corporaciones, la explotación y cómo las organizaciones se valen de sus miembros.
- Históricamente, la organización ha sido vista como una forma de reproducir e institucionalizar la dominación, a pesar de que estas formas han evolucionado y hoy son formalmente menos “esclavizadoras”.
- Históricamente, las organizaciones reproducían las estructuras de clase.
- Los tipos ideales weberianos de dominación (carismático, racional-legal y tradicional), son ideales para entender este fenómeno.

¿Por qué fallan las reformas administrativas? (I)

Charles Polidano (2001), explica que las reformas administrativas fracasan, no tanto por su contenido, sino por la deficiente implementación.

Existen tres aspectos para tener en cuenta, de acuerdo a Polidano (2001):

1.¿Cuál debería ser el alcance de la reforma?: es un error buscar reformas amplias y comprensivas. La estrategia debería orientarse a reformas incrementales pero sostenidas que, en el largo plazo, pueden llevar a cambios de amplio alcance.

¿Por qué fallan las reformas administrativas (II)?

2. ¿Qué rol deberían jugar los dadores de crédito?: Los “Estados-cliente” tienden a amoldar sus problemas para lograr la atención de los dadores de crédito. Así, terminan por “comprar” soluciones que no responden al diagnóstico inicial del problema.

3. ¿Quién debería representar el liderazgo en la reforma?

- Deberían crearse agencias especiales, ya que en el día a día, los líderes gubernamentales no pueden ocuparse de llevar adelante la reforma. Asimismo, para que estas agencias no se conviertan en meros comités de recepción de informes, deberían incluir dichos líderes, a fin de lograr mayor compromiso.
- Fortalecer a las jefaturas de base e intermedias, ya que son “las que hacen la reforma en el día a día”. Si la reforma es “centralizada”, no logra compromiso transversal en la administración pública.

La decisión política

Racionalidad limitada vs racionalidad perfecta

Método racional-global	Método de las comparaciones limitadas y sucesivas
La clarificación de los objetivos es previa al análisis de políticas alternativas.	La selección de los objetivos y de los medios empíricos para alcanzarlos no son procesos escindidos. Objetivos y medios están estrechamente entrelazados.
La formulación de las políticas es hecha de acuerdo a la relación entre los medios y los fines. Los fines son detallados y luego se buscan los medios para obtenerlos.	En virtud de que no existe una separación entre los objetivos y los medios, el análisis de tipo medios/fines resulta inapropiado.
Una política pública será buena si demuestra que posee los medios más apropiados para obtener el fin buscado.	Una política pública será buena cuando múltiples analistas le brinden un consenso afirmativo, aún cuando no estén de acuerdo sobre los medios necesarios.
El análisis es global. Todos los aspectos pertinentes son tenidos en cuenta	El análisis es muy limitado: 1) las consecuencias importantes y posibles, generalmente, no son consideradas, 2) las alternativas políticas potenciales e importantes no son consideradas, y 3) los valores más importantes afectados por la política no son considerados.
La teoría es muy importante y está siempre presente.	Las sucesivas comparaciones reducen la confianza en la teoría limitada.

Muchas gracias

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Iván Quiroga Cangiano, Dr.